

INTRODUCCIÓN DE "AT WAR'S END: BUILDING PEACE AFTER CIVIL CONFLICT"

ROLAND PARIS*

RESUMEN:

El presente fragmento introduce los argumentos de Roland Paris acerca de la construcción de la paz postbélica. Paris critica la metodología empleada durante los noventa por las misiones de construcción de la paz que trataron de implementar reformas democráticas y liberales demasiado rápido. Aunque Paris sostiene que la meta principal todavía debe ser convertir países destrozados por la guerra en sistemas democráticos de mercado, mantiene que la introducción de tales reformas sin suficientes instituciones gubernamentales puede provocar la recaída de estos países en el conflicto. Por lo tanto, propone una nueva estrategia de "institucionalización antes que de liberalización", que implica la construcción inicial de una base institucional para luego permitir la introducción de reformas democráticas y liberales que fomenten una paz duradera.

PALABRAS CLAVE:

Construcción de la paz, conflicto, democratización, liberalización.

TITLE:

Introduction, in *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, ps. 1-10.

ABSTRACT:

This fragment introduces Roland Paris's argument regarding post-conflict peace building. Paris criticises methods used during the nineties by peace building operations for trying to implement democratic reforms and liberalisation too quickly. Whilst Paris maintains that the principal objective still should be to convert war torn countries into market democracies he believes that the implementation of such reforms without sufficient government institutions can provoke the regression of these countries into conflict. Therefore, he proposes a new strategy "institutionalisation before liberalisation" that first builds a strong institutional base, which he argues may then allow the introduction of democratic and liberal reforms capable of creating a lasting peace.

KEYWORDS:

Peacebuilding, conflict, democratization, liberalization.

* **Roland PARIS** se graduó en la Universidad de Toronto y es doctor por la Universidad de Yale. Actualmente es director del Centro de Estudios de Política Exterior y catedrático de Seguridad Internacional y Gobierno en la Universidad de Ottawa. Está especializado en seguridad internacional y política exterior. Ganó tres premios, entre ellos el Grawemeyer Award for Ideas Improving World Order por *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*.

Introducción

Al principio de los noventa, una nueva amenaza a la seguridad global y al bienestar humano atrajo la atención de los analistas políticos y de los funcionarios que dictan la política alrededor del mundo, una amenaza que pocos observadores habían anticipado: la violencia interna aguda y pernicioso. Tenían razón en preocuparse. Las guerras civiles (que ocurren principalmente dentro de las fronteras de un único estado y entre beligerantes que normalmente residen en este estado) representaban el noventa y cuatro por ciento de todos los conflictos armados durante los noventa¹. Desde África hasta Asia Central, la violencia autodestructiva y los estados en crisis se convirtieron en una característica desafortunada pero familiar del panorama político de la post Guerra Fría².

La naturaleza de la amenaza creada por estos conflictos fue a la vez humanitaria y estratégica. Desde un punto de vista humanitario, esta violencia infligió pérdidas horribles de civiles no combatientes. Al principio del siglo XX, aproximadamente el noventa por ciento de las víctimas de guerra fueron soldados; durante los noventa, por el contrario, aproximadamente un noventa por ciento de aquellos muertos en conflictos armados fueron civiles³. Los ataques y las atrocidades contra no combatientes llegaron a ser empleadas como estrategias deliberadas de guerra —incluyendo tácticas como violaciones sistemáticas, ejecuciones masivas, limpieza étnica, e incluso genocidio—, incitando a algunos comentaristas a lamentar la reinstauración de prácticas “premodernas” de lucha que no respetaban las restricciones tradicionales de/para hacer la guerra⁴. En los noventa, los conflictos internos fueron también la fuente principal de movimientos masivos de refugiados, lo cual muchas veces creó nuevas emergencias humanitarias⁵.

Además, los disturbios civiles crónicos representan una amenaza para la estabilidad regional, e incluso global. Varios conflictos internos traspasaron las fronteras internacionales y minaron la seguridad de estados adyacentes —como el conflicto de Ruanda cuando se extendió a su vecino Zaire a mediados de los noventa, causando el derrumbamiento del gobierno de Zaire y provocando una guerra regional que continuó el resto de la década—. Aún cuando la lucha se

¹ WALLENSTEEN, Peter y SOLLENBERG, Margareta, “Armed Conflict 1989-2000” en *Journal of Peace Research*, vol. 38, nº 5, 2001, ps. 629-644, p. 632. Entre 1989 y 2000 (inclusive), hubo 111 conflictos armados en el mundo, de los cuales 104 eran conflictos internos.

² Para una descripción vívida pero apocalíptica de estas zonas de conflicto, ver KAPLAN, Robert, *The Ends of the Earth: A Journey at the Dawn of the 21st Century*, Random House, Nueva York, 1996.

³ PNUD, *Human Development Report 2002*, Oxford University Press, Nueva York, 2002, p. 85; y COLLIER, Paul et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Oxford University Press, Nueva York, 2003, p. 17. También sorprende el hecho de que el ratio de muertos civiles por militares se triplicó de los ochenta y los noventa (KALDOR, Mary, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press, Stanford, 1999, p. 9).

⁴ Por ejemplo, SNOW, Donald, *Uncivil Wars: International Security and the New Internal Conflicts*, Lynne Rienner, Boulder, 1996; e IGNATIEFF, Michael, *The Warrior's Honour: Ethnic War and the Modern Conscience*, Henry Holt, Nueva York, 1997.

⁵ De los veinte países que fueron el origen principal de refugiados en el mundo en 1995, no menos de diecinueve sufrían conflictos internos en ese momento (KANE, Hal, *The Hour of Departure: Forces that Create Refugees and Migrants*, World Watch Paper nº 125, World Watch Institute, Washington, D.C., 1995, p. 18; y KANE, H., “Refugees on the Rise Again” en BROWN, Lester et al., *Vital Signs 1996*, W.W. Norton, Nueva York, 1996, p. 96).

mantuvo restringida geográficamente, el movimiento de refugiados de los estados en guerra puso en peligro la estabilidad de los países vecinos —como en el caso de Macedonia, que fue el anfitrión recio de millones de refugiados de Kosovo en 1999—. Las redes terroristas y criminales, que operan con relativa impunidad en estados divididos por una guerra civil, también crearon amenazas contra la seguridad de otros países⁶. Los ataques de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington D.C., orquestados por un grupo terrorista con base en un Afganistán asolado por la guerra, ilustraron dramáticamente el peligro que supone dejar que los conflictos civiles se enconen. Como observó el Secretario de Asuntos Exteriores británico Jack Straw a la luz de estos ataques: “Cuando dejamos fallar un gobierno, los señores de la guerra, traficantes de drogas o terroristas llenan el vacío... Los terroristas son más fuertes donde los estados son más débiles”⁷.

En respuesta a estos desafíos, la comunidad internacional experimentó con nuevas técnicas para controlar el problema de los disturbios civiles y el fracaso estatal. Esta tarea fue principalmente la responsabilidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de varias otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que lanzaron una serie de operaciones importantes en países arrasados por la violencia interna. Algunas de estas misiones intentaron entregar asistencia humanitaria y proteger a las poblaciones civiles durante los conflictos. La mayoría, sin embargo, se implementaron inmediatamente después de guerras civiles con la meta de prevenir la recurrencia de la violencia. Estas misiones posbélicas se conocieron como operaciones de “construcción de paz”⁸.

El objetivo de las acciones de construcción de paz, en palabras del Secretario General de la ONU Kofi Annan, fue “crear las condiciones necesarias para una paz sostenible en sociedades afectadas por la guerra”. Esto es, una paz que continúe largo tiempo después de que los constructores de la paz se hayan ido⁹. El predecesor de Annan, Boutros Boutros-Ghali, definió de manera similar el propósito de la construcción de paz como el intento de “identificar y apoyar las estructuras con tendencia a fortalecer y solidificar la paz para evitar la recaída en conflicto”¹⁰. Las razones detrás de este tipo de misiones fueron sencillas y convincentes: si no se llevan a cabo medidas eficaces para prevenir la recurrencia de la violencia en estados destrozados por la guerra, un conflicto a gran escala puede reiniciarse después del fin inicial de las hostilidades, y así minar y derrochar los esfuerzos internacionales para atajar esas primeras hostilidades. Sin embargo la creación

⁶ TAKEYH, Ray y GVOSDEV, Nikolas, “Do Terrorist Networks Need a Home?” en *Washington Quarterly*, vol. 25, nº 3, 2002 p. 97-108.

⁷ Citado en CHEGE, Michael, “Sierra Leone: The State that Came Back from the Dead” en *Washington Quarterly*, vol. 25, nº 3, 2002, p. 147-160, p. 147.

⁸ Algunos comentaristas definen la construcción de paz más ampliamente como los esfuerzos para evitar conflictos antes o después de la guerra. Este volumen adopta la designación común de construcción de paz como una actividad posbélica, como explicaré en el capítulo 1.

⁹ ANNAN, Kofi, *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, Documento de la ONU nº A/51/4, 31 de agosto de 1999, p. 101.

¹⁰ BOUTROS-GHALI, Boutros, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*, United Nations, Nueva York, 1992, p. 11.

de condiciones para una paz estable y duradera en el periodo subsiguiente a una guerra civil no es una tarea fácil porque consiste en mucho más que controlar una tregua. Tanto Annan como Boutros-Ghali apuntaron que la construcción de la paz involucra, identifica y alivia las fuentes originarias del conflicto dentro de un estado destruido por la guerra, lo cual requiere un amplio conocimiento de las condiciones locales¹¹.

Para complicar el asunto, muchos estados que salían de conflictos civiles estaban en un limbo entre la paz y la guerra, con sus habitantes divididos por animosidades mutuas, resentimientos, miedos y con un gran número de armas disponibles y de ex combatientes capacitados para utilizarlas. Además, las condiciones de malestar económico general, las débiles o inexistentes instituciones gubernamentales, la reducción de los servicios sociales, y el incremento de los necesitados (incluidos aquellos desplazados o despojados durante la guerra) y de la infraestructura dañada, se combinan para exacerbar la inestabilidad local. Fueron precisamente estas condiciones volátiles, sin embargo, las que hicieron imprescindible la construcción de la paz. La misma fragilidad de los estados destrozados por la guerra —y el hecho de que países con un historial reciente de violencia civil tuviesen un cincuenta por ciento más de probabilidades de recaer en la violencia— creó la necesidad¹².

La construcción de la paz posbélica se convirtió en una industria en crecimiento durante los noventa. La primera operación fue implementada en Namibia en 1989, seguida de misiones en Nicaragua (1989), Angola (1991), Camboya (1991), El Salvador (1992), Mozambique (1992), Liberia (1993), Ruanda (1993), Bosnia (1995), Croacia (1995), Guatemala (1997), Timor Oriental (1999), Kosovo (1999), y Sierra Leona (1999). En total, catorce importantes operaciones de construcción de la paz fueron desplegadas entre 1989 y 1999 en los territorios que habían sufrido recientemente conflictos civiles¹³. Estas operaciones involucraron una selección diversa de actores internacionales que desempeñaron una variedad de funciones —desde escribir y reescribir constituciones nacionales hasta redactar el derecho penal, organizar y administrar elecciones, tutorar policías, abogados y jueces, formular políticas económicas y hasta apoderarse temporalmente de la administración de territorios enteros— todo con la esperanza de establecer

¹¹ BOUTROS-GHALI, B., 1992, *An Agenda for Peace, Op. Cit.*, p. 32; BOUTROS-GHALI, B., *Supplement to and Agenda for Peace*, documento nº A/50/60-S/1995/1 de la ONU, 3 de enero de 1995, párrafo 49; ANNAN, Kofi, *Towards a Community of Democracies*, Discurso de clausura del secretario general de la ONU Kofi Annan en la conferencia ministerial, Reproducido en la página web de la delegación estadounidense, 1998: <http://www.democracyconference.org/kofiannan.html>, [consultado en marzo de 2002], párrafo 63.

¹² COLLIER, P. et al., *Breaking the Conflict Trap, Op. Cit.*, p. 83. Afirman que un país típico emergente de una guerra civil tiene una probabilidad de 44% de recaer en conflicto dentro de los primeros cinco años de paz. Basan este descubrimiento en un estudio de setenta y ocho conflictos civiles entre 1960 y 1999. Ver también COLLIER, P. y SAMBANIS, Nicholas, "Understanding Civil War: A New Agenda" en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 46, nº 1, 2002, p. 3-12, p. 5.

¹³ Esto excluye misiones que no siguieron a una guerra civil (como la que se implementó en Haití) y misiones que se realizaron durante un conflicto (como la operación en Somalia). Para una explicación sobre por qué defino ciertas misiones y no otras como "operaciones de construcción posbélica importantes", ver Capítulo 3. Hablo de Bosnia-Herzegovina como "Bosnia" a lo largo de este libro.

las condiciones para una paz estable y duradera. Algunas misiones, como las operaciones en Bosnia y Kosovo, atrajeron mucha atención por parte de los medios de comunicación internacionales, mientras otras trabajaron en una oscuridad relativa. Pero en conjunto, estas catorce operaciones de construcción de la paz representaron el esfuerzo internacional más ambicioso y coordinado para rehabilitar estados destrozados por la guerra después de la reconstrucción aliada de Alemania y Japón después de la Segunda Guerra Mundial. La construcción de la paz no fue sino un enorme experimento de ingeniería social, con el fin de crear las condiciones domésticas para una paz duradera dentro de los países recién salidos de guerras civiles.

¿Qué principios y supuestos guiaban este experimento? ¿Qué modelos o teorías de gestión de conflictos, si hubo alguno, aplicaron los constructoras de la paz internacionales en sus esfuerzos para rehabilitar estados destrozados por la guerra? Mientras que la literatura sobre la construcción de la paz ha florecido desde el fin de la Guerra Fría, pocos escritores han inspeccionado los supuestos que apuntalaban el diseño y la implementación de estas operaciones¹⁴. Los observadores han diseccionado las fortalezas y las debilidades de muchas misiones, pero han prestado poca atención a los fundamentos conceptuales de la propia construcción de la paz o a las premisas básicas sobre las cuales estas operaciones están basadas¹⁵. Tales preguntas son importantes, sin embargo, porque nos permiten investigar si el enfoque dominante es o no es apropiado para la tarea de consolidar la paz en

¹⁴ Elaboro esta crítica en PARIS, Roland, "Broadening the Study of Peace Operations" en *International Studies Review*, vol. 2, nº 3, 2000, ps. 27-44. Los trabajos recientes sobre la construcción de paz que prestan poca atención a los supuestos que fundamentan la construcción de paz incluyen, DOYLE, Michael y SAMBANIS, N., "International Peacebuilding: A Theoretical and Quantative Analysis" en *American Political Science Review*, vol. 94, nº 4, 2000, ps. 779-801, COUSENS, Elizabeth, y KUMAR, Chetan (eds.) *Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies*, Lynne Reinner, Boulder, 2001; REYCHLER, Luc y PAFFENHOLZ, Thania, *Peace-building: A Field Guide*, Lynne Reinner, Boulder, 2001; STEDMAN, Stephen, ROTHCHILD, Donald y COUSINS, E. (eds.), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Lynne Reinner, Boulder, 2002; FORTNA, Virginia, *Does Peacekeeping Keep Peace: And If So, How?* Ponencia para el Workshop on Peacekeeping and Politics, Columbia University, Nueva York, 18 de octubre de 2002; HOWARD, Lise, *UN Peacekeeping in Civil Wars: Success, Failure, and Organizational Learning*. Ponencia para el Workshop on Peacekeeping and Politics, Columbia University, Nueva York, 18 de octubre de 2002; y CAPLAN, Richard, *A New Trusteeship? The International Administration of War-Torn Territories*, Adelphi Paper nº 341, Oxford University Press, Nueva York, 2002. Muchos de estos trabajos ofrecen una importante contribución sobre los desafíos que los constructores de paz han encontrado en la práctica, pero no "problematizan" los fundamentos teóricos de estas operaciones. Para una bibliografía comprehensiva de publicaciones antes del año 2000, ver CLERC, Valérie, *The Reconstruction of War-Torn Societies: A Bibliography*, Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN), Ginebra, 2000, www.casin.ch/pdf/bibliography.pdf, [consultado en agosto de 2002].

¹⁵ Entre los trabajos que sí consideran los supuestos que fundamentan la construcción de paz se incluyen BARNETT, Michael, "The United Nations Politics of Peace: From Juridical Sovereignty to Empirical Sovereignty" en *Global Governance*, vol. 1, nº 1, 1995, ps. 79-97 y BARNETT, M., "Bringing in the New World Order: Liberalism, Legitimacy and the United Nations" en *World Politics*, vol. 49, nº 4, 1997, ps. 526-551; DEBRIX, François, *Re-envisioning Peacekeeping: The United Nations and the Mobilization of Ideology*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1999; PUGH, Michael, "Protectorate Democracy" en *South-East Europe*, Copenhagen Peace Research Institute, 2000: <http://www.ciaonet.org/wps/pm01/> [consultado en julio de 2002]; STANLEY, William y PECENY, Mark, "Liberal Social Reconstruction and the Resolution of Civil Wars in Central America" en *International Organization*, vol. 55, nº 1, 2001, ps. 149-182; LIPSON, Michael, *Peacekeeping: Organized Hypocrisy?* Ponencia para el Workshop on Peacekeeping and Politics, Columbia University, Nueva York, 18 de octubre de 2002; y JAKOBSEN, Peter, "The Transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s: Adding Globalization to the Conventional «End of the Cold War Explanation»" en *Cooperation and Conflict*, vol. 37, nº 3, 2002 ps. 267-282.

estados destrozados por la guerra y si podrían encontrar métodos alternativos más eficaces. Dada la importancia que la construcción de la paz tiene como forma de gestionar la violencia civil en el mundo de la post Guerra Fría, y las amenazas que el conflicto interno descontrolado imponen a la seguridad global y regional y al bienestar humano, cualquier oportunidad de mejorar la efectividad de operaciones futuras debe ser perseguida con vigor.

De hecho, no hay señal que indique que la demanda de nuevas misiones de construcción de paz disminuirá en el futuro. Aunque el enfoque de este libro son las operaciones posbélicas implementadas entre 1989 y 1999, los primeros años del siglo XXI ya han sido testigo del despliegue de nuevas misiones en lugares como Afganistán (2002), Costa de Marfil (2003), y Liberia (2003)¹⁶ —y mientras se escribe este texto, los Estados Unidos buscan reconstruir Irak, un país que ocupó desde finales de la primavera de 2003. Este volumen no investiga las últimas operaciones, no solo porque fueron lanzadas después de 1999, la fecha de corte de este estudio, sino también porque a las misiones en Afganistán e Irak sigue una invasión extranjera de estos países. Los desafíos de la construcción de la paz después de la conquista extranjera son bastante diferentes de aquellos en misiones en una postguerra civil, particularmente cuando los constructores de la paz son los propios poderes conquistadores. Así, mientras que es esencial aplicar las lecciones de los noventa a nuevas y futuras operaciones, este libro se enfoca en una categoría particular de las misiones de la construcción de la paz —aquellas desplegadas en el período subsiguiente a las guerras internas— y las lecciones de estas misiones no se aplican automática o directamente a otro tipo de operaciones¹⁷.

El argumento de este libro

Mi tesis es sencilla. Las misiones de construcción de la paz en los noventa fueron guiadas por una teoría de gestión de conflictos generalmente no expresada pero extensamente aceptada: la noción de que promocionar la “liberalización” en países que habían experimentado recientemente una guerra civil ayudaría a crear las condiciones para una paz estable y duradera. En el ámbito político, liberalización significa democratización, o la promoción de elecciones periódicas y genuinas, limitaciones constitucionales al ejercicio del poder gubernamental, y el respeto de las libertades civiles básicas, incluyendo la libertad de expresión, reunión, y conciencia. En el ámbito económico liberalización significa desregulación, o el cambio hacia un modelo económico de mercado, incluyendo medidas con el propósito de minimizar la intrusión gubernamental en la economía y maximizando la libertad de los inversores privados, productores y consumidores para seguir sus respectivos intereses económicos. Aunque las catorce operaciones de construcción de la paz lanzadas entre 1989 y 1999 se diferenciaban en muchos aspectos, la

¹⁶ La misión de 2003 en Liberia (La Misión de las Naciones Unidas en Liberia o UNMIL) no se debe confundir con la operación lanzada en 1993 (la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Liberia o UNOMIL), que terminó en 1997 y se analizará en el capítulo 5.

¹⁷ Dado que Afganistán había estado sufriendo su propia guerra civil antes de la intervención de EEUU, discutiré brevemente los resultados iniciales de la construcción de paz de este país en capítulo 11.

similitud más llamativa es cómo intentaban transformar estados destrozados por la guerra en “democracias liberales de mercado” lo antes posible.

El diseño y la práctica de estas operaciones se fundamentaba en la esperanza y la expectativa de que la democratización desplazaría los conflictos del campo de batalla al ámbito pacífico de la política electoral, y así contar cabezas en vez de romper cabezas; y la desregulación promocionaría el crecimiento económico sostenible, que también ayudaría a reducir tensiones. La construcción de la paz posbélica, en este sentido, fue una forma específica de ingeniería social, basada en un conjunto particular de supuestos sobre cómo establecer mejor una paz doméstica duradera.

Sin embargo, este método resultó ser más problemático de lo que se supuso. Si la prueba del éxito de la construcción de la paz es sencillamente comprobar si un conflicto a gran escala se retomó en el periodo subsiguiente de la misión de construcción de paz, entonces la mayoría de las operaciones implementadas en los noventa fueron un éxito porque en todos los casos, exceptuando tres (Angola, Ruanda y Liberia), las hostilidades a gran escala no se han retomado. Pero si utilizamos el estándar de éxito articulado por Kofi Annan y Boutros Boutros-Ghali —es decir, el establecimiento de una paz “sostenible”, o una paz que aguante largo tiempo después de que los constructores de la paz se hayan ido del país— entonces la imagen se vuelve menos favorable¹⁸. Como veremos, en numerosos casos los esfuerzos internacionales para transformar estados destrozados por la guerra han exacerbado inadvertidamente tensiones sociales o han reproducido condiciones que históricamente alimentaron la violencia en estos países. La misma estrategia que los constructores de la paz han empleado en su trabajo —la liberalización política y económica— parece, paradójicamente, haber aumentado la probabilidad de renovar la violencia en varios de estos estados.

Los constructores de la paz aparentemente creyeron que la democratización y la desregulación fomentarían la paz doméstica; y, de hecho, hay una gran colección de estudios empíricos que parcialmente apoyan esta creencia. Estudiosos de la “tesis de la paz liberal”, desde John Locke hasta al presente, han argumentado que los estados liberales tienen tendencia a ser más pacíficos domésticamente y en sus interacciones con otros países y evidencias recientes han demostrado que de hecho las democracias liberales están menos sujetas a la violencia interna que otros tipos de estados¹⁹. Pero también parece que la transición del conflicto civil a la democracia liberal arraigada está llena de obstáculos: promocionar la democratización y la desregulación tiene el potencial de estimular altos niveles de competición social en el mismo momento (inmediatamente después del conflicto) en el que los estados están menos preparados para contener tales tensiones de

¹⁸ Véase el capítulo 3 para una discusión sobre los estándares de evaluación de la construcción de paz.

¹⁹ Por ejemplo, RUMMEL, R. J., *Power Kills: Democracy as a Method of Non-Violence*, Transaction, New Brunswick, 1997. Véase el capítulo 2 para más referencias sobre esta literatura.

manera pacífica. Los constructores de la paz en los noventa parecen subestimar los efectos desestabilizadores del proceso de liberalización en las circunstancias frágiles de los países que salen de guerras civiles. El problema no fue su deseo de cambiar un estado destrozado por la guerra en una democracia liberal estable, sino el método que utilizaron para efectuar este cambio, incluyendo su fracaso en anticipar y prevenir los efectos desestabilizadores de la liberalización, comprobada como el talón de Aquiles de la construcción de la paz.

Yo llamo "wilsonianismo" a la creencia de que la democratización y la desregulación fomentará la paz en estados destrozados por la guerra —por Woodrow Wilson, el vigésimo octavo presidente de los Estados Unidos, que creyó que el liberalismo era la clave para la paz y la seguridad en la política internacional y también la doméstica—. La democracia, escribió, promueve el "privilegio de la razón sobre la pasión" y promete "el supremo y pacífico reino del consejo" o el debate racional, lo cual es la receta para "paz y progreso" en la vida política²⁰. Utilizando estas ideas, Wilson insistía en que la única manera de establecer una paz duradera en Europa después de la Primera Guerra Mundial fue emancipar varias nacionalidades que vivían bajo sistemas autoritarios y abrir la conducta de las relaciones internacionales a la vigilancia pública. Argumentó que hasta que no se permitiese a las naciones, o "pueblos", del este y centro de Europa el ejercicio del derecho de autogobierno, las quejas sin solución continuarían fomentando nuevos conflictos. Cualquier intento de construir la paz que no "reconociere y aceptase el principio de que los gobiernos derivan todo su poder legítimo del consentimiento de los gobernados" estaba destinado a fracasar²¹. Solo una paz "sembrada sobre los fundamentos probados de la libertad política" tenía la posibilidad de durar²².

Las misiones de la construcción de la paz de los noventa reproducen la fe de Wilson en la capacidad de crear paz a través de la liberalización. La fe se mostró demasiado optimista en Europa central y del este después de la Primera Guerra Mundial, donde las tensiones seguían, y también parece una fórmula demasiado optimista en la construcción de la paz en la era post Guerra Fría. La intención de este libro, sin embargo, no es rechazar la construcción de la paz wilsoniana en su totalidad, sino revelar las debilidades de la versión naíf del wilsonianismo que conformó las misiones de los noventa. De hecho, mantendré que los trabajos de consolidación de la paz deben preservar el objetivo último de convertir los estados destrozados por la guerra en democracias liberales de mercado porque las democracias liberales de mercado arraigadas tienen tendencia a ser pacíficas en sus asuntos domésticos y en su relación con otros estados. El desafío, sin embargo, es formular métodos para lograr la meta del wilsonianismo sin poner en

²⁰ WILSON, Woodrow, *The Political Thought of Woodrow Wilson*, David Cronan Editor, Bobbs-Merrill, Nueva York, 1968, p. 90.

²¹ Citado en KNOCK, Thomas, *To End All Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*, Princeton University Press, Princeton, 1992, p. 121.

²² Citado en POMERANCE, Michla, "The United States and Self-Determination: Perspectives on the Wilsonian Conception" en *American Journal of International Law*, vol. 70, nº 1, 1976, ps. 1-27, p. 2.

peligro la misma paz que el proceso de liberalización propone consolidar. Con este fin, propondré una nueva estrategia de construcción de la paz posbélica llamada “institucionalización antes de liberalización”, que se basa en la premisa de que democratización y liberalización son transformaciones intrínsecamente tumultuosas y que tienen la potencial de minar una paz frágil.

La nueva estrategia buscaría minimizar los efectos desestabilizadores de la liberalización de varias formas. Primero, los constructores de la paz deberían retrasar la introducción de las reformas democráticas y liberales hasta que una red rudimentaria de instituciones domésticas, capaces de gestionar los elementos de liberalización, haya sido establecida. Segundo, una vez que las instituciones estén establecidas, los trabajadores por la consolidación de paz deberían gestionar la democratización y la desregulación de procesos como una serie deliberada de pasos que se va incrementando, en vez de permitir inmediatamente la competición económica y política. La estrategia contiene muchos otros elementos, pero el principio esencial es este: lo que se necesita en el período inmediato después del conflicto no son elecciones rápidas, fomento democrático o “terapia de choque” económico, sino un acercamiento más gradual y controlado hacia la liberalización, combinado con la construcción inmediata de instituciones gubernamentales que puedan gestionar estas reformas políticas y económicas.

La institucionalización antes de la liberalización puede, a primera vista, parecer más costosa y larga que el método “rápido y sucio” de la liberalización dominante en los noventa. Sin embargo, el coste potencial de una operación de larga duración es más alto, y este tipo de operación se debe contrapesar con sus gastos, tanto en vidas humanas y recursos materiales, que resultarían de la reaparición de la violencia a gran escala. Esta estrategia puede también parecer contraria a la promoción de la democracia de mercado porque apela a los constructores de la paz a retrasar la liberalización de la vida política y económica durante el primer período, frágil, de reconstrucción posbélica. El objetivo de este método, sin embargo, es únicamente lograr una transición exitosa hacia una democracia de mercado en países vulnerables frente a los efectos desestabilizadores de una liberalización rápida, y entonces establecer una paz más duradera. Si, como mantengo, un conflicto civil omnipresente crea una de las amenazas principales al bienestar humano y a la seguridad global en la era de la post Guerra Fría, entonces el método predominante de la construcción de la paz es imperfecto y se precisan de nuevas políticas más eficaces para construir la paz.

Tendiendo puentes entre la teoría y la práctica

Este libro se dirige simultáneamente a académicos y constructores de la paz y a otros interesados en los desafíos de controlar la violencia civil. El hallazgo central —la implementación de una liberalización demasiado rápida y la ausencia de instituciones efectivas pueden contrarrestar los esfuerzos por consolidar la paz— tiene implicaciones inmediatas para los funcionarios que dictan la política en los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales, quienes tienen la

responsabilidad primera de diseñar operaciones para construir la paz. Sin embargo, este no es simplemente un trabajo de análisis político o de prescripción de políticas porque provoca preguntas que los investigadores en Relaciones Internacionales y Política Comparada todavía no han explorado en profundidad. ¿De qué maneras, por ejemplo, puede la transición a una democracia de mercado arriesgar la paz doméstica, particularmente en el periodo subsiguiente al conflicto civil? Mantendré que el proceso de liberalización en sí crea múltiples y diversas “patologías” que pueden ocurrir en cualquier estado que experimente una transición de este tipo. Los anfitriones de las misiones de paz son particularmente susceptibles a estos problemas por las características distintivas de las sociedades que han experimentado recientemente violencia autodestructiva —característica que se describirá en el capítulo 9— y, como veremos, la estrategia de institucionalización antes de liberalización está específicamente diseñada para anticipar y evitar estas patologías.

Este volumen también contribuye a debates en curso sobre la tesis de la paz liberal. Como se ha mencionado, los partidarios de esta tesis han argumentado durante mucho tiempo que los estados liberales tienen la tendencia a ser más pacíficos que otros tipos de estados. Sin embargo, a diferencia de sus predecesores de la Ilustración, las contribuciones contemporáneas a esta literatura han tendido a “poner entre paréntesis” o ignorar preguntas sobre cómo construir democracias de mercado en condiciones en que las instituciones gubernamentales no existen o son solo fragmentarias²³. Como resultado, hemos aprendido mucho de la literatura sobre los beneficios de una democracia de mercado una vez establecida, pero muy poco de la inclinación hacia la guerra que tienen los estados que experimentan esta transición, particularmente en el período subsiguiente a la violencia interna. Este libro utiliza los precedentes de la construcción de la paz para investigar una rama poco explorada de la tesis de la paz liberal: la relación entre liberalización, construcción de instituciones y paz en países que están saliendo de un conflicto civil.

Además de tratar de las preocupaciones específicas de trabajadores y teóricos que gestionan conflictos, este libro busca romper con la separación artificial entre aquellos que estudian “teoría” y aquellos que se centran en problemas del “mundo real”, del análisis de la política y su implementación. Habitualmente, los constructores de la paz descartan la teoría como demasiado abstracta y alejada de los desafíos prácticos de realizar operaciones de campo. Al mismo tiempo, muchos teóricos de las Relaciones Internacionales y de la Política Comparada hacen demasiado poco esfuerzo para traducir sus descubrimientos en recomendaciones a los funcionarios que dictan la política. Este volumen, por el contrario, tiene el objetivo desde el principio de analizar los fundamentos teóricos de la construcción de la paz y, al hacer esto, diagnosticar problemas en el diseño y en la práctica de estas operaciones que pueden, si no, escapar a la vista.

²³ Véase capítulo 2.

Organización del libro

Al fin de la guerra está dividido en tres partes. La Parte I (“Fundamentos”) examina los orígenes políticos e ideológicos de la construcción de paz e investiga los supuestos que fundamentan estas operaciones. El capítulo 1 traza la historia de la construcción de paz y el resurgimiento del método wilsoniano en la gestión de conflictos al fin de la Guerra Fría. El capítulo 2 examina los estudios históricos y contemporáneos sobre la tesis de la paz liberal, argumentando que muchas preguntas importantes siguen sin respuesta, incluyendo la pregunta sobre si la desregulación y la democratización ofrecen un remedio fiable al conflicto civil.

La Parte II (“El inventario de la construcción de paz”) evalúa los efectos de los esfuerzos de liberalización patrocinados por la comunidad internacional en once misiones de construcción de paz lanzadas entre 1989 y 1998. El capítulo 3 explica la metodología y el alcance de los estudios. Los capítulos 4 a 8 examinan los efectos de la democratización y la desregulación en Namibia, Nicaragua, Angola, Camboya, El Salvador, Mozambique, Liberia, Ruanda, Bosnia, Croacia, y Guatemala. Las tres operaciones después de 1998 —en Kosovo, Timor Oriental y Sierra Leona— son tratadas después en el libro de manera provisional, por haber ocurrido hace relativamente poco tiempo.

La Parte III (“Problemas y soluciones”) describe los defectos de la liberalización rápida como estrategia de construcción de la paz durante los noventa y recomienda un nuevo método para operaciones en el futuro. El capítulo 9 resume los descubrimientos de los estudios de casos específicos y explica por qué la liberalización a veces tiene efectos desestabilizadores sobre la construcción de la paz en países anfitriones. El capítulo 10 elabora la estrategia de “institucionalización antes de liberalización” y responde a varias críticas posibles a este método. El capítulo 11 examina el inventario de misiones lanzadas después de 1998 y explora la logística y los desafíos políticos para reformar la construcción de la paz en el futuro.

*Artículo traducido por **Ari JERREMS**.

* Este fragmento fue originalmente publicado como la introducción del libro de Roland Paris, *At War’s End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, ps. 1-10.

© Roland Paris, 2004. Traducido y reproducido con autorización de Cambridge University Press.

Bibliografía

ANNAN, Kofi, *Towards a Community of Democracies*, Discurso de clausura del secretario general de la ONU Kofi Annan en la conferencia ministerial, reproducido en la página web de la delegación estadounidense, 1998: www.democracyconference.org/kofiannan.html, [consultado en marzo de 2002].

ANNAN, K., *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, documento nº A/51/4 de la ONU, 31 de agosto de 1999.

BARNETT, Michael, “Bringing in the New World Order: Liberalism, Legitimacy and the United

- Nations" en *World Politics*, vol. 49, nº 4, 1997, ps. 526-551.
- BARNETT, Michael, "The United Nations Politics of Peace: From Juridical Sovereignty to Empirical Sovereignty" en *Global Governance*, vol. 1, nº 1, 1995, ps. 79-97.
- BOUTROS-GHALI, Boutros, *Supplement to and Agenda for Peace*, documento nº A/50/60-S/1995/I de la ONU, 3 de enero de 1995.
- BOUTROS-GHALI, Boutros, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, Naciones Unidas, Nueva York, 1992.
- CAPLAN, Richard, *A New Trusteeship? The International Administration of War-Torn Territories*, Adelphi Paper nº 341, Oxford University Press, Nueva York, 2002.
- CHEGE, Michael, "Sierra Leone: The State that Came Back from the Dead" en *Washington Quarterly*, vol. 25, nº 3, 2002, ps. 147-160.
- CLERC, Valérie, *The Reconstruction of War-Torn Societies: A Bibliography*, Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN), Ginebra, 2000, www.casin.ch/pdf/bibliography.pdf, [consultado en agosto de 2002].
- COLLIER, Paul y SAMBANIS, Nicholas, "Understanding Civil War: A New Agenda" en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 46, nº 1, 2002, ps. 3-12.
- COLLIER, P. et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Oxford University Press, Nueva York, 2003.
- COUSENS, Elizabeth, y KUMAR, Chetan, Eds, *Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies*, Lynne Rienner, Boulder, 2001.
- DEBRIX, François, *Re-envisioning Peacekeeping: The United Nations and the Mobilization of Ideology*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1999.
- PUGH, Michael, "Protectorate Democracy" in *South-East Europe*, Copenhagen Peace Research Institute, www.ciaonet.org/wps/pm01/, 2000, [consultado en julio de 2002].
- DOYLE, Michael y SAMBANIS, N., "International Peacebuilding: A Theoretical and Quantative Analysis" en *American Political Science Review*, vol. 94, nº4, 2000, ps. 779-801.
- FORTNA, Virginia, *Does Peacekeeping Keep Peace: And If So, How?* Ponencia para el Workshop on Peacekeeping and Politics, Columbia University, New York, 18 de octubre de 2002.
- HOWARD, Lise, *UN Peacekeeping in Civil Wars: Success, Failure, and Organizational Learning*. Ponencia para el Workshop on Peacekeeping and Politics, Columbia University, New York, 18 de octubre de 2002.
- IGNATIEFF, Michael, *The Warrior's Honour: Ethnic War and the Modern Conscience*, Henry Holt, Nueva York, 1997.
- JAKOBSEN, Peter, "The Transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s: Adding Globalization to the Conventional «End of the Cold War Explanation»" en *Cooperation and Conflict*, vol. 37, nº 3, 2002 ps. 267-282.
- KALDOR, Mary, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press, Stanford, 1999.
- KANE, H., "Refugees on the Rise Again" en BROWN, Lester et al., *Vital Signs 1996*, W.W. Norton, Nueva York, 1996, p 96.
- KANE, Hal, *The Hour of Departure: Forces that Create Refugees and Migrants*, World Watch Paper nº 125, World Watch Institute, Washington, D.C, 1995.
- KAPLAN, Robert, *The Ends of the Earth: A Journey at the Dawn of the 21st Century*, Random House, Nueva York, 1996.
- KNOCK, Thomas, *To End All Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*, Princeton University Press, Princeton, 1992.
- LIPSON, Michael, *Peacekeeping: Organized Hypocrisy?* Ponencia para el Workshop on Peacekeeping and Politics, Columbia University, Nueva York, 18 de octubre de 2002.
- PARIS, Roland, "Broadening the Study of Peace Operations" en *International Studies Review*,

- vol. 2, nº 3, 2000, ps. 27-44.
- PNUD, *Human Development Report 2002*, Oxford University Press, Nueva York, 2002.
- POMERANCE, Michla, "The United States and Self-Determination: Perspectives on the Wilsonian Conception" en *American Journal of International Law*, vol. 70, nº 1, 1976, ps. 1-27.
- REYCHLER, Luc y PAFFENHOLZ, Thania, *Peace-building: A Field Guide*, Lynne Reinner, Boulder, 2001.
- RUMMEL, R. J., *Power Kills: Democracy as a Method of Non-Violence*, Transaction, New Brunswick, 1997.
- SNOW, Donald, *Uncivil Wars: International Security and the New Internal Conflicts*, Lynne Reinner, Boulder, 1996.
- STANLEY, William y PECENY, Mark, "Liberal Social Reconstruction and the Resolution of Civil Wars in Central America" en *International Organization*, vol. 55, nº 1, 2001, ps. 149-182.
- STEDMAN, Stephen, ROTHCHILD, Donald y COUSINS, E. (eds.), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Lynne Reinner, Boulder, 2002.
- TAKEYH, Ray y GVOSDEV, Nikolas, "Do Terrorist Networks Need a Home?" en *Washington Quarterly*, vol. 25, nº 3, 2002, ps. 97-108.
- WALLENSTEEN, Peter Y SOLLENBERG, Margareta, "Armed Conflict 1989-2000" en *Journal of Peace Research*, vol. 38, nº5, 2001, ps. 629-644.
- WILSON, Woodrow, *The Political Thought of Woodrow Wilson*, David Cronan Editor, Bobbs-Merrill, Nueva York, 1968.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950