

INTERNATIONAL  
CATALAN  
INSTITUTE

FOR PEACE

GRAN VIA, 658 BAIX. 08010 BARCELONA  
T. +34 93 554 42 70 | F. +34 93 554 42 80  
ICIP@GENCAT.CAT | WWW.ICIP.CAT

ICIP WORKING PAPERS:  
2009/1

## Prevenió de conflictes i governança descentralitzada

Alguns comentaris sobre  
l'estat de la qüestió  
en la teoria i en la pràctica

Rafael Grasa i Arnau Gutiérrez Camps

INSTITUT  
CATALÀ  
INTERNACIONAL

PER LA PAU

# Prevençió de conflictes i governança descentralitzada

Alguns comentaris sobre l'estat de la qüestió en la teoria i la pràctica

Rafael Grasa

Institut Català Internacional per la Pau  
Universitat Autònoma de Barcelona

Arnau Gutiérrez Camps

Direcció de Relacions Internacionals, Diputació de Barcelona  
Universitat Autònoma de Barcelona

Paper presentat al Barcelona Fòrum sobre Governança i Prevençió de Conflictes, juliol de 2009. El Forum va ser organitzat per l'ICIP, la Generalitat de Catalunya i el UN System Staff College

**Institut Català Internacional per la Pau  
Barcelona, setembre de 2009**

© Institut Català Internacional per la Pau

Gran Via, 658, baix. 08010 Barcelona

T. 93 554 42 70 | F. 93 554 42 80

*recerca.icip@gencat.cat | www.icip.cat*

### **Editors**

Javier Alcalde i Rafael Grasa

### **Consell editorial**

Pablo Aguiar, Alfons Barceló, Catherine Charrett, Gema Collantes,  
Abel Escribà, Vicenç Fisas, Tica Font, Antoni Pigrau, Xavier Pons,  
Alejandro Pozo, Mònica Sabata, Antoni Segura i Josep Maria Terricabras

### **Traducció**

Josep Ventura

### **Disseny gràfic**

Cla-se

### **Maquetació**

Àtona, S. L.

### **Impressió**

### **ISSN**

2013.5793 (edició en línia)

2013.5785 (edició en paper)

### **DL**

***Tots els drets reservats***

## ABSTRACT (CAT):

Existeix alguna relació entre governabilitat descentralitzada i prevenció de conflictes? El present article intenta respondre a aquesta pregunta presentant la situació actual de la intersecció entre ambdós conceptes. Partint del fet que el conflicte social és inevitable, així com de l'existència de noves amenaces i conflictes i de noves demandes de seguretat basades en les persones (seguretat humana), les nostres societats han d'intentar que els canvis siguin pacífics. A través d'un exhaustiu anàlisi de la bibliografia existent i de l'estudi de diversos casos, aquest article sosté que la governabilitat descentralitzada pot contribuir a aquests esforços transformant conflictes, fomentant el repartiment de poder i augmentant els incentius d'inclusió de grups minoritaris. Tot i la dificultat de mesurar el seu impacte sobre la prevenció de conflictes, s'argumenta que la governabilitat descentralitzada pot tenir un impacte molt positiu en la reducció de les causes que produeixen conflictes gràcies a la seva habilitat per crear war/violence preventors. Més concretament, en aquest article se suggereix que la governabilitat descentralitzada pot influir positivament sobre les causes a curt i mitjà termini.

**Paraules clau:** prevenció de conflictes violents; causes de les guerres; governança descentralitzada; descentralització; preventors de la violència; construcció de pau.

## ABSTRACT (CAST):

¿Existe alguna relación entre gobernabilidad descentralizada y prevención de conflictos? El presente artículo intenta responder a esta pregunta presentando la situación actual de la intersección de ambos conceptos. Partiendo del hecho que el conflicto social es inevitable, así como de la existencia de nuevas amenazas y conflictos y de nuevas demandas de seguridad basadas en las personas (seguridad humana), nuestras sociedades deben intentar que los cambios sean pacíficos. A través de un exhaustivo análisis de la bibliografía existente y del estudio de varios casos, este artículo sugiere que la gobernabi-

lidad descentralizada puede contribuir a dichos esfuerzos transformando conflictos, fomentando el reparto de poder y aumentando los incentivos de inclusión de grupos minoritarios. A pesar de la dificultad de medir su impacto en la prevención de conflictos, se argumenta que la gobernabilidad descentralizada puede tener un impacto muy positivo en la reducción de las causas que producen conflictos gracias a su habilidad de crear war/violence preventors. Más concretamente, este artículo sugiere que la gobernabilidad descentralizada puede influir positivamente sobre las causas a corto y medio plazo.

**Palabras clave:** prevención de conflictos violentos, causas de las guerras, gobernanza descentralizada, descentralización, preventores de la violencia, construcción de paz.

#### ABSTRACT (ENG):

Is there a link between decentralized governance and conflict prevention? This article tries to answer the question by presenting the state of the art of the intersection of both concepts. Provided that social conflict is inevitable and given the appearance of new threats and types of violence, as well as new demands for security based on people (human security), our societies should focus on promoting peaceful changes. Through an extensive analysis of the existing literature and the study of several cases, this paper suggests that decentralized governance can contribute to these efforts by transforming conflicts, bringing about power-sharing and inclusion incentives of minority groups. Albeit the complexity of assessing its impact on conflict prevention, it can be contended that decentralized governance might have very positive effects on the reduction of causes that bring about conflicts due to its ability to foster the creation of war/violence preventors. More specifically, this paper argues that decentralization can have a positive impact on the so-called triggers and accelerators (short- and medium-term causes).

**Key words:** violent conflict prevention, war causes, decentralised governance, decentralisation, violence preventors, peace building.

# SUMARI:

1. PREMISSES INICIALS I OBJECTIUS
2. CONTEXT: DELS CONFLICTES INTERNACIONALS A LA SEGURETAT HUMANA
3. MARC ANALÍTIC: LA RECERCA SOBRE LA PAU I ELS PREVENTORS DE LA GUERRA I LA VIOLÈNCIA
4. MARC CONCEPTUAL I DEFINICIONS OPERATIVES: PREVENCIÓ DE CONFLICTES I GOVERNANÇA DESCENTRALITZADA
5. L'ESTAT DE LA QÜESTIÓ: DOS PUNTS DE VISTA SOBRE LA TEORIA I LA PRÀCTICA
  - 5.1. EL PUNT DE VISTA MACRO : DEMOCRATITZACIÓ, PODER COMPARTIT I DESENVOLUPAMENT
  - 5.2. LA PERSPECTIVA MESO: PROS I CONTRES DE LA GOVERNANÇA DESCENTRALITZADA COM A EINA DE PREVENCIÓ DE CONFLICTES  
L'IMPACTE DE LES CAUSES ESTRUCTURALS  
L'IMPACTE EN LES CAUSES INTERMÈDIES O ELS ACCELERADORS  
L'IMPACTE DE LES CAUSES IMEDIATES O DESENCADENANTS
6. CONCLUSIONS I RECERCA FUTURA
  - A. DES D'UNA PERSPECTIVA MACRO I GENERAL
  - B. DES D'UNA PERSPECTIVA MESO I D'AVALUACIÓ DE L'IMPACTE
7. BIBLIOGRAFIA



# 1. PREMISSES INICIALS I OBJECTIUS

Aquest *working paper* resumeix algunes parts d'una investigació en marxa sobre la governança descentralitzada i la prevenció de conflictes violents. Aquest article, que també serveix de preparació per a un observatori sobre aquest tema que desenvoluparà l'Institut Català Internacional per la Pau, es proposa dues tasques:

- Una anàlisi extensa de la literatura existent dedicada a la prevenció de conflictes i, més concretament, a la capacitat de la governança descentralitzada de generar incentius inclusivament, reduir o eliminar el risc de violència en una o més fases del conflicte. Especialment, es dedicarà especial atenció a casos concrets de governança descentralitzada sorgida de processos de construcció de la pau i acords de pau, així com de processos de desenvolupament generats per iniciatives internacionals de cooperació al desenvolupament.
- El desenvolupament de la conceptualització i l'especificació dels termes *prevenció de conflictes*, *governança descentralitzada* i altres conceptes que s'hi troben relacionats, per tal de formular definicions operatives.

Cal mencionar que aquest article ha estat elaborat per al Fòrum sobre Governança Descentralitzada i Prevenció de Conflictes de Barcelona. El document conceptual de la conferència estableix el següent:

## QUADRE 1: FÒRUM DE BARCELONA, DOCUMENT CONCEPTUAL, 2009

D'una manera creixent, la governança descentralitzada i local ha estat considerada un instrument per transformar els conflictes i construir la pau. En aquest article s'entén la governança descentralitzada en el seu sentit més ampli, que no solament inclou la reorganització de competències dins les institucions centrals (desconcentració), sinó també la



transferència d'algunes tasques específiques al sector privat (desregulació; associació públicoprivada) i a institucions governamentals no centrals (descentralització).

Tot i el seu potencial, s'ha dedicat poca atenció al paper que poden tenir la governança descentralitzada i les autoritats no centrals (locals i regionals, en el llenguatge de la UE) a l'hora d'evitar o d'agreujar els conflictes. L'anàlisi d'estudis de cas ofereix resultats contradictoris: en diversos contextos caracteritzats per la volatilitat política, les accions dirigides a incrementar la capacitat de governança han tingut un impacte positiu en els processos de reconciliació nacional, reduint possibles amenaces per la seguretat (Índia, Macedònia o Aceh); d'altra banda, en circumstàncies teòricament similars, esforços de traspàs de poder no han estat capaços d'evitar el conflicte i, en casos extrems, és possible que fins i tot hagin intensificat el nivell de confrontació (Bolívia o el sud de les Filipines).

D'acord amb el document conceptual, hem organitzat la investigació en base a tres premisses inicials:

- Diversos enfocaments de la recerca sobre la pau i la resolució de conflictes, la seguretat humana i els estudis sobre desenvolupament consideren que la descentralització i la governança local es poden emprar com a eines per a la transformació de conflictes i la construcció d'una pau duradora, especialment quan la descentralització s'entén com un veritable traspàs de poder a institucions de govern no centrals. És per això que, durant més d'una dècada, les organitzacions internacionals i el món acadèmic han insistit en els avantatges de la governança descentralitzada.
- En la recerca sobre la governança, s'ha parat menys atenció al vincle específic entre la construcció de la pau i la descentralització. El paper que la governança descentralitzada conserva com a eina per desactivar situacions de violència o per gestionar entorns tensos abans que no hi hagi una escalada cap a xocs armats rellevants (situacions en

què la descentralització exerceix un paper preventiu de comportaments violents) s'ha investigat en menor mesura. És precisament aquest aspecte -la possible relació causal entre la governança descentralitzada i la prevenció o resolució del conflicte- el que mereix una anàlisi més profunda. Especialment, cal valorar dos tipus de casos que han assolit una major rellevància en els últims vint anys: els resultants de les transicions a l'Europa de l'Est, així com els que sorgeixen de canvis que tenen lloc al Sud Global, de resultes d'acords de pau o processos de desenvolupament que compten amb la participació de la comunitat internacional.

- *A priori*, i com a conseqüència de les dades disponibles, ens veiem forçats a partir d'una hipòtesi ambivalent, ja que els estudis de cas dels últims anys presenten resultats contradictoris i mostren tant impactes negatius com positius a curt, mitjà i llarg termini.

Aquest article pretén, en primer lloc, presentar l'estat de la qüestió de la governança i la prevenció de conflictes, tant en la vessant teòrica com en l'aplicació pràctica, reflectint els èxits i fracassos de la descentralització en relació amb la prevenció de conflictes. En segon lloc, aquest article té l'ambició de crear un marc de definicions i conceptes operatius que sigui imperatiu per l'anàlisi d'aquest tema. Finalment, pretén treure diverses conclusions teòriques i presentar recomanacions sobre futures àrees de recerca.

En resum, la qüestió a tractar, tant en des d'una perspectiva teòrica com pràctica, és com definir la relació entre «prevenció de conflictes» i «governança descentralitzada» en un entorn de post-guerra freda i nous conflictes armats. Aquesta interacció s'estudia mitjançant tres marcs analítics (que es poden aplicar d'un en un o de forma conjunta): el primer marc neix de la perspectiva de la resolució de conflictes i la recerca sobre la pau; el segon explora la relació entre ambdós conceptes mitjançant un enfocament de disseny institucional i se centra en elements com la democratització i la descentralització; finalment s'empren com a marc analític les estratègies de poder compartit (*power-sharing*) i els incentius d'inclusió durant negociacions o acords de pau. El quadre següent il·lustra els tres enfocaments de la

investigació sobre el vincle entre la governança descentralitzada i la resolució de conflictes.

## QUADRE 2: MARC ANALÍTIC SOBRE LA RELACIÓ ENTRE GOVERNANÇA DESCENTRALITZADA I TRANSFORMACIÓ DE CONFLICTES

1. La resolució de conflictes i la recerca sobre la pau constitueixen el primer marc analític que establirà les bases de la investigació sobre la relació entre els dos components. La tesi central de la recerca sobre la pau estableix que tota societat pot afrontar, si compta amb els instruments apropiats (anomenats *preventors* de la guerra), un conflicte possible, per molt complex que sigui, mitjançant un canvi pacífic. Aquest enfocament comporta una manera determinada d'entendre la prevenció dels conflictes i la construcció de la pau, que considera que la segona comprèn la primera. Aquest enfocament de la prevenció de conflictes, per tant, en societats en guerra o en situació de conflicte dóna prioritat a dos tipus d'accions orientades a la gestió d'entorns tensos i la consecució de la pau: la primera resposta se centra en l'elecció institucional (democratització i descentralització); la segona estratègia consisteix en el poder compartit, coneguda com «governança per la pau».
2. En aquest cas, se sosté que el disseny institucional i el poder compartit són els dos pilars del canvi pacífic en societats en desenvolupament o en societats que acaben de patir un conflicte armat o que intenten escapar d'un destí com aquest. Aquests fonaments fan de base del segon marc analític: el procés institucional de disseny, que inclou la democratització en societats postconflicte o en societats amb problemes greus de desigualtat i exclusió. En aquests casos, el disseny institucional es pot aplicar amb la finalitat de generar formes de descentralització democràtica per a promoure un canvi pacífic i progressista. Aquesta tàctica inclourà accions de devolució de poder a autoritats descentralitzades, així com elements crucials d'inclusió social que ajudaran als individus afectats a entregar les armes.

3. El tercer marc analític sorgeix en contextos de construcció de la pau (negociacions polítiques per a posar fi a conflictes, és a dir, processos de pau), a partir de diferents mecanismes i estratègies de poder compartit que admeten una interpretació àmplia del concepte. En resum, els incentius de governança que s'ofereixen per a induir els grups armats a negociar i implementar acords de pau sovint inclouen incentius com el repartiment de recursos, la inclusió en les estructures de seguretat i diverses formes d'autonomia territorial.

En conclusió, i a conseqüència del fet que la governança descentralitzada té el potencial de reduir el risc de sorgiment d'un conflicte o d'ajudar a resoldre conflictes, promoure la descentralització i l'autogovern s'ha convertit en un element clau de la reforma política i administrativa en molts països en els últims vint anys.

### QUADRE 3: ESQUEMA

1. Premisses inicials i objectius
2. Context: dels conflictes internacionals a la seguretat humana
3. Marc analític: la recerca sobre la pau i els preventors de la guerra i la violència
4. Marc conceptual i definicions operatives: prevenció de conflictes i governança descentralitzada
5. Estat de la qüestió: dos punts de vista sobre la teoria i la pràctica
  - 5.1. El punt de vista *macro*: democratització, poder compartit i desenvolupament
  - 5.2. El punt de vista *meso*: pros i contres de la governança descentralitzada com a eina de prevenció de conflictes
6. Conclusions i recerca futura
7. Bibliografia

## 2. CONTEXT: DELS CONFLICTES INTERNACIONALS A LA SEGURETAT HUMANA

En primer lloc, creiem que és important fer atenció a diversos elements de les relacions internacionals que actualment condicionen l'àmbit mundial i, en conseqüència, la nostra avaluació del tema en qüestió. La fi de la guerra freda ha donat lloc a diversos canvis clau, que han rebut a més l'impacte de l'evolució de la globalització, com ara la transformació del concepte de seguretat internacional, el sorgiment de nous conflictes armats i l'agreujament de la desigualtat econòmica i l'exclusió social. La comunitat global també s'ha vist reformada per una convergència internacional de les agendes sobre pau, seguretat i desenvolupament. Ha tingut lloc un canvi en el punt principal de referència, pel qual ara es fa més atenció als individus i comunitats, encarnada en conceptes com la seguretat humana i la responsabilitat de protegir.

N'hi ha prou amb observar les tendències de conflicte en els últims anys per adonar-se de l'existència d'aquest fenomen global. S'ha produït un nombre relativament escàs de conflictes armats importants (prop de trenta per any); tanmateix, atès que la majoria d'aquests conflictes són interns, hi ha un risc constant de ressorgiment de la violència i el conflicte. Molts d'aquests conflictes interns estan relacionats amb l'accés al poder de l'Estat i les demandes d'autonomia, i es defineixen per moviments secessionistes. A més, alguns d'aquests conflictes s'internacionalitzen.

En segon lloc, se'ns recorda que la seguretat s'entén com un conjunt de processos socials, polítics, econòmics i mediambientals multidimensionals que comporten nous riscos i amenaces per a grups acabats de definir. Actualment, també calen eines que permetin observar aquests processos de securització (*securization*) i politització, per poder comprendre aquests nous tipus de conflicte.

En tercer lloc, ens agradaria centrar l'atenció sobre la importància de l'increment en la convergència de les agendes i la cooperació internacional

sobre idees de pau, seguretat i desenvolupament. Aquesta convergència sovint gira al voltant dels conceptes de «seguretat humana» i «desenvolupament humà» (un procés que, segons Amartya Sen, millora el benestar i les opcions vitals de l'individu, i millora la seva capacitat d'aconseguir una vida millor).

Pel què fa a la dimensió socioeconòmica, el més important en el context global contemporani és el creixement de la desigualtat econòmica i l'exclusió social. El Sud Global segueix patint el deteriorament de les condicions estructurals, que afecta molts grups i individus. Aquest perjudici incrementa el risc de violència i potencialment condueix a conflictes asimètrics. A més, el procés d'urbanització agreuja els problemes de desigualtat, amb el consegüent potencial de greuges futurs. En 2008, per primera vegada a la història, la majoria de la població mundial es concentrava en àrees urbanes. Aquest fenomen continuarà accentuant-se i, cap al 2015, s'estima que el 79 % de la població europea, el 80 % de la llatinoamericana, el 81 % de l'estatunidenca i el 47 % l'asiàtica i l'africana viuran en ciutats. Probablement, aquestes transformacions socials tindran impacte en la cohesió social, creant-hi més problemes, i generaran nous reptes econòmics. Per tant, aquesta nova realitat influirà en la gestió de conflictes sorgits de la desigualtat econòmica.

Els diversos factors esmentats fins ara, que actualment defineixen les relacions globals, han tornat a centrar la nostra atenció en dos trets principals de la gestió contemporània de conflictes, és a dir, la prevenció de conflictes i la construcció de la pau. Aquests dos elements, que per separat i pels seus propis mèrits gaudeixen d'una gran importància, també es troben molt entrelaçats: d'una banda, la prevenció de conflictes va dirigida a evitar guerres i/o prevenir el ressorgiment de guerres que ja hagin tingut lloc; de l'altra, la construcció de la pau no intenta eliminar el conflicte (quelcom impossible), sinó que intenta desenvolupar mecanismes efectius pels quals una societat pugui resoldre els greuges, les demandes i els punts de conflicte rivals d'una manera pacífica.

En altres paraules, entenem tant la prevenció de conflictes com la construcció de la pau com processos de canvi i transformacions estructurals pro-

funds (que, per tant, se centren en les arrels del comportament violent), que és el que la Unió Europea ha denominat «estabilitat estructural». Aquest concepte fa referència a la internalització de mecanismes de canvi estructural que permetin el sorgiment d'institucions adequades amb la capacitat de satisfer necessitats bàsiques i respectar els drets humans, tal com observarem posteriorment. La creació, el foment o el reforçament de mecanismes legítims i fiables de resolució de conflictes no-violenta comporta, normalment, la creació d'espais o arenes per a processos polítics i institucionals. El quadre següent presenta breument la definició i la història de l'enfocament de la construcció de la pau.

#### QUADRE 4: ORÍGENS I DEFINICIONS DE LA CONSTRUCCIÓ DE LA PAU

El terme *peacebuilding* (construcció de la pau) assolí un ús generalitzat a partir de 1992, quan Boutros Boutros-Ghali, llavors Secretari General de la Organització de les Nacions Unides, anuncià la seva Agenda per la Pau (Boutros-Ghali, 1992). Des de llavors, la construcció de la pau s'ha convertit en un terme emprat àmpliament, però sovint mal definit, que connota activitats que van més enllà de les intervencions en casos de crisi, com el desenvolupament a llarg termini i la construcció d'estructures i institucions de govern. S'hi inclou bastir les organitzacions no governamentals (incloses institucions religioses) de capacitat per a promoure i construir la pau. Les Nacions Unides han posat l'èmfasi en la transformació estructural, centrant l'atenció principalment en la reforma institucional.

La construcció de la pau conté tot un ventall d'enfocaments, processos i fases necessaris per la transformació cap a relacions pacífiques i estructures i modes de govern més sostenibles. La construcció de la pau inclou la construcció d'institucions legals i de drets humans, així com de processos i sistemes justos i eficaços de governança i resolució de disputes. Per ser eficaços, les activitats de construcció de la pau requereixen una planificació acurada i participativa, així com la coordinació

dels diversos esforços i compromisos estables entre els socis, tant locals com donants. Per resumir una metàfora constructiva emprada per Lederach, la construcció de la pau comporta un compromís a llarg termini amb un procés que inclou inversió, acumulació de recursos i materials, arquitectura i planificació, coordinació de recursos i mà d'obra, establir uns fonaments sòlids, la construcció de murs i sostres, rematar la feina i portar a terme un manteniment continu. Lederach també destaca que en la construcció de la pau hi té un paper central la transformació de les relacions. La reconciliació sostenible necessita transformacions estructurals i relacionals (Lederach, 1997).

Actualment es dona una tendència general a la descentralització tant en països del Nord com del Sud. Els factors causals d'aquest fenomen global semblen explicar-se per l'impacte d'un o diversos dels fets següents (Sharma, 2005): a) els processos de democratització —el moviment va començar als anys setanta, i durant els vuitanta i noranta el va seguir una forta onada de processos de descentralització; b) desenvolupament econòmic —l'erosió del poder del govern central a conseqüència de la globalització li ha donat més valor al territori i, per tant, ha dotat els governs, les ciutats i les regions subnacionals de papers i funcions de govern nous i crucials (simultàniament, ha tingut lloc un increment en els dinamitzadors econòmics i en l'interès en la innovació); i c) heterogeneïtat política i augment de demandes oposades —molts experts manifesten que els factors més importants i significatius són la demanda d'autonomia i la petició de mecanismes de poder compartit, que exerceixen de causa fonamental de molts processos de descentralització.

D'altra banda, les pressions exògenes també són en part responsables de la tendència global a l'avanç de la descentralització. El Quadre 5 mostra com les organitzacions internacionals, especialment en el context de la cooperació al desenvolupament, han promogut la descentralització d'una manera notable.



## QUADRE 5: EL PAPER DE LES ORGANITZACIONS INTERNACIONALS EN LA PROMOCIÓ DE LA DESCENTRALITZACIÓ

El suport i la pressió de les organitzacions internacionals a favor de la governança descentralitzada pot explicar, en part, l'abast d'aquesta tendència política mundial. Molts països en vies de desenvolupament han optat per adoptar polítiques de promoció de la governança descentralitzada a causa de les directrius i/o els suggeriments d'institucions com la Comissió Europea o el Banc Mundial. Els donants internacionals també són favorables a aquestes tendències descentralitzadores i han procedit a incloure aquestes reformes entre les condicions per obtenir fons. La Comissió Europea, per sobre de promoure la descentralització entre els seus membres i més enllà de defensar el principi de subsidiarietat, dedica també una gran quantitat de fons a promoure processos de descentralització i governança local. Un exemple d'aquest suport es troba a la Declaració de la Cimera UE-Àfrica de Lisboa (desembre de 2007), que a la secció II inclou: «Per facilitar i promoure una col·laboració inclusiva, centrada en les persones i d'ampli abast, Àfrica i la UE donaran impuls a actors no estatals i crearan condicions que els permetin tenir un paper actiu en els processos de desenvolupament, construcció de la democràcia, prevenció de conflictes i reconstrucció post-conflicte» (Comissió Europea, 2007).

El Banc Mundial presenta un enfocament diferent, ja que demana que els països receptors redueixin el pes de l'Estat central i requereix que s'eixampli el sector privat i es mostra favorable a reforçar el govern subnacional. Per a facilitar aquest progrés, el Banc Mundial ha desenvolupat el *Decentralization and Subnational Thematic Group* (Grup Temàtic sobre Descentralització i Govern Subnacional), orientat a «posar en comú informació i coneixements profunds sobre un ampli ventall de professionals —macro, sectorials, urbans i rurals— amb la finalitat d'aconseguir un enfocament més informat, coherent i exhaustiu de la descentralització i el desenvolupament en els nostres programes nacionals subestats. El Grup Temàtic té l'objectiu de posar en comú coneix-

xements i aprofundir en les relacions intergovernamentals, el desenvolupament regional, la reducció de la pobresa i la governança central i local, per promoure l'eficàcia dels governs multinivell» (web de la Xarxa de Reducció de la Pobresa i de Gestió Econòmica del Banc Mundial).

En resum, el context descrit fins ara mostra que, tot i que hi ha un increment dels conflictes violents nacionals, no és cap coincidència que es doni una nova onada de descentralització. Des de l'any 2000, molts països han implementat reformes de caire descentralitzador, o com a mínim les han debatut. Aquesta tendència porta Manor a concloure que «la descentralització s'ha convertit silenciosament en la moda del nostre temps. S'hi reflexiona o s'intenta portar a terme en una varietat impressionant de països en vies de desenvolupament, promotors del desenvolupament o en transició, per règims solvents o insolvents, democràcies (tant consolidades com emergents) o autocràcies, règims en procés de transició a la democràcia o altres que intenten evitar-la, règims d'herència colonial o que no en tenen. S'intenta portar a terme tant on la societat civil és forta com allà on és dèbil» (Manor, 1999: 12).

A continuació, ens centrarem en el marc conceptual i analític, concretament en els intents d'evitar la violència i la guerra, parant especial atenció als anomenats «conflictes emergents».

### 3. MARC ANALÍTIC: LA RECERCA SOBRE LA PAU I ELS PREVENTORS DE LA GUERRA I LA VIOLÈNCIA

El desig, tant acadèmic com polític, d'evitar les guerres sempre ha estat acompanyat d'un debat al voltant de les seves causes. És per això que aquest article se centra principalment en la manera d'assolir un canvi social i polític pacífic en un context de sorgiment de noves causes de conflicte.

Una de les respostes als reptes creats per la possible materialització de la guerra va ser el naixement de la recerca sobre la pau als anys cinquanta. L'objectiu dels investigadors de la pau consistia a reformar el camp de les relacions internacionals per a descobrir les causes de la guerra i les condicions per la pau. Durant la segona meitat del segle xx, la recerca sobre la pau es va veure modificada significativament; Oliver Richmond ho ha anomenat «la transformació de la pau des de la matriu de la pau liberal» (Richmond, 2008). Concretament, ha tingut lloc una «hibridació dels diversos discursos de pau i els actors associats, que ha conduït a una concepció contemporània de la pau liberal, segons la qual es constitueix per diverses formes de governança i es troba immersa en les forces de la globalització. Aquesta ha arribat a conformar un consens sobre la construcció de la pau» (Richmond 2008: 83).

Dins d'aquest marc de treball, els principals intents de comprendre les causes de la guerra i la violència es traduïren en la cerca coordinada dels que serien els *preventors* més adequats de la guerra. D'acord amb Miall «una *causa de guerra* és un factor que condueix a la guerra. D'una manera similar, un *preventor* és un factor que tendeix a preservar la pau, si més no en un sentit negatiu» (Miall 2007: 15). Per tant, un *preventor* implica un element positiu, quelcom a aconseguir; no es tracta solament de l'absència de violència. Les causes i els *preventors* de la guerra es poden entendre com un factor causal que genera un efecte. Per tant, un *preventor* té la capacitat de causar la no-ocurrència de la guerra.

No obstant això, ¿podem analitzar les causes i *preventors* de la guerra i la violència des d'un punt de partida unitari, ja es tracti d'una sola causa o d'un sol *preventor*? L'estudi i la pràctica actuals de la recerca sobre la pau —conjuntament amb el marc analític i les dades emprades en aquest article— han mostrat que els conflictes són sempre polièdrics: no hi ha cap guerra ni conflicte armat que es pugui atribuir a un únic factor causal, tot i que és possible que durant una fase concreta del conflicte un factor causal predomini. Cal establir una distinció important entre les causes distants (factors i elements amb certa influència, encara que sigui molt indirecta) i les causes directes. A més, és necessari diferenciar diversos tipus de causes:

- En relació amb l'esclat de conflictes: causes immediates (desencadenants) o subjacents (que poden ser causes estructurals).
- En relació al seu grau de responsabilitat en el conflicte: causes eficients (acceleradors o desencadenants, que es poden considerar causes específiques en un cas particular) o permissives (condicions externes com, per exemple, el sistema internacional, que podrien ser responsables de l'esclat de les hostilitats).
- En relació a la seva vinculació a l'esclat del conflicte: causes necessàries (que han de ser presents per que es desencadeni un conflicte, juntament amb altres factors causals) i suficients (causes profundes que expliquen la raó fonamental per l'esclat de la guerra o la violència).

Quan es tracta la causalitat, i tenint en compte les directrius metodològiques que s'acaben d'exposar, es suggereix que la recerca sobre la pau i la resolució de conflictes haurien de distingir entre tres tipus de causalitat:

- **Causas estructurals**, és a dir, causes necessàries, com la privació relativa o injustícies greus (comuns en conflictes asimètrics), que són sovint la base per a l'existència de greuges o de cobdícia i que fonamenten les demandes d'una facció o grup. Sense aquestes, no hi hauria conflictes, però sovint aquests factors no condueixen a conductes violentes.

- **Causas intermèdies o acceleradors** (causes, facilitadors, factors), que permeten l'agreujament i la progressió de les hostilitats.
- **Causas immediates o desencadenants** (la gota que fa vessar el got), que expliquen l'esclat de la violència després d'una fase d'escalada i en presència de causes estructurals

En altres paraules, els factors causals de la guerra tenen presència, com a mínim, en tres nivells diferents, cada un dels quals requereix una anàlisi per separat: en primer lloc, cal observar el nivell de base o context estructural; a continuació, el nivell mitjà o els factors presents amb un alt grau de proximitat (acceleradors); i, finalment, el nivell immediat (desencadenants).

Si apliquem aquests coneixements al cas que ens ocupa, s'entenen amb més facilitat les causes de la guerra i les condicions necessàries per a evitar-la (causes i preventors). A partir de l'avaluació plantejada, es pot arribar a les conclusions següents sobre les causes i els preventors de la guerra (Miall, 2007).

#### QUADRE 6: CAUSES I *PREVENTORS* DE LA GUERRA

- Normalment, les causes de la guerra només seràn efectives quan actuen juntes, en contextos concrets (acceleradors) i en determinades condicions (desencadenants).
- D'una manera similar, els *preventors* de la guerra normalment han d'actuar combinadament i sovint poden dependre de condicions contingents.
- Quan busquem causes, tenim la capacitat —i l'obligació— de buscar *preventors* en diferents nivells: l'estructural, el pròxim i l'immediat.
- Les causes i els *preventors*, en resum, no són categories excloents. Coexisteixen. Hi ha exemples de societats amb una llarga tradició de relacions pacífiques i canvi pacífic que, tanmateix, actualment estan en guerra.

Per tant, d'acord amb la que ha estat la pràctica estàndard durant segles i coherentment amb el corrent principal de pensament en els estudis de recerca sobre pau i resolució de conflictes, la tasca d'assolir el canvi pacífic és possible a qualsevol societat si s'hi aplica una combinació de diferents tipus de preventors de la violència. Pensar que la guerra es pot evitar és quelcom més que un mer pensament il·lusori i utòpic. Més aviat, en la història recent ha estat demostrat per la realitat de societats que, per exemple, formen comunitats de seguretat (com Escandinàvia) o d'altres que han evitat la guerra durant períodes prolongats. Aquest aspecte es posa de manifest pel fet que prop de seixanta països no han entrat en guerra els uns amb els altres durant un mínim de seixanta anys.

Si ens fixem en cicles històrics molt llargs hi ha proves que el canvi social sempre va tenir lloc mitjançant una combinació de canvi violent i pacífic. Nombroses obres macroanalítiques, històriques i sociològiques (vegeu Charles Tilly, per exemple) mostren que l'actor que ha recorregut a la violència amb més freqüència és l'Estat, especialment durant processos de formació, expansió i consolidació d'aquest. Altres estudis, de caràcter *meso* o *micro*, han mostrat que la majoria de societats han experimentat simultàniament transformacions pacífiques i violentes. Aquest aspecte és molt rellevant pel tema que ens ocupa, ja que mostra que les àrees temàtiques que generen violència també canvien d'acord amb les condicions socials (Luard, 1986). Hi ha doncs un consens creixent que ens porta a formular l'argument següent: a la majoria de societats coexisteixen el canvi pacífic i el violent i, sempre que s'alterin les condicions socials, sorgeixen noves fonts de conflicte (o els nous conflictes poden comportar la reaparició de violència i greuges del passat).

No obstant això, fins i tot en casos en què la possibilitat que sorgeixin conflictes violents és imminent, hi ha pràctiques i instruments (*preventors*) que permeten estendre el predomini del canvi pacífic respecte al canvi violent. Per obtenir aquest resultat, és essencial saber a quines dimensions han d'actuar els *preventors*, de manera que els processos socials de transformació i acomodació puguin tenir lloc pacíficament.

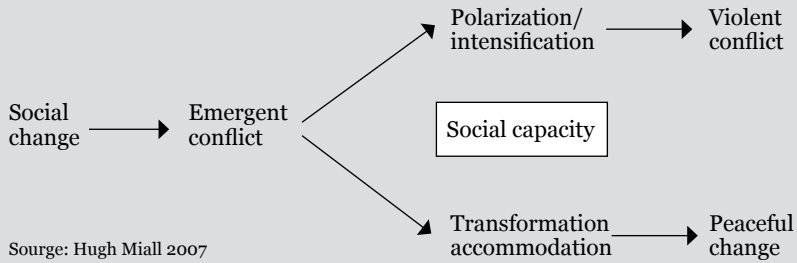
Com ja hem esmentat, els conflictes armats moderns de la era de post-

guerra freda són majoritàriament interns, de caràcter nacional, i es localitzen principalment al Sud Global –on ha predominat el canvi violent per sobre del canvi pacífic. Per a canviar aquesta tendència, de manera que les causes d'aquest desequilibri es modifiquin en benefici del canvi pacífic, es poden identificar tres àrees on consolidar *preventors*.

Hi ha tres elements essencials per a promoure processos de canvi pacífic fins al punt en que s'acordin institucions i relacions amb l'objectiu de gestionar conflictes socials inevitables. El primer el conformen **la democratització i el disseny institucional**, que se centren en les polítiques i procediments institucionals per l'assignació de recursos i la resolució de disputes potencials. El segon factor crucial es troba en el **desenvolupament**; que se centra en els canvis estructurals, i intenta reduir els desequilibris i millorar el benestar dels individus, les comunitats i els grups socials, així com reduir la desigualtat i l'exclusió social. L'element final és la **bona governança**, que inclou diversos incentius per a la inclusió política i els mecanismes de poder compartit. Aquestes tres àrees conserven la coherència amb el marc analític exposat a la introducció, especialment si és té en compte que dues d'elles (la democratització i la bona governança) encaixen com a enfocaments a curt i mitjà termini en la nostra elecció institucional i la «pau com a governança», i que la tercera -el desenvolupament- està relacionada amb canvis estructurals a llarg termini.

Aquests elements, que es podrien entendre en termes de causalitat, poden ser representats gràficament d'acord amb Miall. Els intents a llarg termini de canviar l'*status quo* i els conflictes són difícils de gestionar en els àmbits nacional, estatal, internacional o global, ja que les seves polítiques no tenen la capacitat d'excloure el risc de polarització i violència.

## QUADRE 7: RESULTATS DEL CANVI SOCIAL

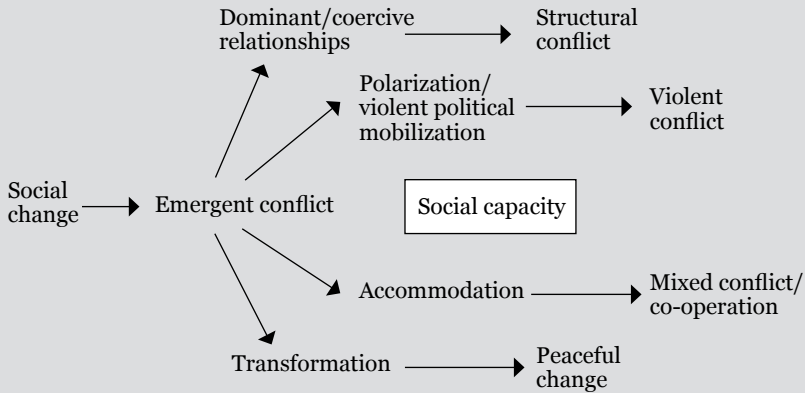


Les noves formes de conflicte generen nous enfrontaments, conflictes d'interessos i incompatibilitats, que sens dubte poden evolucionar cap a la polarització i l'escalada, transformant el conflicte. Aquesta transformació pot adoptar la forma d'un canvi pacífic o violent. El camí que prengui dependrà del context extern (en l'àmbit nacional, estatal, internacional o global), que pot promoure el canvi, tant violent com pacífic. La dinàmica concreta del conflicte, els actors, les incompatibilitats i els comportaments també es veuen afectats per l'entorn nacional o global del conflicte. Per tant, el conflicte depèn de la capacitat social de gestionar, resoldre i transformar una situació volàtil, així com de l'existència i la internalització de *preventors* efectius. La capacitat de millorar l'entorn del conflicte —de manera que la pau es pugui assolir o mantenir— també dependrà de la cooperació tècnica i de la feina de les organitzacions internacionals.

Tanmateix, d'acord amb el model de Miall, sovint en el món real aquests *preventors* actuen d'una manera subtil. No estan presents d'una manera binària; en part perquè, com Tilly (entre d'altres) ha demostrat, el canvi pacífic o violent depèn en gran mesura de la capacitat d'actors clau de mobilitzar la societat cap a la violència o cap a la pau (Tilly, 2003). En conseqüència, és necessari que, com es mostra al quadre següent, refinem l'anàlisi.



## QUADRE 8: QUATRE CAMINS DEL CANVI SOCIAL



Source: Hugh Miall 2007

Aquest diagrama mostra un model reformat que identifica quatre alternatives. L'arribada de canvis socials (com ara un desenvolupament desigual, un canvi en l'estatus o la posició relativa d'alguns grups ètnics, una transició de poder o la introducció d'un nou model productiu o un nou sistema de creences religioses) pot conduir a un conflicte emergent. La primera alternativa, que predomina en molts casos, simplement condueix a relacions correctives noves o reformades o a relacions de domini i/o coerció. Per tant, en un conflicte estructural —en el qual predominen relacions subjacents asimètriques— l'hegemonia o l'ús de mitjans coercitius asseguren que es manté el domini. En altres casos, representats pel segon camí, la percepció del conflicte d'interessos pot portar al sorgiment de sentiments d'hostilitat i polarització, i desembocar per tant en la mobilització política i, en darrera instància, en un conflicte violent. Pel contrari, com representa el tercer camí, la mobilització política també pot conduir a l'organització de negociacions sobre la distribució de recursos i poder mitjançant l'establiment de nous processos polítics. Tanmateix, les negociacions i els esforços destinats a implementar els nous mecanismes polítics, en una situació típica de barreja de cooperació i conflicte, no exclouen necessàriament la possibilitat d'un esclat

sobtat de violència. Finalment, es pot adoptar una quarta alternativa, a vegades després d'haver intentat la tercera. Les parts implicades assoleixen una col·laboració més profunda, una veritable cooperació, transformant el conflicte emergent d'una manera benèfica per a totes les parts. Es redueix la probabilitat de violència en el present o en el futur. En aquest cas, es pot parlar de pau positiva.

A tall de conclusió, el marc analític es pot resumir d'aquesta manera:

- La recerca sobre la pau i la resolució de conflictes mostra que el canvi social pacífic és possible, en un context de violència inexistent o molt escassa, tot i que existeixin les condicions per al sorgiment de conflictes.
- Per poder garantir una forma de pau com aquesta, és necessari l'èxit dels *preventors* del conflicte a les tres àrees mencionades: el desenvolupament —per a evitar, com mostra el Quadre 8, la persistència de desigualtats estructurals—, la democratització i el disseny institucional i, finalment, la bona governança i mecanismes de poder compartit.

Precisament en aquest punt entra en escena el vincle entre la prevenció del conflicte i la governança descentralitzada, com a forma de fomentar una bona governança i una millor configuració institucional.

## 4. MARC CONCEPTUAL I DEFINICIIONS OPERATIVES: PREVENCIÓ DE CONFLICTES I GOVERNANÇA DESCENTRALITZADA

En aquest apartat s'oferiran breus definicions operatives per entendre millor la connexió entre ambdós conceptes.

**La prevenció de conflictes**, el desig d'evitar guerres i conductes violentes no és nou. No obstant això, ha canviat de forma des de la fi de la guerra freda. Els fòrums dedicats a la qüestió de la prevenció de conflictes s'han multiplicat des dels anys noranta, i el tema ha estat debatut per polítics, secretaris generals i caps d'organitzacions internacionals, dirigits en gran part per l'Organització de les Nacions Unides. El tema també ha estat tractat per acadèmics i membres de fundacions privades, així com per activistes i membres de la societat civil. Cal sumar-hi, a més, el sorgiment d'institucions especialitzades, que han portat a terme estudis molt importants sobre el tema en qüestió, com la Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (Comissió Carnegie sobre la Prevenció de Conflictes Armats) o la tasca liderada per l'International Crisis Group. En aquesta línia, a finals dels anys noranta, l'Institut per la Pau de les Nacions Unides desenvolupà un Grup Operatiu (*Task Force*) sobre la prevenció de conflictes i el Council on Foreign Relations creà un Centre per l'Acció Preventiva (Center for Preventive Action), tots ells dedicats a aquest tema. També es pot concloure que l'èmfasi en aquest camp s'ha posat en la prevenció de conflictes, més que en la gestió de conflictes.

Aquests actors han contribuït significativament a l'actual definició de treball de la prevenció de conflictes. Sens dubte, una de les referències més importants (tant política com acadèmica) fou l'Agenda per la Pau de l'antic Secretari General de l'ONU Boutros Boutros-Ghali (Boutros-Ghali 1992). Aquest informe va redefinir el concepte de diplomàcia preventiva creat el 1960 per Dag Hammarskjöld i el va adaptar al context de la post-Guerra

Freda. A l'Agenda, Boutros-Ghali fa referència a la diplomàcia preventiva com una política dirigida a evitar que els conflictes sorgeixin i, també, que experimentin una escalada de violència. Analitza cinc mesures concretes: construcció de confiança, missions de verificació i d'inspecció, xarxes d'alerta precoç, desplegament preventiu i zones desmilitaritzades. També afirmava que és necessari enfrontar-se a les causes subjacents dels conflictes violents mitjançant el desenvolupament econòmic i social.

Pel que fa a la prevenció de conflictes, existeix un consens clar sobre la definició, que s'il·lustra amb la definició clàssica de Lund.

#### QUADRE 9: DEFINICIÓ DE LA PREVENCIÓ DE CONFLICTES

La prevenció de conflictes fa referència a «tots aquells mitjans estructurals o de mediació destinats a evitar que les tensions i disputes intraestats o interestats escalin cap a un nivell significatiu de violència i l'ús de les forces armades, a reforçar les capacitats de les parts amb potencial de conflicte violent de resoldre aquestes disputes pacíficament i reduir progressivament els problemes subjacents que produeixen els problemes i les disputes» (Lund, 2002: 117).

La definició de la prevenció de conflictes de Lund és coherent amb les idees de Boutros-Ghali presentades anteriorment en quatre punts: a) el tipus d'intervenció necessari pot ser temporalment limitat o ampli; b) intenta evitar el sorgiment de violència i gestionar la seva escalada o reducció; c) tracta d'incrementar les capacitats de les parts o els actor interessats; i d) posa èmfasi en la importància d'afrontar, en algun moment, els problemes subjacents que generen disputes i problemes.

Durant els anys noranta, sorgiren dos grans temes de debat acadèmic sobre la matèria. El primer, al voltant d'una proposta centrada en limitar la prevenció de conflictes en les etapes inicials del conflicte. En altres paraules, la seva proposta menystenia l'escalada i les fases post-conflicte de l'es-

clat de violència (Ackerman 2002, Leatherman 1999). Tot i que considerem que la prevenció pot arribar a la fase d'hostilitat i també a la fase post-conflicte, aquest article aplica una definició més limitada de la prevenció de conflictes, consistent a evitar l'esclat de violència. Per tant, reduïrem el nostre enfocament a les fases inicials del conflicte. El segon tema de discussió se centra en les causes del conflicte, és a dir, en la controvèrsia sobre quins objectius s'haurien de perseguir o on caldria centrar l'atenció si es pretén evitar el conflicte: «prevenció lleugera *versus* prevenció profunda» (Miall, 2007) o «prevenció operativa *versus* prevenció estructural» (Carnegie Commission, 1997).

En resum, el tema general del debat és si la prevenció de conflictes s'hauria de centrar en l'eliminació de les causes profundes o estructurals del conflicte o concentrar-se en objectius més propers a curt o mitjà termini (el que s'ha anomenat acceleradors i desencadenants). En aquest estudi, acceptem que cal actuar sobre les causes profundes dels conflictes, però sostenim que, per assolir la transformació social pacífica, cal donar prioritat a evitar l'esclat de factors causals violents i immediats. Tanmateix, segueix sent vital incorporar un enfocament de construcció de la pau, caracteritzat per la transformació de les causes estructurals. En aquest enfocament, les àrees centrals de prevenció del conflicte es troben en el disseny institucional i la governança, de manera que es deixen per tractar les qüestions més profundes i de llarg termini, lligades al desenvolupament.

**Par altra banda, la descentralització**, com a concepte, és més difícil de definir; especialment, en la seva forma de governança descentralitzada. No obstant això, abans de centrar el nostre interès en el camp de la terminologia, caldria recordar que aquest article pren com a punt de partida el fet que la descentralització és un mecanisme, una eina per a compartir el poder i dividir les responsabilitats amb l'objectiu de millorar les condicions de vida dels ciutadans. Si una distribució política com aquesta funciona, es pot esperar que la descentralització eviti el sorgiment de conflictes violents i/o minimitzi els riscos d'un canvi no pacífic. Més endavant retornarem a aquesta relació.

En altres paraules, parlar de descentralització, tot i els seus múltiples matisos, equival a parlar de poder polític i nivells de govern, així com de

quina manera aquests són construïts. Per exemple, un dels temes de la descentralització tracta de la reorganització de l'Estat per la transferència o traspàs de responsabilitats a nivells subnacionals de govern. Per tant, es tracta d'un tema relatiu a l'elecció i disseny institucionals, els sistemes de democràcia i els tipus de governança.

#### QUADRE 10: DEFINICIÓ DE DESCENTRALITZACIÓ

«La descentralització no es refereix a la reducció o el desmantellament del govern central; en lloc d'això, fa una crida a la relació de suport mutu entre la governança (democràtica) a l'àmbit central i a l'àmbit local. [...] La descentralització és un acte pel qual el govern central formalment cedeix competències a actors i institucions de nivells de govern més baixos en la jerarquia políticoadministrativa i territorial» (Ribot, 2002).

S'entén per «descentralització la reestructuració o reorganització de l'autoritat de manera que existeixi un sistema de corresponsabilitat entre les institucions de govern dels nivells central, regional i local, d'acord amb el principi de subsidiarietat, amb el consegüent increment de la qualitat i eficàcia del sistema de governança i, al mateix temps, de l'autoritat i la capacitat dels nivells subnacionals» (UNDP, 1999)

Naturalment, el procés de reforçar i millorar els sistemes governamentals consisteix en el traspàs de competències polítiques, administratives i financeres des del govern central. Tot i que no es tracta de forma exhaustiva, val la pena revisar els diferents tipus de processos de descentralització i l'abast que poden assolir.

*La descentralització política* fa referència a les alteracions de l'estructura de govern mitjançant el traspàs de poder i autoritat a nivells més baixos de govern. S'assimila al poder compartit per reconèixer els principis federals de les regions autònomes i similars. La descentralització política també inclou procediments per a incrementar la participació dels ciutadans i la societat civil en la selecció de representants governamentals i en la presa de

decisiones polítiques (Cheema i Rondinelli, 2007). L'objectiu és fer que els nivells més baixos de govern siguin responsables davant la població.

*La descentralització administrativa* implica el traspàs d'estructures burocràtiques des del govern central a nivells menors de govern, mantenint la seva responsabilitat vers el govern central. Per a la descentralització efectiva dels organismes administratius governamentals, és necessari que els governs regionals i locals tinguin la capacitat de promulgar la normativa i els reglaments o ordenances que considerin adequats a les seves jurisdiccions. A més, requereix que no hi hagi control central sobre qüestions de funcionament intern, com la contractació i destitució de personal (Shah i Thompson, 2004).

Finalment, la *descentralització fiscal*, que fa referència als mitjans acordats per distribuir els ingressos entre els diferents nivells de govern, inclosa la delegació de recaptar impostos i despesa pública.

Arribats a aquest punt, fóra bo dedicar un comentari al debat més general sobre la descentralització: com portar a terme la descentralització i quin tipus de traspassos de competències a institucions de govern no centrals s'hauria d'implementar en primer lloc. El Quadre 11 exposa aquest debat doble d'acord amb Sharma (2008).

#### QUADRE 11: COM DESCENTRALITZAR?

Un dels debats en aquest camp està relacionat amb l'ordre i la velocitat als quals s'haurien d'implantar els diferents aspectes de la descentralització. En relació a la implementació de la descentralització, un dels principals problemes és el relatiu a per on hauria de començar: alguns experts consideren que és necessari iniciar el procés en l'esfera política, perquè sense la capacitat d'acció institucionalitzada i els coneixements polítics necessaris la descentralització no té sentit (Boex, 2001); d'altra banda es troben els experts que proposen que el procés s'iniciï amb la descentralització fiscal, ja que consideren que la descentralització política no és possible sense els recursos adequats (Blanchard i Schleifer, 2000).

En segon lloc, hi ha el debat sobre la manera de portar a terme la descentralització, ja sigui gradualment o de cop. Alguns experts defensen que és necessari implementar els canvis d'una forma, un desplegament lent i incremental de les polítiques de descentralització. Aquest argument es basa en la importància del procés d'aprenentatge dels actors implicats en aquests canvis, que en reben l'impacte. Aquest enfocament permetria alteracions i ajustos durant el procés de descentralització (Prud'homme, 2001). Per contra, hi ha partidaris d'un enfocament *big bang* per garantir que el procés no s'atura per l'establiment d'aliances entre actors que s'oposen a la descentralització al percebre que els pot afectar negativament (Sato, 2002).

En quant als diferents tipus de *power-sharing*, la literatura té tendència a distingir entre tres tipus bàsics de poder compartit o, més concretament, entre tres nivells de profunditat d'aquest. El primer, i menys intens, d'aquests tipus és la *desconcentració*, que consisteix a la dispersió territorial del poder central mitjançant un canvi en la responsabilitat d'implementar decisions governamentals, que passa del govern central a nivells subestats. Amb la desconcentració, aquest petit traspàs de poder no acostuma a tenir com a receptor un representant electe que presideixi el territori, sinó un funcionari nomenat pel govern central, el que representa que aquest conserva el control sobre els recursos i les tasques prioritàries. En segon lloc, hi ha la *delegació*, que fa referència al traspàs de capacitats a les institucions del govern no central en qüestions o àrees en què aquests nivells de govern tenen competències, tot i que encara siguin responsables davant el govern central. Finalment, hi ha el *traspàs*, que consisteix en una plena transferència de competències als nivells més baixos de govern, que els permet exercir la seva autoritat i portar a terme les seves funcions lliurement (que s'haurien de trobar estipulades legalment), d'acord amb la confiança que el govern central atorga als governs no centrals (Siegle i O'Mahony, 2007).

Aquestes formes de descentralització tenen lloc en moltes àrees de les polítiques públiques, i el resultat del procés de descentralització és diferent



en cada un dels seus diferents tipus. A causa de la multiplicitat d'actors, àmbits i fórmules, no es pot parlar d'un únic model o d'una recepta universal per la descentralització. Per tant, un altre punt de debat se centra en com assolir un equilibri adequat, donat que el resultat del procés de descentralització depèn de molts factors. Tanmateix, segueix existint l'interrogant: com es pot trobar un equilibri durador? Atès que les societats canvien, evolucionen i s'adapten a noves realitats, és impossible trobar un equilibri.

D'altra banda, val la pena recordar que el procés de descentralització no es pot basar solament en les estructures de l'Estat. La participació és indispensable, i també és necessari un saludable equilibri entre el sector públic i el privat. En resum, i aplicant una metàfora politico-filosòfica, un sistema descentralitzat exigeix un equilibri entre el príncep, el comerciant i el ciutadà.

En altres paraules, es pot parlar de l'existència d'una tensió creativa que es mou a la mateixa velocitat que la societat i els actors que la componen. En conseqüència, el grau de descentralització i la mida de l'Estat dependran de la relació entre l'economia d'escala —que afavoreix l'existència d'estats grans i centralitzats— i l'heterogeneïtat de la població i les seves necessitats —que tendeix a afavorir l'existència d'estats més reduïts i d'un major grau de descentralització (Alesina i Spolare, 2003).

És en aquest punt on entra en joc la governança descentralitzada. Cal recordar que fins a principis dels anys vuitanta, generalment es considerava que l'Estat i el govern eren quasi sinònims o intercanviables però, cap a les darreries dels vuitanta i principis dels noranta, la governança va començar a simbolitzar quelcom diferent del govern. S'ha dit que el concepte ha evolucionat a través de tres etapes. En la primera fase, l'atenció se centrava en desconcentrar les estructures governamentals i jeràrquiques. En la segona fase, que es va materialitzar a cap a la meitat de la dècada dels vuitanta, el concepte s'amplià fins incloure el *power-sharing* polític, la democratització i la liberalització del mercat, el que comportava que els decisors es treballaven també situats en el sector privat. En l'última fase, a partir dels anys noranta, la descentralització es va definir com una major participació de la població mitjançant l'organització de la societat civil» (Cheema i Rondinelli, 2007).

El concepte de governança s'eixampla, doncs, fins incloure no solament organismes governamentals, sinó també altres institucions socials, especialment el sector privat amb ànim de lucre i la societat civil. Evidentment, juntament amb l'ampliació del significat de la governança i amb la inclusió de nous actors, també es van produir canvis relatius a la concepció de la descentralització, adoptant noves formes i nous significats. En general, la consolidació d'aquests canvis ens remet a la governança descentralitzada.

Per raons operatives, en aquest text s'entén com governança descentralitzada el conjunt de mecanismes i esforços que tenen lloc a les tres dimensions de la descentralització (política, financera i administrativa) amb l'objectiu de traspasar competències o instaurar una distribució del poder entre les diferents institucions governamentals, inclosos tant els actors del sector públic com el privat.

## 5. L'ESTAT DE LA QÜESTIÓ: DOS PUNTS DE VISTA SOBRE LA TEORIA I LA PRÀCTICA

En la nostra recerca es fa referència a una sèrie de documents que ofereixen diverses perspectives i enfocaments sobre els aspectes conceptuals i metodològics de la relació entre la prevenció de conflictes, la descentralització i la governança descentralitzada. Aquestes fonts també presenten anàlisis de diversos estudis de cas, en què s'avaluen el rendiment i els resultats d'experiències concretes. En aquest apartat revisarem els resultats obtinguts en aquestes fonts i, especialment, els seus descobriments més significatius. Hem portat a terme l'avaluació de la literatura sobre descentralització i prevenció de conflictes per dues vies: concretament, amb un enfocament *macro* i un enfocament *meso*:

- El primer enfocament consisteix en una visió *macro* de la relació entre els dos fenòmens. A partir del concepte de la pau i les propostes de la recerca sobre la pau, ens centrem específicament en tres àrees principals: el disseny democràtic i la governança per la pau; el poder compartit; i, finalment, la recerca del desenvolupament humà, com s'exposà als primers apartats d'aquest article. En aquestes pàgines s'ofereix, doncs, una breu revisió dels estudis que s'ocupen indirectament de la relació entre la prevenció de conflictes i la governança descentralitzada.
- El segon enfocament se centra en els elements *meso* d'aquesta relació. Aplicant les mateixes premisses i principis relatius al concepte de la pau i les propostes de la recerca sobre la pau, la perspectiva *meso* es concentra en els pros i contres debatuts a la literatura dedicada directament a l'estudi de la descentralització i el seu impacte específic en la prevenció de conflictes.

En els dos casos, el marc analític és el mateix: desconstruir i reconstruir els arguments per observar els possibles impactes positius i negatius en termes de causes i preventors. Ambdós se centren en les causes estructurals subjacents, les causes intermèdies i també els desencadenants i acceleradors del conflicte

## 5.1. EL PUNT DE VISTA MACRO : DEMOCRATITZACIÓ, PODER COMPARTIT I DESENVOLUPAMENT

L'atenció es concentrarà en tres perspectives *macro* de casos relatius a països que es troben en transició, després de conflictes armats o en situacions de conflicte asimètric (sense violència o enfrontaments bèl·lics). Concretament, ens centrarem en el disseny institucional (democratització i democràcia), els incentius del poder compartit i el desenvolupament humà.

La primera perspectiva analítica se centra en la política d'elecció institucional en societats assolades pel conflicte. Particularment, analitza els dissenys de democràcia definits en les transicions a la democràcia, especialment en casos de descentralització. Tot i que s'ha escrit molt sobre aquest tema, hem decidit concentrar-nos en els treballs de Bastian i Luckham (2003), ja que presenten un punt de vista equilibrat sobre el disseny de la democràcia i la democratització. Afirmen que, lluny de considerar que el procés és una «panacea general, quelcom que s'afegeix al capitalisme o un mecanisme per a dissenyar solucions als problemes polítics i socials, inclòs el conflicte [...] [consideren que] la democràcia és un valor en sí mateix [...]». L'èmfasi es posa en com es poden reformar les institucions democràtiques per garantir que produeixen una governança democràtica» (Bastian i Luckham, 2003: 1-2). En resum, plantegen la pregunta: es pot dissenyar la democràcia? La perspectiva ens resulta molt interessant ja que, com mostren aquests autors, les institucions democràtiques i els governs electes poden obrir espais democràtics per la política i poden facilitar la gestió de conflictes. «A més, els dispositius institucionals seleccionats pels constituents rarament operen en la direcció prevista: a tall d'exemple, es pot citar com, en

el cas de Fidji, un sistema electoral dissenyat per a fomentar l'acomodació interètnica, va tenir l'efecte contrari» (Bastian i Luckham, 2003: 3).

Aquests autors realitzen la seva recerca valent-se de sis estudis de cas: Sud-àfrica, Uganda, Sri Lanka, Bòsnia i Hercegovina, Ghana i Fidji. Els quatre primers són similars pel fet que acaben de patir un conflicte armat de gran magnitud o encara hi estan immersos. A Bòsnia i Hercegovina, la pau va ser imposada des de l'exterior, i el resultat en fou una forma de democràcia molt immadura i insuficient. A Sri Lanka, les negociacions polítiques i les operacions militars contra els insurgents encara no havien acabat, ni s'havien resolt l'any que es va acabar aquest estudi. La situació dels altres dos països, Fidji i Ghana, es caracteritza per la manca general de democràcia i pel predomini dels governs militars i la violència esporàdica, però no hi tenen lloc conflictes armats a gran escala.

Els autors analitzen els casos mitjançant una metodologia comuna, un cop situats en els contextos històrics respectius. Porten a terme l'avaluació en tres nivells:

- Es pregunten com es van traduir els principis generals de governança democràtica, així com el desig d'evitar el conflicte, en decisions institucionals específiques en contextos nacionals concrets, així com altres qüestions similars;
- Presenten una anàlisi de l'estructura de les noves o redissenyades institucions democràtiques i el seu funcionament real, que inclou una avaluació dels mecanismes i incentius relatius al poder compartit; i
- Avaluen l'impacte de les reformes democràtiques en àrees com la reducció o l'eliminació de conflictes identitaris o etnopolítics, la promoció de la participació i el respecte dels drets de les minories (Bastian i Luckham, 2003:4).

La riquesa de l'estudi en conjunt —l'anàlisi simultània de dos casos, Sri Lanka i Fidji, referent a la reinvençió de les institucions democràtiques (portada a terme per a resoldre o evitar el conflicte violent) i de quatre transicions o intents de transició a la democràcia— fa difícil resumir-ne els resultats.

No obstant això, ens agradaria analitzar quatre afirmacions concretes. En primer lloc, que no existeix una resposta genèrica a la qüestió de si la democràcia es pot dissenyar. Si existís, la resposta seria negativa: les constitucions democràtiques no poden garantir que la democràcia, tot i que estigui ben formulada, asseguri la resolució no violenta de conflictes. Aquest fet s'agreuja en el cas de països com Sri Lanka o Fidji, que tenen un historial prolongat i problemàtic d'«experiments constitucionals en societats multiètniques» (Bastian i Luckham, 2003: 304). En segon lloc, tot i aquesta afirmació, «a vegades no hi ha cap alternativa seriosa al disseny o el redisseny de les institucions democràtiques». Sovint l'obstacle que evita que resolguin els conflictes és que els dissenys existents no tracten les causes profundes (reduint la desigualtat i l'asimetria), o que les estructures bàsiques de l'Estat s'han col·lapsat (com a Bòsnia i Hercegovina o Uganda abans de 1986). «En realitat, la qüestió és com es pot reinventar, qui pot fer-ho i amb quines perspectives d'èxit (per dolentes que siguin) (Bastian i Luckham, 2003: 305).»

En tercer lloc, hi ha moltes solucions als diversos problemes de cada cas. «Mai hi ha una sola opció; es poden prendre decisions de moltes maneres (Bastian i Luckham, 2003: 305).» En quart lloc, per moltes raons, i de moltes maneres, el context i la història són factors clau i seran essencials per a tenir èxit en la consecució d'una pau duradora. En resum, l'establiment de la democràcia no té lloc en un buit econòmic i polític. La implementació i el disseny de la democràcia sovint és restringit per aquell que els gestions. És a dir, la forma adoptada per les reformes sempre mostrarà característiques que s'expliquen per qui les va dissenyar. El dissenyador acostuma a treballar *pro domo sua*.

L'últim aspecte del qual ens agradaria tractar es troba relacionat directament amb el nostre tema d'estudi. L'opinió dels autors és clara: «la reforma institucional orientada a la resolució de conflictes és necessàriament un procés de final obert.» D'acord amb ells, a) les estratègies i procediments de *power-sharing* i descentralització amb la finalitat d'evitar la violència són variades i tenen resultats molt diferents; b) l'èxit o el fracàs depen en part del context i de la coherència entre diferents polítiques i accions, i c) en cap societat assolada pel conflicte, la descentralització és la panacea, s'ha

d'adaptar als requisits específics de la construcció de pau en el context concret de cada país (Bastian i Luckham, 2003: 310-11).

És moment, però, de traslladar l'anàlisi al segon punt de vista, corresponent a l'enfocament que hem anomenat «pau com a governança», relatiu als mecanismes de poder compartit, amb especial atenció als incentius per la inclusió i la participació que s'ofereixen als grups armats en les negociacions de pau contemporànies. En altres paraules, buscàvem estudis que es concentrassin en les estratègies de «pacificació i construcció de la pau». Ens agradaria analitzar específicament l'obra de Chandra Lekha Sriram (2008), ja que presenta un treball de camp en profunditat sobre tres casos molt diferents: Colòmbia, Sudan i Sri Lanka. En tots tres casos, s'oferí als grups armats la inclusió en les estructures de poder i govern. Aquest estudi també compta amb dues característiques addicionals que el fan especialment interessant: a) ofereix una perspectiva crítica sobre els fonaments de la pau com a governança, el «consens liberal de construcció de la pau», i b) des d'una perspectiva més àmplia i aplicable, conceptualitza el poder compartit com un incentiu basat en la institucionalització explícita de l'Estat i l'ús de les seves institucions (Sriram, 2008: 2-5). En resum, afirma que els incentius relatius a la governança també inclouen incentius no tradicionals, com compartir recursos, la inclusió en estructures de seguretat o l'autonomia territorial, incloses diverses formes de governança descentralitzada.

Sriram planteja la qüestió de si els grups armats haurien de ser inclosos en els acords de postguerra i en els mecanismes de poder compartit, formulant la seva resposta mitjançant una anàlisi en profunditat dels casos d'estudi enumerats. Concretament, la seva recerca inclou una anàlisi crítica d'una de les estratègies més habituals de pacificació i construcció de pau, com ara el poder compartit o *power-sharing*. Sriram analitza les promeses i els límits dels incentius relatius a la governança que, d'acord amb el consens liberal de construcció de la pau, conviden els grups armats a negociar i implementar acords de pau.

La seva tesis final, que coincideix amb altres recerques similars, conclou que el *power-sharing* i altres incentius similars sovint poden fer que es

crystal·litzin divisions existents a les societats, amb el resultat que en lloc de reduir el risc de conflicte violent, l'incrementin (Sriram, 2008: 1-6). El poder compartit pot acabar important o instaurant divisions socials que incrementin la probabilitat de conflictes crònics, ja que les noves institucions de governança poden finalment resultar disfuncionals o massa dèbils per gestionar els conflictes que sorgeixin. Un exemple, en paraules de Sriram, es troba en la creació de nous conflictes, o la revifada de conflictes ja existents, «quan el *power-sharing* exclou actors o interessos significatius: alguns musulmans d'Sri Lanka, exclosos continuadament del procés de negociació formal, s'han radicalitzat, i és possible que considerin que la violència és l'única via de posar les seves demandes sobre la taula en unes negociacions futures» (Sriram, 2008: 189).

Finalment, en termes de crítica constructiva, Sriram defensa la necessitat d'incentius de govern més subtils (resumits més endavant) per a contrarestar els riscos procedents del «consens liberal de construcció de la pau i els apriorismes de les propostes tradicionals». Concretament, proposa que els incentius que s'ofereixen a les milícies armades per entrar en negociacions i acords de pau, així com per a implementar-los, s'haurien d'analitzar durant les fases de proposició, negociació i implementació en quatre dimensions. La primera hauria d'observar la implicació directa dels grups armats en els processos polítics futurs, mitjançant càrrecs al govern, la creació de partits polítics, etcètera. La segona avaluaria la inclusió d'antics combatents en les forces de seguretat que, típicament, s'haurien reformat (en el cas d'Amèrica Central són denominades *Policía Nacional Civil*). Aquest incentiu resol dos problemes, el més obvi és que ofereix una ocupació a aquells que en un futur seran desmobilitzats, i el menys evident és que ofereix a les antigues milícies un càrrec a l'aparell de l'Estat. La tercera dimensió explorada és la posada en comú de recursos, un incentiu que normalment adopta dues formes: ofereix als grups armats rèdits econòmics directes o els atorga un paper en el govern dels recursos (Sriram, 2008: 182). Finalment, caldria analitzar l'incentiu de l'autonomia territorial, incloses la mida i la forma d'una futura regió i el seu govern, així com l'oportunitat d'un referèndum sobre la independència. Aquest incentiu atorga al grup ar-



mat la oportunitat, en un futur, de governar o tenir accés directe al govern en una àrea específica, mitjançant arranjaments federals o d'altres tipus com a part d'un estat més gran (Sriram, 2008: 182).

Cadascun dels quatre tipus d'incentius comporta els seus propis pros i contres, així com determinats reptes en la negociació i la implementació. A més, segueix sent crucial millorar els resultats que es posen a disposició de mediadors i donants per «evitar el risc que els incentius de governança reproduïxin patrons existents de dominació social en què les elits (ja siguin ètnies, castes, classes o altres grups dominants) manipulin l'acord de governança per a conservar el seu predomini» (Sriram, 2008: 190). En resum, sovint existeix el risc que un *power-sharing* directe o altres incentius similars facin cristal·litzar les divisions existents en les societats. És vital parar atenció a les causes profundes i estructurals, perquè centrar-se exclusivament en els desencadenants o acceleradors pot complicar les coses a mitjà o llarg termini. Com diria De Gaulle, seria un altre bon exemple de com qualsevol solució política engendra un nou problema.

La tercera perspectiva de la literatura (que tractem de forma breu) se centra en una anàlisi des de la perspectiva del desenvolupament humà i l'economia. Hem seleccionat un estudi sobre la relació entre globalització, autodeterminació i conflicte violent: de quina forma els factors globals han afectat als conflictes violents, als moviments per l'autodeterminació i, especialment, la resposta de la política internacional a les autodeterminacions i el conflicte violent. En aquest apartat ens centrarem en les obres de Valpy FitzGerald, Frances Stewart i Rajesh Venugopal (FitzGerald, Stewart i Venugopal, 2006). En els seus estudis de cas de Congo, Somàlia, Myanmar, Algèria i Sri Lanka, reflexionen sobre el paper dels actors globals (per exemple, les organitzacions internacionals), que intenten dissenyar alternatives funcionals. Gran part de les propostes d'aquests actors, com la governança descentralitzada, intenten «contribuir a la contenció i la canalització dels conflictes sobre qüestions d'autodeterminació cap a vies menys violentes, així com reduir la incidència de la violència en els pobres i vulnerables [...] [tot i que aquest potencial farà necessaris] canvis profunds en les institucions internacionals, especialment en forma d'un paper més rellevant per a

les Nacions Unides com a única institució representativa mundial» (FitzGerald, Stewart i Venugopal, 2006: 17).

Aquest treball teòric i conceptual va molt més enllà de l'anàlisi usual de la cobdícia i els greuges com a principals causes de la guerra i la violència. Les directrius per a la prevenció de conflictes i la governança descentralitzada resumides aquí posen l'accent tant en la importància de la coherència en les polítiques, tot i ser inusual, com essencialment en la coherència en les polítiques bilaterals i multilaterals dels donants del Nord i el Sud.

Aquests autors mostren que hi ha lloc per construir una política alternativa envers els moviments d'autodeterminació, canviant el comportament dels «factors externs globals». Destaquen especialment la influència de dos factors externs globals principals: d'una banda, les formes desagregades i informals de la globalització econòmica i cultural; de l'altra, les respostes polítiques conscients al desordre inherent al sistema global, a les àrees de les finances, les normes globals o el dret internacional. A més, ens recorda que és essencial que es reformin les institucions mundials, si es tracta de desenvolupar solucions realment duradores. Cal ser radicals, és a dir, actuar sobre les causes. En les seves paraules: «un primer pas consisteix a reconèixer que la població té raons legítimes per l'autodeterminació i les minories necessiten espai per gestionar les seves vides i no ser esclafades per les majories [...]. El segon pas consisteix a proporcionar suport internacional, que ocasionalment podria comportar una intervenció militar per fer efectiu aquest principi» (FitzGerald, Stewart i Venugopal, 2006: 257)

En resum, aquests punts de vista, que només tracten parcialment i indirectament de la relació entre la governança descentralitzada i la prevenció de conflictes, ens recorden que l'èxit —fins i tot la capacitat d'evitar danys col·laterals o d'evitar que s'agreugi la situació a mitjà o llarg termini— depèn de factors contextuals, oportunitats de gestió i, sobretot, d'incorporar totes les causes potencials (factors estructurals, intermedis i desencadenants) a les propostes i polítiques de reforma i canvi pacífic.

En definitiva, l'objectiu de la prevenció de conflictes és generar i reforçar la internalització dels tres *preventors*, orientada principalment a les causes

immediates i desencadenants, però també als preventors de les causes estructurals.

## 5.2. LA PERSPECTIVA *MESO*: PROS I CONTRES DE LA GOVERNANÇA DESCENTRALITZADA COM A EINA DE PREVENCIÓ DE CONFLICTES

Fins ara, hem analitzat la literatura situada en tres perspectives *macro* que només tracta indirectament de la governança descentralitzada i la prevenció de conflictes. Hem avaluat el paper del desenvolupament i la transició a la democràcia o el disseny institucional en l'establiment d'una governança pacífica en diversos països del Sud. Essencialment, l'enfocament predominant s'ha centrat fins ara en les causes profundes i subjacents i els seus preventors corresponents. Coherentment amb aquest fet, les polítiques i propostes no se centren en la relació directa entre la governança descentralitzada i la prevenció de conflictes.

En aquest punt, premeu atenció al que s'ha escrit sobre la relació entre la governança descentralitzada i la prevenció de conflictes en diversos casos i contextos. En primer lloc, s'analitzaran algunes qüestions generals, com el paper de la política com a preventora de la violència i eina de gestió de conflictes. A continuació, ens centrarem en els pros i contres específics de la relació entre la governança descentralitzada i la prevenció.

Hem classificat la literatura en funció del nostre punt de vista sobre les causes profundes del conflicte violent. En consonància amb les parts 1 i 2 d'aquesta obra, hem decidit ordenar els punts de vista de la literatura d'acord amb la seva rellevància per al nostre tema d'estudi. Per tant, l'anàlisi es concentrarà en les causes profundes i estructurals o en els preventors a llarg termini de les causes intermèdies (o acceleradors) i, finalment, en els desencadenants.

Abans, però, fóra bo analitzar la política (en sentit general) i les respectives polítiques que, per definició, intenten evitar el comportament violent en cas de conflicte, i les que intenten gestionar el gran número de preferències,

interessos i necessitats existents en cada societat. En contextos en què els recursos són limitats i la forma de distribuir-los és una font de tensió, la política busca mecanismes per a gestionar les demandes i els interessos, prioritzar preferències, controlar tensions i conflictes i, és clar, prendre decisions. En resum, la prevenció de conflictes i la gestió de conflictes sempre es troben presents en la política quotidiana.

Més concretament, i en relació amb el tema d'estudi, Brancati, per exemple, assenyalava que «la descentralització és un mecanisme útil per reduir tant el conflicte ètnic com el secessionisme» (Brancati, 2006), una tesis relativament comuna. No obstant això, un repte més interessant es troba en identificar els efectes positius de la governança descentralitzada en la prevenció de conflictes, i avaluar com es realitzen aquests impactes al món real. Emprenem directament aquesta tasca mitjançant la observació de la influència (significativa i duradora) que la descentralització manté en la prevenció de conflictes. Per portar-ho a terme, presentarem la hipòtesi següent: l'impacte positiu o negatiu de la governança descentralitzada és una funció de la seva capacitat d'alterar directament les causes del conflicte, ja siguin estructurals, acceleradors o desencadenants, generant incentius que poden exercir de preventors de la guerra, en el marc de les institucions democràtiques.

Cal destacar, emperò, que la tasca d'avaluació i medició és difícil. Hi ha greus problemes tant en l'avaluació quantitativa com qualitativa dels impactes de la descentralització en la prevenció de conflictes, especialment a mitjà i llarg termini, com mostra el quadre següent.

#### QUADRE 12: PROBLEMES EN LA MEDICIÓ DE L'IMPACTE DE LA DESCENTRALITZACIÓ

Cal fer una petita advertència en relació amb els problemes existents per mesurar l'impacte de la descentralització en la prevenció de conflictes. Tot i el gran número d'estudis sobre aquest fenomen, molts experts no s'atreveixen a valorar específicament l'impacte de la governança descentralitzada en la prevenció del conflicte violent (Rodden, 2004).

La dificultat és doble: la primera complicació està relacionada amb l'aïllament i l'observació de l'impacte de les polítiques de descentralització en una àrea particular (perquè té efectes en molts camps a la vegada); i, en segon lloc, hi ha la dificultat d'obtenir dades comparables de diferents territoris. Tanmateix, si tot i aquests obstacles fos possible arribar a conclusions sobre la relació entre aquests dos fenòmens, podríem identificar els riscos i avantatges dels processos de descentralització.

Com molts experts d'aquest camp, la literatura acadèmica sobre governança descentralitzada afirma que, quan aquesta s'aplica en un context adient, es pot convertir en una eina important de prevenció de conflictes, ja que pot ajudar a desactivar algunes de les causes que contribueixen a les conductes violentes.

A continuació, es procedirà a l'anàlisi d'impactes plausibles, tant positius com negatius, de la governança descentralitzada en les causes estructurals, les intermèdies, les acceleradores i, finalment, les desencadenants del conflicte violent.

## L'IMPACTE DE LES CAUSES ESTRUCTURALS

La literatura dedicada a aquesta qüestió sosté que l'impacte potencial de la governança descentralitzada en les causes estructurals de conflicte és limitada, si més no a curt i mitjà termini. Aquest fenomen es pot atribuir al fet que és molt difícil influir en les causes que hem denominat «necessàries i estructurals». L'impacte de la governança descentralitzada depèn de la seva acció combinada amb altres polítiques, com el desenvolupament i la cooperació al desenvolupament, les polítiques distributives i redistributives, el sistema polític i el sistema de partits polítics o la relació entre el govern i la societat civil. En resum, la coherència entre polítiques i la seva harmonia general és més important que l'impacte d'una sola d'elles.

No obstant això, encara podem destacar alguns exemples en què la des-

centralització té un impacte positiu en les causes estructurals. La primera àrea en què el govern descentralitzat pot reduir les causes estructurals del conflicte és l'economia i, especialment, l'assignació i distribució de recursos. Com ja s'ha assenyalat anteriorment, actualment hi ha menys conflictes armats a gran escala, i els nous conflictes són majoritàriament intraestats. En molts casos, el conflicte té una dimensió política, però molt sovint també comporta una dinàmica econòmica. A més, gran part d'aquests conflictes se situen al Sud Global o en estats en procés de transició política o econòmica, al llarg dels quals la desigualtat i l'exclusió són moneda corrent. De fet, la pobresa i l'exclusió social són fenòmens diferents: l'Àfrica subsahariana és l'àrea més empobrida del planeta, però Amèrica Llatina és la regió amb uns nivells més alts de desigualtat social al món. Ambdós mals socials, tanmateix, generen sentiments de greuge i deprivació relativa; sovint es converteixen en una font de possible conflicte, i potencialment en un factor causal per la transició a un govern descentralitzat. Naturalment, no es poden passar per alt les motivacions polítiques que acostumen a exercir de catalitzadors dels moviments envers la descentralització, però sembla que les desigualtats i asimetries econòmiques han guanyat pes en el discurs sobre la descentralització. Com ha mostrat Rodríguez-Pose, «la lògica política que fonamenta la descentralització a tot el planeta ha evolucionat, ha passat de l'èmfasi en factors culturals, ètnics, lingüístics o religiosos [...] a [l'èmfasi en] assolir un canvi econòmic i social» (Rodríguez-Pose, 2003).

De nou, però, hi ha un dubte raonable respecte de l'impacte positiu de la descentralització en les economies nacionals i la distribució de la riquesa, acompanyat per diferències entre els experts. Siegle i O'Mahony indiquen que «de fet, aquesta anàlisi mostra que uns nivells relativament més alts de despesa i atur a nivel subnacional, així com veritables polítiques de descentralització, estan relacionades amb una probabilitat menor de conflicte ètnic» (Siegle i O'Mahony, 2006). Tanmateix, altres afirmen que «tot i que sovint es proclamin els beneficis de la descentralització en una millora de la prestació de serveis, l'eficiència, la convergència i el creixement, les dades són, com a molt, no concloents» (Brosio i Ahmad, 2008).

En altres paraules, els dividends econòmics, una analogia associada amb

els dividends de la pau tan populars durant els primers anys de la guerra freda, avaluen la governança descentralitzada basant-se en la idea de proximitat. Que el govern es trobi més a prop dels ciutadans insinua una millor governança. No obstant això, no n'hi ha prou amb la política de proximitat. Per tant, satisfer les necessitats bàsiques de la població és, en darrera instància, crucial per a reduir (o, si més no, desactivar) causes potencials de conflicte o escalada cap a la violència. En aquest cas, la lògica és clara i convincent: cal assumir que alguns serveis públics seran proveïts d'una manera més adequada i efectiva si els gestionen governs subestats, el que facilita una millor assignació de recursos i un major grau de satisfacció de les preferències i necessitats. Si aquests serveis públics tenen realment un paper fonamental en la millora de les condicions de vida dels ciutadans, com en el cas de l'educació i la sanitat, és raonable esperar que a mitjà i llarg termini aquestes accions contribueixin a reduir les causes estructurals que condueixen a l'esclat de conflictes. Un exemple dels beneficis econòmics potencials de la descentralització es troba en el cas ja esmentat de la descentralització promoguda per les organitzacions internacionals i, especialment, per les institucions financeres internacionals.

Tanmateix, la governança descentralitzada també té el potencial de produir efectes negatius sobre les causes estructurals del conflicte. Alguns experts d'aquest camp fan notar que la descentralització pot congelar conflictes, evitant el desenvolupament normal de les relacions socials. Per tant, el fet que els processos de descentralització o governança descentralitzada puguin cristal·litzar les divisions ètniques pot contribuir a conservar o perpetuar les causes estructurals del conflicte (Monteux, 2008). Això pot comportar un increment de l'asimetria, que en darrera instància pot actuar de causa desencadenant del conflicte. Vegem un exemple conegut: la situació actual a Bòsnia i Hercegovina és especialment preocupant pel grau en què les regions independents de la Federació Bòsnio-Croata de Bòsnia i Hercegovina i la *Republika Srpska* de Bòsnia controlada pels serbis mantenen, o fins i tot agreugen, les línies de divisió ètnica.

## L'IMPACTE EN LES CAUSES INTERMÈDIES O ELS ACCELERADORS

En relació a les causes intermèdies de conflicte, hi ha una àrea important en què la governança descentralitzada pot tenir un efecte positiu: la distribució de poder. Fins i tot si no és totalment equilibrada, la distribució de poder exerceix de preventor de la guerra perquè redueix les possibilitats dels acceleradors o les causes intermèdies de conflicte. Quan la distribució del poder és més equitativa i les estructures de poder compartit són genuïnes i profundes, de manera que les parts i/o els grups (ètnics, polítics, socials, etc.) gaudeixen realment d'influència en les decisions governamentals, és menys probable que sorgeixi un conflicte violent. En aquest aspecte, una de les utilitats claus de la descentralització, com a element de prevenció de conflictes és la capacitat d'incloure nous grups polítics mitjançant la distribució del poder (Schou i Haug, 2005). En relació a aquest punt, s'ha resumit l'obra de Sriram en apartats anteriors.

Els processos de descentralització poden permetre la participació en l'àmbit nacional de grups minoritaris exclosos. Gràcies a la descentralització, diversos grups socials tenen la oportunitat de formar partits polítics que, tot i trobar-se en minoria, disposen d'un espai polític que els permet defensar els seus interessos i fer públiques les seves preferències. Cal recordar que prendre part en processos electorals és un dels incentius clau que s'ofereixen en els processos de pau i les negociacions. D'aquesta manera, la descentralització pot calmar les ànsies de separació dels grups secessionistes, perquè els permet gaudir de representació i reconeixement polítics, de manera que es minimitza el risc d'enfrontament violent. Per tant, aquesta inclusió pot desactivar el que podrien arribar a constituir causes potencials o permissives de conflicte violent en un futur. La participació de tots els actors en la política ajuda a transformar els conflictes perquè facilita el debat obert canalitzat per les institucions existents. Un exemple paradigmàtic es troba en el cas de Catalunya i Espanya, un dels casos d'estudi del Fòrum.

De la mateixa manera, paral·lelament a la inclusió de nous grups, apareix un segon incentiu, consistent a l'increment de la legitimitat democràti-



ca pel reconeixement de les minories i l'aprofundiment en la distribució del poder. Incorporar nous grups i garantir la participació de les minories mitjançant nous espais de representació política reforça la democràcia. Aquests beneficis potencials de la governança descentralitzada es poden desenvolupar per reduir les causes intermèdies del conflicte violent, els acceleradors. Molts experts assenyalen que la descentralització pot servir de mecanisme que porti els grups subnacionals a entrar en els processos de negociació amb el govern central i altres nivells de govern. Si hi ha una distribució més equitativa del poder que incorpori un gran número d'actors en el procés de presa de decisions, s'incrementa la legitimitat de les institucions públiques (Sisk, 2001). Al continent africà hi ha diversos exemples de reforçament de l'Estat per descentralització. El *power-sharing* i els acords de representació, institucionalitzats mitjançant la descentralització, han servit per atraure minories i regions que amenaçaven amb una secessió, com en el cas de Nigèria. El govern descentralitzat també contribueix a reforçar l'estat unitari després d'un conflicte obert, com a Sudàfrica després de l'*apartheid*. De fet, en aquests casos, els governs descentralitzats semblen haver resolt un element clau del que la literatura nordamericana sobre resolució de conflictes ha denominat «conflictes intractables» o conflictes socials prolongats (Edward Azar).

També en relació amb el poder compartit, i com a corol·lari del que s'ha comentat anteriorment, un altre impacte positiu de les causes intermèdies de conflicte pren forma d'increment de l'estabilitat. La distribució de poder entre un número major de nivells i actors -comú en els governs multinivell de les democràcies occidentals- sembla reduir problemes i trastorns en la presa de decisions i incrementar l'espai per a potencials vetos. D'aquesta manera, augmenta la capacitat d'evitar decisions i la gestió de la dissidència que ofereix un sistema descentralitzat limita les possibilitats de canvis abruptes, reforçant els processos de negociació mitjançant incentius de govern. El número de països descentralitzats estables és alt, sent-ne un clar exemple els Estats Units, un país enorme i estable amb 300 milions d'habitants (un gran número dels quals pertanyen a minories), que ha disposat d'una constitució estable des d'una data tan llunyana com 1787.

Encara hi ha una altra àrea en què la descentralització té un potencial impacte positiu en les causes intermèdies de la guerra i la violència mitjançant el *power-sharing*: en l'increment de la transparència i la responsabilitat. Un major número de nivells de govern, juntament amb la presència de més actors (governamentals i no governamentals, com la societat civil), promouen el control del govern, amb el consegüent increment de la transparència. Des del punt de vista de l'elecció institucional, es podria afirmar que la divisió vertical de poders (governança descentralitzada) pot tenir uns efectes similars als de la divisió horitzontal, de manera que es supervisi el rendiment i les funcions dels diferents poders. En aquest cas, podem parlar de pesos i contrapesos com a element essencial d'una autèntica democràcia.

Finalment, resta una àrea que, tot i menor, cal tenir en compte: l'impacte positiu de la governança descentralitzada en l'eficiència administrativa. L'eficiència administrativa també es pot considerar un preventor de la guerra en la mesura en què erosiona les causes subjacents de la violència perquè el sistema funciona, el govern pot proporcionar un servei millor i més eficient en termes de costos, així com més proper als ciutadans. No és fàcil deduir quina és l'escala òptima en la prestació de cada servei, però és intuïtivament fàcil d'entendre que la planificació de la defensa nacional no és el mateix que la planificació del transport urbà. Es recomana que cada nivell de govern disposi de jurisdicció sobre les àrees en què pot ser més eficient que s'encarregui del control i la producció (l'anomenat principi de subsidiarietat).

No obstant això, no tots els efectes de la descentralització en els factors causals intermedis són positius, encara que fins ara poguéssim semblar així. Tot i els potencials efectes positius, la governança descentralitzada també pot comportar alguns efectes negatius potencials sobre la naturalesa del conflicte, la seva evolució i les relacions i interessos en cada etapa. Molts autors ens adverteixen que els efectes positius de la governança descentralitzada (en la prevenció de conflictes o altres àrees) no estan assegurats; els efectes poden ser fins i tot perversos. Per tant, no es pot passar per alt el fet que la implementació de mesures descentralitzadores, com les anteriorment explicades, pot tenir efectes no desitjats que alimentin les causes intermèdies de conflicte.

Alguns moviments socials, armats o no, es poden valer de la descentralització com a un pas o una fórmula per aconseguir la independència. La seva inclusió en el govern gràcies a la descentralització podria reforçar la legitimitat de les divisions existents i causar més inestabilitat. La pendent reliscosa (*slippery slope*) que representa arribar a acords sobre governança descentralitzada amb grups que busquen la independència és, possiblement, un dels principals temors dels governs centrals. L'establiment d'institucions i processos descentralitzats pot estar associat amb una major permissivitat envers les demandes de les minories, de manera que es creï un entorn propici per la independència.

Els exemples més clars d'aquest fenomen es troben al bloc soviètic després de la caiguda del Mur de Berlín: el cas de la dissolució de Txecoslovàquia és il·lustratiu de com es pot desenvolupar aquest procés de desmantellament. Fins i tot en casos en què la descentralització es troba més consolidada, com a Espanya, hi ha un augment de les veus crítiques respecte el grau actual de descentralització i el nivell d'independència; si hi sumem el sorgiment de nous partits que, pel contrari, s'oposen radicalment a la descentralització, es posa de manifest l'existència de tensions associades amb el poder relatiu dels governs subnacionals.

Entre les possibles conseqüències negatives de la governança descentralitzada en un nivell intermedi també cal avaluar la proliferació de partits regionals (Brancati, 2006). La política de la descentralització tendeix a reforçar les identitats minoritàries i a crear o reforçar divisions etnicopolítiques. En conseqüència, mentre que la descentralització pot tenir l'efecte directe de reduir el potencial pel conflicte i limitar la voluntat de secessió, també pot tenir indirectament un efecte negatiu, en permetre que emergeixin partits regionals preparats per a defensar els objectius de les minories i, per tant, conduir a un increment en les demandes secessionistes. Altrament, si en el marc dels parlaments regionals els grups secessionistes de les minories assoleixen nivells significatius de poder, un dels riscos potencials de la descentralització és que aquests grups, si tenen capacitat legislativa, l'emprin d'una manera contrària als interessos de part de la ciutadania. La situació actual a Bèlgica (que Brancati esmentava com un èxit), caracterit-

zada per fortes tensions entre els partits flamencs i francòfons, pot il·lustrar aquest aspecte.

Finalment, també a la dimensió administrativa es pot identificar una conseqüència negativa: la falta de coordinació entre nivells de govern. La responsabilitat compartida sobre els béns públics pot comportar el sorgiment de *free riders* o aprofitats. Aquest fenomen es pot donar si un nivell determinat de govern s'intenta beneficiar de la falta de coordinació i control central per maximitzar els seus guanys sense contribuir a la generació general de riquesa. Un bon exemple d'aquesta falta de coordinació es podria trobar a Bòsnia i Hercegovina. D'acord amb els resultats de la taula rodona sobre descentralització del Seminari Regional sobre els Balcans organitzat per la Comissió Mediterrània de Ciutats i Governos Locals Units, Bòsnia i Hercegovina és un exemple clar de la falta de mecanismes de coordinació entre nivells de govern.

## L'IMPACTE DE LES CAUSES IMMEDIATES O DESENCADENANTS

Aquest apartat tracta de les causes immediates del conflicte: «la gota que fa vessar el got» i provoca l'esclat de violència. La governança descentralitzada pot ajudar a prevenir o reduir el conflicte violent, ja que potencialment té capacitat de desactivar les causes immediates o desencadenants de la guerra o la violència. En aquest cas, el que més destaca és la millora la gestió de preferències, en termes d'una major igualtat, que essencialment fa correspondre les preferències amb les polítiques públiques, quelcom que, al seu torn, pot tenir un efecte preventiu del comportament violent. És a dir, que la descentralització pot impedir els desencadenants d'un esclat de la violència. L'argument presentat en aquest cas estableix que els governs locals i regionals disposen de més informació sobre les necessitats i les preferències dels ciutadans, de manera que poden establir correctament les prioritats de les polítiques i implementar-les adequadament. Si els diversos nivells de govern tenen més informació sobre la ciutadania i són capaços de detectar més ràpidament les necessitats de la població, es pot concloure que és me-

nor la probabilitat que esclati un conflicte com a resposta al sentiment de les minories que les seves demandes no es tenen en compte. Una bona gestió i canalització de les demandes de la societat suavitza els desencadenants del conflicte.

En la mateixa línia, considerem que l'estabilitat que confereix l'existència d'un complex internacional de procediments i normes equival a un *pre-ventor* de la guerra, un debilitador dels desencadenants del conflicte. Actuant com una xarxa, un complex institucional estable pot inhibir els transmissors de la violència. La creació d'aquest entramat de relacions basada en els incentius de governança influeix en l'expansió del conflicte, ja que distribueix responsabilitats entre els actors implicats en el procés de negociació i limita els guanys potencials en cas de conflicte. En un context en què a cada nivell de govern li corresponen diverses responsabilitats i, per tant, àrees de coneixement, els grups hauran d'aprendre a negociar. La creació d'estructures de presa de decisions i la implementació d'aquestes mitjançant la formació d'una xarxa genera una sèrie de vincles (tant administratius com polítics) que promouen la col·laboració. Una xarxa estructural com aquesta funciona com a preventor de conflictes, desactivant possibles desencadenants i dificultant el sorgiment d'un conflicte violent. El cas de la Índia il·lustra com l'existència d'un entramat polític, econòmic i social fa més complicat que sorgeixi un conflicte (Sinha, 2005).

L'últim grup d'efectes positius potencials de la governança descentralitzada quant a debilitar els desencadenants del conflicte es troba en la flexibilitat i la innovació de les institucions governamentals no centrals, especialment a curt termini. La proximitat entre els nous nivells de govern i els ciutadans permet tant l'adaptació com la innovació en les accions de govern (especialment les accions que s'emprenen com a resposta a l'esclat potencial d'un conflicte), quelcom fora de l'abast de l'Estat central. Específicament, els governs subnacionals tenen una responsabilitat més directa en el benestar de la població que s'hi identifica; això pot portar-los a intentar millorar-ne la situació mitjançant la implementació de polítiques més innovadores (Rodríguez-Pose, 2005). A més, la competència entre municipis i regions promou el creixement i la innovació, perquè a petita escala facilita trobar

solucions reeixides a problemes que podrien conduir a l'esclat d'un conflicte violent. L'apartat on la innovació es pot observar amb més freqüència és la gestió política de la despesa en serveis i la recaptació d'impostos. Cal destacar que la qüestió de la innovació no solament és important en termes econòmics, ja que els govern subnacionals també poden exercir de laboratoris en l'arena política: és més fàcil experimentar amb polítiques innovadores a petita escala i, més endavant, en nivells més alts. Un cas il·lustratiu n'és el de la ciutat brasilera de Porto Alegre, escenari de la implementació de fórmules innovadores de pressupost participatiu.

Malauradament, la governança descentralitzada també pot fer de desencadenant d'un nou conflicte, ja sigui directament o indirectament. Des de la perspectiva de l'economia i la distribució de la riquesa, els processos de descentralització poden tenir efectes no desitjats. Tot i que la corrupció representa un autèntic problema a tots els nivells de govern, a molts països els processos d'implementació de la governança descentralitzada pot tenir com a resultat el sorgiment de tiranies locals o regionals que intentin monopolitzar el joc polític. Normalment, aquest fenomen té lloc per raons econòmiques i, en conseqüència, té un efecte advers sobre el bon funcionament dels diversos nivells de govern i en darrera instància pot desencadenar conflictes.

En la mateixa línia argumental, es pot identificar un altre risc citat pels experts en aquest camp: l'agreujament de la desigualtat. És especialment agut en cas d'una gran disparitat en la distribució de recursos. En aquests contextos existeix el risc de crear unes condicions que condueixin a una acceleració de les causes intermèdies del conflicte i, finalment, a l'ocurrència de la violència. Un exemple es troba en la voluntat del departament bolivià de Santa Cruz d'ampliar les seves competències, especialment en la gestió dels seus recursos naturals propis, i en els esdeveniments subsegüents.

El quadre següent recull les idees presentades sobre els efectes positius i negatius potencials de la governança descentralitzada en els tres tipus dels factors causals del conflicte violent.

**QUADRE 13. GOVERNANÇA DESCENTRALITZADA I PREVENCIÓ DE CONFLICTES: IMPACTES SOBRE LES CAUSES**

	<b>Impacte positiu</b>	<b>Impacte negatiu</b>
<b>Causes estructurals</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Satisfer necessitats bàsiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cristal·lització de divisions ètniques</li> </ul>
<b>Acceleradors o causes intermèdies</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inclusió de nous grups polítics</li> <li>– Increment de la legitimitat de la democràcia</li> <li>– Increment de l'estabilitat</li> <li>– Increment de la transparència</li> <li>– Eficiència en les capacitats administratives</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pas cap a la secessió</li> <li>– Proliferació de partits regionals</li> <li>– Falta de coordinació entre nivells</li> </ul>
<b>Causes immediates o desencadenants</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capacitat d'identificar i implementar preferències</li> <li>– Existència d'un complex institucional articulat</li> <li>– Flexibilitat i innovació</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aparició de tiranies locals o regionals</li> <li>– Agreujament de les desigualtats</li> </ul>

## 6. CONCLUSIONS I RECERCA FUTURA

L'anàlisi proposada per aquest article combina dues propostes conceptuals i pràctiques que, per separat, han tingut un paper important en els debats del camp de la construcció de la pau i la transformació de conflictes durant els darrers 15 anys, tant en el món acadèmic com en la praxis de les organitzacions internacionals, els governs no centrals (ciutats, regions) i les ONG. Aquests conceptes són la prevenció de conflictes i la governança descentralitzada.

Tot i que hi ha un ampli consens sobre el fet que la governança descentralitzada contribueix a la prevenció del conflicte violent durant diverses fases (des del mateix inici fins l'esclat del conflicte i, fins i tot, després d'una acord de pau), la veracitat i universalitat del vincle entre la governança descentralitzada i la prevenció de conflictes no ha estat analitzada en profunditat. Aquesta és precisament la que s'ha intentat portar a terme en aquest article.

El *paper* ha pres dues premisses com a punt de partida. En primer lloc, el compromís amb l'axioma inicial de la recerca sobre la pau i la transformació de conflictes: les causes de la guerra/violència es poden conèixer i, per tant, és possible proposar accions per a evitar-les (preventors), fins i tot en contextos de conflicte emergent. En segon lloc, i com a compromís de l'ICIP, s'ha considerat necessari crear un Observatori de la Governança Descentralitzada i la Prevenció de Conflictes. Resta encara, doncs, la tasca d'afinar les definicions operatives i completar un estudi crític de la literatura existent.

Després d'establir les premisses inicials i els objectius de l'article, el segon apartat s'ha dedicat al context actual: la confluència de nous tipus de conflictes armats (intraestats, dotats d'una notable dimensió política, inclosos aquells en què hi ha descontent social i demandes de distribució de poder i recursos), el procés d'urbanització i l'expansió dels processos de descentralització.

Les noves demandes de seguretat basades en la població (seguretat humana), així com les noves amenaces i tipus de violència (tràfic de drogues,



violència juvenil, etc.), generen reptes per a les societats i els estats. Els principis de la sobirania i la no-interferència segueixen sent bàsics en les relacions internacionals, però han estat atacats i posats en dubte des de diversos angles, tant pel sorgiment de nous actors, com per la confluència de les agendes de pau, la seguretat i el desenvolupament o l'aparició de noves demandes ètiques i polítiques (com la responsabilitat de proporcionar protecció durant crisis humanitàries que, tot i que siguin internes, podrien acabar provocant conflictes armats a gran escala).

El tercer apartat de l'article s'ha dedicat a la creació d'un marc analític, parant especial atenció a les causes de la guerra i al paper dels *preventors* de la violència. En aquest apartat, la prevenció de conflictes s'ha definit com tots aquells mitjans que permeten reduir la violència i limiten l'esclat d'un conflicte armat, dirigint-se cap a la generació de mecanismes que transformin el conflicte, eliminant o atenuant les causes que el sostenen. Les causes poden ser estructurals, intermèdies o desencadenants. Tot i tenir en compte que totes les causes s'haurien de tractar, la prevenció de conflictes se centra bàsicament en les causes a curt i mitjà termini (desencadenants i intermèdies). Per contra, la construcció de pau, el desenvolupament i la cooperació se centren en el llarg termini i les causes estructurals.

S'ha mostrat que existeixen pràctiques i instruments, els anomenats *preventors*, que permeten eixamplar el canvi pacífic. Hi ha tres elements essencials per gestionar els conflictes socials (inevitables) i promoure el canvi pacífic: en primer lloc, la democratització i el disseny institucional, centrats en les polítiques institucionals i els procediments de transformació dels conflictes, especialment en la governança descentralitzada; en segon lloc, els canvis estructurals que promouen el desenvolupament i la seguretat humana, ja que redueixen els desequilibris i l'exclusió social, milloren el benestar dels éssers humans i ajuden a establir societats menys tendents al conflicte; i, en tercer lloc, una bona governança, incentius per la inclusió i incentius relatius al *power-sharing* en relació al poder polític, però també en les estructures de seguretat i en la distribució de recursos.

Els apartats quart i cinquè s'han dedicat a definir la prevenció de conflictes i la governança descentralitzada, així com a analitzar l'efecte de la sego-

na en la primera. En aquest procés, la complexitat d'avaluar aquests impac-tes s'analitza a la llum de l'heterogeneïtat d'experiències. També s'ha discutit la dificultat d'identificar la causalitat o l'absència de dades compa-rables a llarg termini. Per tant, l'article se centra en avaluar els efectes de la descentralització a curt i mitjà termini en casos concrets, una tasca portada a terme des de perspectives *macro* i *meso* (analitzant la prevenció de conflictes i la governança descentralitzada, i considerant la descentralització com un factor directe en la reducció de la violència). Aquest enfocament ens ha permès arribar a **diverses conclusions**:

## A. DES D'UNA PERSPECTIVA *MACRO* I GENERAL

Les estratègies de disseny institucional, per exemple en el camp de la des-centralització, la democratització i el poder compartit, són diverses. Les de-cisions institucionals poden prendre una gran varietat de camins, de mane-ra que no hi ha una recepta universal.

1. L'èxit o fracàs d'aquest enfocament no dependrà únicament de les estratègies emprades, sinó també de factors contextuals, factors històrics i, especialment, factors culturals. En general, les estratègi-es que han tingut en compte els trets culturals i socials de les socie-tats tendeixen a funcionar millor, i ens porten a afirmar que els en-focaments sensibles al context tenen una major probabilitat d'èxit.
2. Els incentius relatius al poder compartit a vegades són massa tradi-cionals; molt sovint, l'èxit d'aquestes iniciatives depèn de la capaci-tat d'oferir incentius de governança més subtils.
3. En el cas de les estratègies relacionades amb processos de desenvol-uament, caldria tenir en compte el paper dels factors externs globals, especialment per la necessitat de reformar les institucions globals.
4. En relació al foment de la democràcia, la descentralització, els incen-tius relacionats amb la governança i el desenvolupament humà, cal-dria tenir en compte que assolir aquests objectius estratègics podria

comportar l'aparició de problemes col·laterals i, fins i tot, de contradiccions; sovint sorgiran efectes negatius a mitjà i llarg termini.

5. En termes generals és important reconèixer els drets dels grups minoritaris i, en conseqüència, acceptar el dret del poble a decidir la forma dels seus propis governs dins dels límits establerts per la legalitat internacional. Un cop més, s'entra en el debat sobre els límits de la sobirania, un tema de gran rellevància en el món post-Guerra Freda.

## B. DES D'UNA PERSPECTIVA MESO I D'AVALUACIÓ DE L'IMPACTE

6. Els impactes de la governança descentralitzada es poden detectar principalment en les causes intermèdies i immediates. Pel què fa a les causes estructurals (claus a llarg termini), cal portar a terme una anàlisi àmplia a causa de la necessitat d'estudiar la coherència entre les diverses polítiques, incloses la construcció de la pau i el desenvolupament i la cooperació al desenvolupament.
7. En relació a les causes intermèdies, la governança descentralitzada pot exercir de preventor de la guerra mitjançant la inclusió de nous grups polítics, el reforçament de la legitimitat democràtica i la promoció de l'estabilitat i l'eficiència administrativa.
8. En relació a les causes immediates, la governança descentralitzada limita les possibilitats d'un esclat de violència creant una xarxa institucional complexa que redueix els beneficis d'aquells que es plantegen emprar la violència com a mitjà per a assolir els seus objectius; al mateix temps, el poder compartit millora el procés de satisfer les preferències i atorga a l'Estat un major grau de flexibilitat i potencial d'innovació.
9. No obstant això, la governança descentralitzada no és una panacea: la seva implementació podria propiciar efectes no desitjats o, fins i tot, provocar resultats completament oposats als que intenta assolir.
10. En alguns casos, és possible que les mesures de descentralització tinguin com a resultat problemes de falta de coordinació, el sorgi-

ment de partits regionals disposats a legislar en contra de parts substancials de la ciutadania, el desencadenament de tiranies locals, l'increment de les desigualtats econòmiques o la cristallització de divisions ètniques.

En resum, com a **conclusió general**, es pot defensar una tesi amb tres parts:

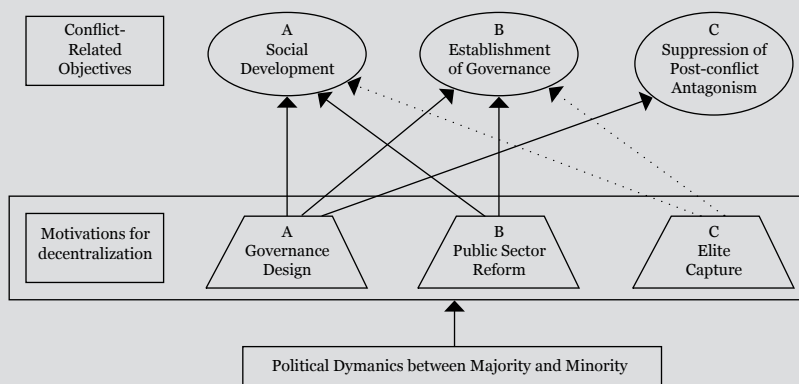
- a. La governança descentralitzada podria tenir efectes molt positius en termes de prevenció de conflictes, gràcies a la seva capacitat de propiciar la creació de preventors de la guerra o la violència i de reduir (o eliminar) els tres tipus de causes que generen comportaments violents.
- b. Atès que la governança descentralitzada se centra en les causes intermèdies i immediates, no s'haurien d'oblidar la coordinació i la coherències de les polítiques a llarg termini (tant en l'àmbit intern com en l'internacional). Específicament, la coherència entre la construcció de la pau, la prevenció de conflictes, el desenvolupament i les polítiques de seguretat humana encara és una qüestió clau per assolir societats pacífiques a llarg termini.
- c. L'ús de la governança descentralitzada com a mecanisme *preventor* de la guerra no es troba exempt de riscos, ja que existeixen factors contextuais imprevisibles. En altres paraules, la implementació de processos de descentralització podria comportar efectes perversos que agreugin les causes del conflicte en lloc de contribuir-ne a la transformació i resolució.

Un cop establert el vincle entre la governança descentralitzada i la prevenció de conflictes, la futura recerca hauria de continuar avançant, i analitzar la capacitat de la governança descentralitzada com a preventor de la guerra. Fins ara, hem après molt poques coses.

Com mostra el Quadre 14, el gràfic desenvolupat per Sasaoka il·lustra la necessitat de combinar els objectius de la descentralització, que podrien evitar una situació de conflicte (desenvolupament social, implantació de la

governança, supressió de l'antagonisme post-conflicte, etc.), amb les motivacions de la descentralització (disseny de la governança, reforma del sector públic, captura per les elits, etc.), ja que són diferents i, sovint, contradictòries.

#### QUADRE 14: MARC ANALÍTIC PER LA DESCENTRALITZACIÓ I LA PREVENCIÓ DE CONFLICTES



Source: Created by Yuichi Sasaoka. Note: Arrows do not connect all motivations and objectives

Conèixer quins tipus de vincle causal, quines influències i quina correlació hi ha en cada cas entre els objectius relacionats amb el conflicte i les motivacions per la descentralització sembla una tasca prometedora i atractiva. Tanmateix, segueix a la llista de coses per fer.

La recerca futura hauria de desenvolupar l'anàlisi presentada en aquest article mitjançant les iniciatives següents:

- La operativització d'un marc analític que permeti un estudi cas per cas del model de Sasaoka.
- La identificació dels escenaris i condicions que condueixen a l'ús de la governança descentralitzada com preventor de la guerra.

- L'estudi dels atributs necessaris per a una implementació correcta de la governança descentralitzada d'una manera que impedeixi el sorgiment d'efectes negatius o no desitjats.
- L'anàlisi dels mecanismes de control i supervisió entre els actors, així com la relació entre les activitats i els objectius de cada potencial part interessada en el procés de descentralització.
- Estudis de cas en profunditat.

Està previst que les línies d'investigació esmentades siguin abordades en el marc de l'ICIP a través d'un Observatori de Governança Descentralitzada i Prevenció de Conflictes a partir de 2010.

## 7. BIBLIOGRAFIA

- Ackerman, Alice (2003), «The Idea and Practice of Conflict Prevention», *Journal Of Peace Research*, vo. 40, n° 3, pp. 339-347.
- Alesina, Alberto i Enrico Spolaore (2003), *The Size of Nations*, MIT Press.
- Bastian, Sunil i Luckham, Robin (2003) (eds.), *Can Democracy be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies*, Londres, Zed Books.
- Binder, Juergen K. et al. (2007), *Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development*, European Comisión, Background Paper, Bruselas.
- Blanchard, Olivier i Schleifer, Andrei (2000), «Federalism with and Without Political Centralization: China versus Russia» NBER Working Paper, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Boex, Jamie (2001), *An Introductory Overview of Intergovernmental Fiscal Relations*, training material for a workshop organized by the UN Capital Development Fund, Local Bodies Finance Commission, i Georgia State University.
- Boutros Boutros Ghali (1992), *Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*. Informe del Secretari General, adoptat per la Cimera d'Estiu del Consell de Seguretat el 31 de gener de 1992, A/47/277-S/24111, 17 de juny, Nova York, United Nations.
- Brancati, Dawn (2006), «Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?» *International Organization*, 60, estiu de 2006, 651-685.
- Brancati, Dawn (2009), *Peace by Design. Managing Intrastate Conflict through Decentralization*, Oxford U.P.
- Brosio, Giorgio i Ahmad, Ehtisham (2008), *Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better?*, Working Paper No. 08/67, International Monetary Fund.

- Bush, Kenneth (2004), *Building Capacity for Peace and Unity. The Role of Local Government in Peacebuilding*, Federation of Canadian Municipalities.
- Cheema, G. Shabbir i Rondinell, Dennis A. (2007) (EDS.) *Decentralizing governance: emerging concepts and practices*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Choudhry, Sujit (2008) (ed.), *Constitutional design for divided societies: integration or accommodation?*, Oxford University Press.
- Ciutats i Governos Locals Units (2008), *Primer Informe Global sobre Descentralització i Democràcia Local*, Barcelona.
- Cornell, Svante E. (2002), «Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective», a *World Politics*, Vol. 54, No. 2, pp. 245-276.
- Diamond, Larry (2004), *Why Decentralize Power in A Democracy?*, Article presentat a la *Conference on Fiscal and Administrative Decentralization*, Bagdad, febrer de 2004.
- Fitzgerald, Valpy; Stewart, Francis i Venugopal (2006), Rajesh, *Globalization, Violent Conflict and Self-Determination*, Houndmills, Palgrave/Macmillan.
- Gerring, John; Thacker, Strom C. i Moreno, Carola (2005), «Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry», *The American Political Science Review*, Vol. 99, No. 4, pp. 567-581.
- Grindle, Merilee S. (2007), *Going local: decentralization, democratization, and the promise of good governance*, Princeton University Press
- Harzell, Caroline A, i Matthew Hoddie (2007), *Crafting Peace: Power-Sharing Institutiond and the Negotiated Settlement of Civil Wars*, Filadèlfia, Penn State University Press.
- International Crisis Group (2004), *Iraq: can local governance save central government?*, ICG Middle East Report 33.
- Jackson, Paul i Scout, Zoe (2007), *Local Government in Post-Conflict Environments*, artículo encargado para el *Workshop on Local Government in Post-Conflict Situations*, Oslo Governance Centre, United Nations Development Programme, Oslo.



- Kauzya, John-Mary (2005), *Decentralization: Prospects for Peace, Democracy and Development*, DPADM Discussion paper, United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Lederach, John Paul (1997), *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, United States Institute of Peace.
- Luard, Evan (1986), *War in International Society*, London, I.B. Tauris Ltd.
- Lundt, Michael S. (2002), «Preventing Violent Intrastate Conflicts: learning Lesson from Experience», a Van Tongeren, van de Veem & Verhoeven 2002, pp. 99-119.
- Lustick, Ian S.; Miodownik, Dan i Eidelson, Roy J. (2004), «Secessionism in Multicultural States: Does Sharing Power Prevent or Encourage It?» *The American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2, pp. 209-229.
- Miall, Hugh (2007), *Emergent Conflict and Peaceful Change*, Houndmills, Palgrave/Macmillan.
- Musch, ARNE (2008) (ed.), *La Diplomacia de las Ciudades; el papel de los gobiernos locales en la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la reconstrucción post-conflicto*, VNG, l'Haia.
- O'Neill, Kathleen (2005), *Decentralizing the State: elections, parties, and local power in the Andes*, Nova York, Cambridge University Press.
- Pagano, Michael A. i Leonardi, Robert (2007), *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*, Nova York, Palgrave Macmillan.
- Prud'home, Remy (2001), «Decentralization Mechanisms,» UNCDF Workshop on Decentralization and Local Governance in Africa, Cape Town.
- Richmond P. Oliver (2007), *The Transformation of Peace*, Houndmills, Palgrave/Macmillan.
- Rodden, Jonathan (2004), Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement, a *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 4, pp. 481-500.
- Rodden, Jonathan i Wibbels, Erik (2002), «Beyond the Fiction of Fede-

- ralism: Macroeconomic Management in Multitiered Systems», *World Politics*, Vol. 54, No. 4, pp. 494-531.
- Rodden, Jonathan (2003), «Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government», *International Organization*, Vol. 57, No. 4, pp. 695-729.
  - Rodríguez-Pose, Andrés i Bwire, Adala (2003), *The economic (in)efficiency of devolution*, working paper, Department of Geography and Environment, London School of Economics.
  - Rodríguez-Pose, Andrés, y Gill, Nicholas (2005), «On the ‘economic dividend’ of devolution», *Regional Studies*, n. 39, pp. 405-420.
  - Romeo, Leonardo (2002), *Local Governance Approach to Social Reintegration and Economic Recovery In Post-Conflict Countries: Towards a Definition and a Rationale*, Discussion Paper, United Nations Capital Development Fund.
  - Sato, Motohiro (2002), «Intergovernmental Transfers, Governance Structure and Fiscal Decentralization,» *Japanese Economic Review*, 53, pp. 55-76.
  - Schou, Arild i Haug, Marit (2005), «Decentralization in Conflict and Post-Conflict Situations,» Working paper 139, Norwegian Institute for Urban and Regional Research, Oslo.
  - Siegle, Joseph i O’Mahony, Patrick (2006), «Assessing the Merits of Decentralization as a Conflict Mitigation Strategy,» document elaborat per a la USAID’s Office of Democracy and Governance, Washington.
  - Sinha, Aseema (2005), «Political Foundations of Market-Enhancing Federalism: Theoretical Lessons from India and China,» *Comparative Politics*, Vol. 37, No. 3, pp. 337-356
  - Sisk, T. D., ed. (2001), *Democracy at the local level: international IDEA’s handbook on participation, representation, conflict management and governance*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm.
  - Shah, Anwar i Thompson, Theresa (2004), *Implementing decentralized local governance: a treacherous road with potholes, detours and road closures*, Policy Research Working Paper 3353, World Bank.

- Sharma, Chanchal Kumar (2005), «Why decentralization? The puzzle of causation», *Synthesis*, vol. 3 n. 1.
- Sharma, Chanchal Kumar (2009), «Emerging dimensions of decentralization debate in the age of glocalization», *Indian Journal of Federal Studies*, n<sup>o</sup> 1, pp 47-65.
- Shaw, Greg M i Reinhart, Stephanie L. (2001), «Devolution and Confidence in Government», *Public Opinion Quarterly*, vol. 65 n.3.
- Smoke, P. (1999), «Understanding Decentralization in Asia: An Overview of Key Issues and. Challenges,» *Regional Development Dialogue*, Vol. 20.
- Sriram, Chandra Lekha (2008), *Peace as Governance. Power-Sharing, Armed Gorups and Contemporary Peace Negotiations*, Houndmills, Palgrave/Macmillan.
- Stewart, Francis (2001), *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*, Oxford, Cener for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity
- Stewart, Francis i O’Sullivan, Meghan (1998), *Democracy, Development and Conflict-Three Cases*, Oxford, Queen Elizabeth House, Working Paper QEHWPS15.
- Tilly, Charles (ed) (1978), *From Mobilization fo Revolution*, Reading, Addsson-Wesley,
- Tilly, Charles (1990), *Coercion, Capital and European States, AD990-1992*, Oxford, Blackwell.
- Tilly, Charles (2003), *The Politics of Collective Violence*, Cambridge. Cambridge U.P.
- Treisman, Daniel (2007), *The architecture of government: rethinking political decentralization*, Cambridge, Cambridge U.P.
- UN-Habitat (1997) *Directrices sobre descentralización*, adoptades pel Consell Executiu, Nairobi.
- Van Tongeren, Paul; van de Veem, Hans i Verhoeven, Juliette (2002) (eds), *Searching for Peace in Europe and Eurasia: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, Boulder, Co, Lynne Rienner.

- Van der Pluijm, Rogier (2007), *Diplomacy; The Expanding Role of Cities in International Politics*, l’Haia, Netherlands Institute of International Relations.
- VV.AA. (1999), *Decentralization: A sampling of definitions*, UNDP.
- VV.AA. (2008), *El paper dels governs locals en la construcció de la pau*, Ajuntament i Diputació de Barcelona.
- Whitford, Andrew B. (2007), «Decentralized Policy Implementation», *Political Research Quarterly*, vol. 60, n.1.
- Work, Robertson 2005), *The Role of Participation and Partnership in Decentralised Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor*, UNDP, Nova York.

# ICIP WORKING PAPERS - SUBMISSION GUIDELINES

## 1. International Catalan Institution for Peace (ICIP):

The principle purpose of the ICIP is to promote a culture of peace in Catalonia as well as throughout the world, to endorse peaceful solutions and conflict resolutions and to endow Catalonia with an active role as an agent of peace and peace research.

## 2. Objectives of the Publication:

The ICIP wants to create an open forum on topics related to peace, conflict and security. It aims to open up debate and discussion on both theoretical and contemporary issues associated with the pursuit and maintenance of peace in our world. It strives to connect an eclectic group of voices including career academics, PhD students, NGO representatives, institutional representatives, and field workers and field writers to celebrate groundbreaking and constructive approaches to peace and conflict resolution.

## 3. Scope of the Publication (List of Themes):

The ICIP is interested in works related to peace, conflict and security research. It aims to provide an innovative and pluralist insight on topics of methodology of peace research, the history and development of peace research, peace education, peace-keeping and peace-creating, conflict resolution, human security, human rights, global security, environmental security, development studies related to peace and security, international law related to peace, democracy, justice and equality, disarmament, gender, identity and ethics related to peace, science and technology associated with peace and security.

## 4. Audience:

The ICP aims to provide accessible, valuable and well-researched material for all those interested in the promotion of peace. Our audience inclu-

des fellow academics and researchers, student of peace and security, field workers, institutional and governmental representatives as well as the general public.

5. The review process:

ICIP WP is a peer reviewed publication. Submissions should be sent directly to the series editor ([recerca.icip@gencat.cat](mailto:recerca.icip@gencat.cat)), who will check whether the paper meets the formal and general criteria for a working paper and will commission a review.

6. Who may submit working papers:

- a. The main criterion for the submission of Working Papers is whether this text could be submitted to a good academic journal.
- b. ICIP staff and other fellows and visitors affiliated with the ICIP are expected to submit a working paper related to their research while at the ICIP.

7. Submission System:

All submissions can be made to the ICIP, e-mail address [recerca.icip@gencat.cat](mailto:recerca.icip@gencat.cat) with “Working Papers – submission” in the subject line.

For a complete version of the ICIP WP submission guidelines, please visit the publications section of the website [www.icip.cat](http://www.icip.cat).

Una versió completa i en català d'aquests criteris de submissió de texts la trobareu a la secció de publicacions del lloc web [www.icip.cat](http://www.icip.cat).

Una versión completa y en castellano de estos criterios de sumisión de textos se encuentra en el apartado de publicaciones de la página web [www.icip.cat](http://www.icip.cat).

## PROPER S NÚMEROS DE LA SÈRIE ICIP WORKING PAPERS

**Working Paper 2010/1:** *Territorial Autonomy and Self-Determination Conflicts. Opportunity and willingness. Cases from Bolivia, Niger and Thailand*, per Roger Suso.

## NÚMEROS EDITATS DE LA SÈRIE ICIP WORKING PAPERS

**Working Paper 2009/8:** *Indigenous People's Mobilization and their Struggle for Rights in Colombia*, per Farid Samir Benavides.

**Working Paper 2009/7:** *A Critical Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security*, per Catherine Charrett.

**Working Paper 2009/6:** *Bringing actors and violent conflict into forced migration literature. A model of the decision to return*, per Inmaculada Serrano.

**Working Paper 2009/5:** *The Quest for Regulating the Global Diamond Trade*, per Franziska Bieri.

**Working Paper 2009/4:** *Hezbollah's identities and their relevance for cultural and religious IR*, per Pol Morillas Bassedas.

**Working Paper 2009/3:** *Eleccions pacífiques a Costa d'Ivori a finals del 2009? Avenços i obstacles de la construcció de pau al país ivorià*, per Albert Caramés.

**Working Paper 2009/2:** *Prohibició de submissió a nou judici – regla del ne bis in idem – en el sistema interamericà de drets humans i en el dret comparat*, per Priscila Akemi Beltrame.

**Working Paper 2009/1:** *Conflict prevention and decentralized governance*, per Rafael Grasa i Arnau Gutiérrez Camps.