

RELACIONES INTERNACIONALES

Número 16 - Febrero de 2011

CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA Y CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

ARTÍCULOS

P. Oliver Richmond
Timothy Donais
Heidi Hudson
Séverine Auteserre
Fernando Ibáñez

FRAGMENTOS

Roland Paris
Michale Bürge y Krijn
Peters

DOCUMENTOS

Proceso “Nuevo
Horizonte” de la ONU
Una Agenda para la Paz

REVIEW-ESSAY

Juan Tovar

VENTANA SOCIAL

Entrevista a Amélie
Gauthier

RESEÑAS

Elsa González
José Luis de la Flor
Rodrigo Núñez



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

RELACIONES INTERNACIONALES

CONSEJO EDITOR

ESTHER BARBÉ
MARK DUFFIELD
CELESTINO DEL ARENAL
PALOMA GARCÍA PICAZO
CATERINA GARCÍA SEGURA
JOAO TITTERINGTON GOMES CRAVINHO
STEFANO GUZZINI
PEDRO MARTÍNEZ LILLO
FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN
KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO
SANTIAGO PETCHEN VERDAGUER
ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIET
DANILO ZOLO

REDACCIÓN

Directora: ELSA GONZÁLEZ AIMÉ
VÍCTOR ALONSO ROCAFORT
SERGIO CABALLERO SANTOS
AGUSTINA DAGUERRE GARCÍA
JOSÉ LUIS DE LA FLOR
RAQUEL FERRAO
MELODY FONSECA
ÁNGELA IRANZO DOSDAD
ARI JERREMS
JAVIER MATEO GIRÓN
CORINA MAVRODIN
ANDRÉS MENDIOROZ PEÑA
FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN
VIRGINIA RODRÍGUEZ BARTOLOMÉ
JESÚS ROGADO ZURIAGA
ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA
MARÍA SERRANO MARTÍN DE VIDALES
JUAN TOVAR

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación

pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)

Universidad Autónoma de Madrid, España

www.relacionesinternacionales.info | ISSN 1699 - 3950

RELACIONES INTERNACIONALES

CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA Y CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

Coordinadores: Raquel Ferrão y Oscar Mateos

ÍNDICE

I. EDITORIAL

II. ARTÍCULOS

→ *Resistencia y paz postliberal*, por P. Oliver RICHMOND.

Páginas 13 a 46

→ *¿Empoderamiento o imposición? Dilemas sobre la apropiación local en los procesos de construcción de paz posconflictos*, por Timothy DONAIS.

Páginas 47 a 71

→ *La violencia de la construcción de la paz neoliberal en África: analizando sus "trampas" a través de una lente de género*, por Heidi HUDSON.

Páginas 73 a 95

→ *Hobbes y el Congo: marcos, violencia local e intervención internacional*, por Séverine AUTESSERRE.

Páginas 97 a 134

→ *El programa nuclear iraní: estado de la cuestión y posibles escenarios*, por Fernando IBÁÑEZ.

Páginas 135 a 164

III. FRAGMENTOS

→ *Introducción de "At War's End: Building Peace after Civil Conflict"*, por Roland PARIS. Cambridge University Press, Cambridge, 2004, ps. 1-10.

Páginas 165 a 177

→ *¿Conduciendo las ruedas del cambio? Jóvenes motociclistas y la "crisis de la juventud" en Sierra Leona*, por Michael BÜRGE y Krijn PETERS.

Páginas 179 a 198

IV. DOCUMENTOS

→ *Una Agenda para la Paz*, Boutros BOUTROSGHALI.

Página 199

→ *Proceso "Nuevo Horizonte"*, ONU.

Página 199

V. VENTANA SOCIAL

→ *El caso de Haití. ¿Hacia un modelo de sostenibilidad en la intervención internacional?* Entrevista a Amélie GAUTHIER.

Páginas 201 a 204

RELACIONES INTERNACIONALES

VI. REVIEW-ESSAY

- ¹ *De la Tercera Ola al gran Roll-Back: Democratización y utopía en la Posguerra Fría*, por Juan TOVAR.

Páginas 205 a 213

VII. RESEÑAS

- ¹ ORTEGA y GASSET, Eduardo, *Etiopía. El conflicto italo-abisinio*, Ediciones del Viento, Madrid, 2009 [1ª edición 1935] , por Elsa GONZÁLEZ AIMÉ.

Páginas 215 a 217

- ¹ ELBE, Stefan, *Virus Alert: Security, Governmentality, and the AIDS Pandemic*, Columbia University Press, 2009, por José Luis DE LA FLOR.

Páginas 219 a 223

- ¹ GARDNER, David, *Last Chance: the Middle East in the Balance*, I.B. Tauris, Londres (2009), por Rodrigo NÚÑEZ.

Páginas 225 a 230

CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA Y CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

Desde el lanzamiento de la “Agenda para la paz” de Boutros Boutros-Ghali en 1992, las operaciones de construcción de paz posbélica se han convertido en la forma de intervención internacional más habitual. Dichas operaciones han ido adquiriendo un carácter cada vez más multidimensional, al integrar no sólo elementos relacionados con la diplomacia preventiva o el mantenimiento de la paz —como había caracterizado al período de la Guerra Fría— sino también tareas de asistencia humanitaria, asistencia en procesos electorales, reconstrucción física de infraestructuras, estrategias de buen gobierno, iniciativas de desarme, desmovilización y reinserción de ex combatientes (conocidas por sus siglas en inglés DDR) o estrategias para la reforma del sector de la seguridad (policía y ejército principalmente). Estas “operaciones multifuncionales complejas” pretendían no sólo consolidar la paz después de un conflicto bélico, sino también evitar el estallido de nuevos conflictos violentos¹.

La sistematización de este tipo de operaciones ha derivado en lo que algunos autores han denominado como el “consenso de la paz liberal”². Dicho consenso —alcanzado de forma implícita y gradual entre los actores internacionales, pero contando también con el beneplácito de muchos de los actores y élites locales receptores de las operaciones de la construcción de paz posbélica— necesita de una serie de reformas amplias que vayan encaminadas a implantar y consolidar la democracia parlamentaria y la economía de mercado como ejes indiscutibles³. El afianzamiento de la seguridad, la liberalización política y el desarrollo económico serían los tres pilares en torno a los cuales las diferentes reformas girarían en dichos contextos⁴.

Tras el 11 de septiembre de 2001, este tipo de operaciones ha mutado sustancialmente. Si bien desde mediados de los noventa el proyecto de paz liberal fundamentaba su implementación en el fortalecimiento de la sociedad civil (enfoque *bottom-up*), la nueva problematización de los estados frágiles y fallidos ha dado pie a que estas operaciones centren todos sus esfuerzos en la llamada construcción del estado (*statebuilding*). Este giro ha sido refrendado desde el plano teórico con

¹ Desde el final de la contienda bipolar hasta nuestros días, se han contabilizado más de una veintena de operaciones de este tipo, siendo África subsahariana el lugar que mayor número ha registrado (un total de 12).

² RICHMOND, Oliver P., *Peace in International Relations*, Routledge, Londres, 2008.

³ DUFFIELD, Mark, *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, La Catarata, Madrid, 2004; CHANDLER, David, *Empire in Denial: The Politics of State-Building*, Pluto, Londres, 2006.

⁴ CRAMER, Christopher, *Civil war is not a stupid thing: accounting for violence in developing countries*, Hurst, Londres, 2006.

los escritos en el año 2004 de Francis Fukuyama (*State building*)⁵ y de Roland Paris (*At War's End*)⁶. El nuevo "consenso *liberal-realista*"⁷ ha puesto un mayor énfasis en la consolidación de las estrategias de reforma del sector de la seguridad y en la construcción de instituciones fuertes y viables, mediante un enfoque claramente de arriba a abajo (*top-bottom*).

Uno de los aspectos de mayor relevancia —que el presente número de la Revista de Relaciones Internacionales pone de relieve— tiene que ver con las aportaciones intelectuales realizadas en los últimos años. Podría decirse que, ante el consenso de paz la paz liberal, ha emergido un cuerpo crítico —cada vez más denso— que ha cuestionado la viabilidad y la legitimidad de este tipo de intervenciones y el metadiscurso que encerraban. Si bien durante la década de los noventa, la mayoría de críticas iban dirigidas hacia la efectividad técnica de las operaciones de paz (lo que se ha denominado como "*problem-solving approach*", es decir, mejorar la coordinación, minimizar los daños que la construcción de paz pudiera causar, extraer "lecciones aprendidas", etc.)⁸, en la última década ha proliferado un cuerpo teórico crítico que: a) analiza las contradicciones, tensiones y dilemas de dichas operaciones; b) cuestiona las agendas subyacentes en el consenso liberal-realista; y c) propone nuevos enfoques de construcción de paz (en algunos casos post liberales), mucho más inspirados en las dinámicas locales.

Los diferentes artículos recogidos en este número de la revista intentan poner de manifiesto este gran giro "repolitizador" en el debate académico sobre las operaciones de paz y, en definitiva, de las Relaciones Internacionales. Cabe señalar que varias de las aportaciones que a continuación se presentan fueron debatidas con sus autores en el "Seminario Internacional sobre Construcción de Paz Posbélica en África Subsahariana: Debates, Dilemas y Perspectivas", organizado por el Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (GEA), financiado por la AECID, y que tuvo lugar en Madrid los días 5, 6 y 7 de mayo de 2010⁹.

En primer lugar, el artículo de Oliver Richmond, "Resistencia y paz postliberal", parte de un diagnóstico compartido por toda la literatura crítica de los últimos años: el consenso de la paz liberal, como proyecto hegemónico dirigido por un núcleo occidental de estados y organizaciones internacionales, se ha centrado "en una paz soberana organizada en torno a los estados y sus territorios", relegando a un segundo plano "los sectores más marginados, el individuo, la comunidad, el parentesco, la agencia y el contexto local". Al margen de este hecho, Richmond

⁵ FUKUYAMA, Francis, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, Ithaca/NY, 2004.

⁶ PARIS, Roland, *At War's End : Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, 2004.

⁷ RICHMOND, O. P. (2008), *Peace in International Relations... op. cit.*

⁸ *Ibíd.*

⁹ Varias de las presentaciones del seminario están disponibles en la web del Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la Universidad Autónoma de Madrid, <http://www.uam.es/otros/gea/> en formato vídeo.

ha sido pionero en plantear las posibles respuestas y reacciones que esto estaba suponiendo en el plano local, huyendo por lo tanto de planteamientos simplistas. Las resistencias locales a muchas de estas dinámicas han dado lugar a lo que dicho autor ha conceptualizado como una “paz post liberal”: una realidad híbrida, o liberal-local, o local-liberal, en la que la paz liberal logra implementar su agenda, pero a la vez es modificada, secuestrada y capturada sustancialmente por las agencias locales de la cotidianidad, los derechos, las necesidades, las costumbres y el parentesco. Para Richmond, el futuro de estas operaciones pasa, por lo tanto, por el reconocimiento de esta realidad y la convivencia y renegociación entre lo local y lo liberal.

El artículo de Timothy Donais “¿Empoderamiento o imposición? Dilemas sobre la apropiación local en los procesos de construcción de paz postconflicto” también aboga por analizar las operaciones de construcción de paz posbélica como un espacio de encuentro entre lo internacional y lo local. A partir del caso de Bosnia-Herzegovina, Donais reflexiona en torno a uno de los conceptos de mayor relevancia en este terreno durante los últimos años como es el de “apropiación local”. Dicho concepto ha tratado de legitimar las acciones internacionales en contextos ajenos, subrayando el control que los actores locales deberían tener en el diseño e implementación de las reformas de construcción de paz y la importancia de las dinámicas y valores culturales locales en todo este proceso. El planteamiento de Donais es sugerente ya que, al igual que Richmond, huye de análisis maniqueos y excesivamente simples para analizar la importancia de la “apropiación local” como concepto en el que lo local y lo internacional-liberal pueden encontrarse, negociar e intercambiar ideas sobre el futuro del contexto en cuestión. El problema, arguye el autor, es que la “apropiación local” es a día de hoy un concepto esencialmente retórico y vacío, en el que subyacen relaciones asimétricas de poder y en el que la agenda externa se impone claramente a la interna. En palabras de Donais: “la construcción de paz, en la práctica, se parece más a un ejercicio conducido externamente de construcción del estado y de ingeniería social”. No obstante, más que abogar por un giro radical hacia la apropiación local completa, Donais propone “una comprensión más matizada de cómo las fuerzas políticas, domésticas e internacionales, interactúan en situaciones de posconflicto, y de qué relación entre ambas tiene más posibilidades de conducir a la meta de la paz sostenible.”

El artículo de Heidi Hudson, “La violencia de la construcción de paz neoliberal en África: analizando sus “trampas” a través de las lentes de género”, también insiste en la esencia retórica del concepto de “apropiación local”. Para la autora, la comunidad internacional sigue sin contemplar un verdadero rol político para las mujeres y las organizaciones de mujeres africanas en los procesos de construcción de paz. Más bien, en la mayoría de los casos estas son relegadas a la categoría de lo local, dentro de un grupo amorfo de actores, tipo cajón de sastre, con el que los actores internacionales tienen dificultades para entender y para trabajar. Al mismo tiempo, la integración de las mujeres en estos procesos sirve a menudo para aparentar que estos programas están contando con participación

local o englobando una dimensión de género, con el objetivo de conferirles una área de legitimidad. El objetivo del artículo es explicar los amplios fracasos de la construcción de paz liberal desde lo que Hudson considera ser una integración corta y defectuosa de la perspectiva de género en las operaciones de construcción de la paz posbélica. Entre otros, se destaca una verdadera institucionalización de la violencia en contra de las mujeres en muchas de las sociedades posconflicto africanas o la paradoja de su (re) desempoderamiento tras el empoderamiento que muchas veces la situación de conflicto armado les había brindado. El problema no es tanto la falta de integración de mujeres sino más bien el cómo se las está integrando. La autora explora como el feminismo podría constituir una alternativa a la perspectiva liberal y contribuir a una paz más positiva, con una mayor justicia de género en las sociedades postconflicto africanas.

El artículo de Severine Autesserre sobre la República Democrática del Congo aborda un asunto central en el análisis sobre la construcción de paz posbélica. Para esta autora, los marcos discursivos utilizados por los actores internacionales para interpretar conflictos como el de la República Democrática del Congo o bien los diferentes conflictos en Sudán podrían haber contribuido a adoptar estrategias de construcción de la paz preocupantemente perjudiciales para este tipo de contextos. En el caso del Congo, Autesserre considera que el marco de la construcción de la paz postbélica internacional interpretó la violencia y la intervención de manera tal que la resolución del conflicto local fue considerada como irrelevante e ilegítima. Según la autora, el marco en cuestión incorporó cuatro elementos fundamentales: los actores internacionales etiquetaron la situación en Congo de postconflicto; creyeron que la violencia constituía un componente innato en la sociedad congoleña y por lo tanto aceptable incluso en tiempos de paz; conceptualizaron la intervención internacional como un asunto exclusivo de la esferas nacional e internacional; y consideraron la celebración de elecciones, en lugar de la resolución del conflicto local, como una herramienta viable, apropiada y efectiva para la construcción del estado y de la paz. En este sentido, Autesserre incide en algo que otros académicos ya han hecho especial hincapié en los últimos años: las metanarrativas sobre las causas de los conflictos y las metasoluciones, como el proyecto de paz liberal (que suele contemplar la celebración compulsiva de elecciones), obstaculizan las estrategias locales de resolución de conflictos. Tal y como apunta la autora, el análisis de los marcos discursivos se convierte, por lo tanto, en un ejercicio prioritario en el análisis de las estrategias de construcción de paz.

El artículo de Fernando Ibáñez Gómez, "El programa nuclear iraní: estado de la cuestión y posibles escenarios", si bien más alejado de lo que es el tema central de este número de la revista, se dedica asimismo a explorar cómo la comunidad internacional viene actuando frente a otro tipo de amenazas a la paz y la seguridad internacionales. El desarrollo por parte de Irán de un programa nuclear es visto como antitético a los objetivos internacionales de la no proliferación, a pesar de las declaraciones contrarias a esto del gobierno iraní, y como una potencial amenaza a la paz y la seguridad en Oriente Medio. En particular, Ibáñez detalla

la gestión de los difíciles equilibrios entre la negociación, la presión diplomática y las formas más duras de coerción que se han impuesto hasta ahora sobre Irán: las sanciones internacionales. Aunque no lo exploramos en este número, este último es un instrumento crecientemente empleado también para la construcción de la paz y de los estados, muchas veces para disuadir y/o neutralizar a aquellos actores locales que la comunidad internacional percibe como *spoilers* de la paz liberal que pretende implementar¹⁰.

La sección Fragmentos recoge dos aportaciones importantes en todo este debate. La primera debe ser considerada como un texto de referencia en el debate sobre la construcción de paz postbélica. Se trata del capítulo introductorio del canadiense Roland Paris a su obra principal *At War's End*. Como señalábamos anteriormente el texto de Paris, junto con el de Francis Fukuyama, fue crucial en el giro estadocentrista que la construcción de paz ha efectuado en el escenario post 11S. El argumento principal del autor canadiense gira en torno los efectos desestabilizadores que las estrategias de liberalización política (celebración de elecciones, esencialmente) y de liberalización económica tuvieron en muchos países durante la década de los noventa. El contraargumento en este sentido es claro: el horizonte debe seguir siendo el mismo (convertir países afectados por la guerra en democracias de mercado efectivas), pero la receta para conseguirlo debe cambiar radicalmente. Sin la existencia de instituciones fuertes y sólidas, capaces de absorber las diferentes reformas, este tipo de contextos son más proclives a una nueva situación de desestabilización que a una de estabilidad y desarrollo. Lo que Paris denominará como la "Institucionalización antes que liberalización" (IBL por sus siglas en inglés) debe ser la nueva pauta a seguir si la construcción de paz liberal quiere tener garantías de éxito y lograr una paz duradera. Más que la complejidad de la fórmula en sí que dicho autor propone, lo destacable en este sentido es el impacto que el IBL adquirirá a partir de entonces en las esferas sobre todo institucionales. La idea de la "construcción del estado", fundamentada en argumentos como los de esta obra, se ha convertido en un aspecto central en las estrategias de donantes, organismos intergubernamentales e incluso de algunas ONG.

El segundo de los fragmentos es un texto del holandés Krijn Peters. "¿Conduciendo las ruedas del cambio?" en el que analiza, a partir del caso de Sierra Leona, el fracaso o la poca adecuación al contexto local de, en este caso, los programas de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR), uno de los principales componentes de los actuales procesos de construcción de paz posbélica. Según Peters, los programas de DDR en Sierra Leona han hecho poco para proveer oportunidades socioeconómicas significativas a los jóvenes afectados por la guerra. Contrariamente, éstos han reproducido las mismas estructuras sociales y políticas previas a la guerra y responsables del conflicto. En paralelo a esta crítica, Peters expone un ejemplo si cabe más interesante: al margen de los programas oficiales de

¹⁰ NEWMAN, Edward, y RICHMOND, Oliver (eds.), *Challenges to peacebuilding: Managing spoilers during conflict resolution*, United Nations University Press, Tokyo, Nueva York, Paris, 2006.

DDR, el aumento, casi espontáneo, del número de mototaxis en determinadas zonas del país se convirtió en un fuente de oportunidades para muchos ex combatientes y, por lo tanto, en un verdadero y más eficaz medio de reinserción para todos estos. En lugar de favorecer y potenciar estos mecanismos más autóctonos y eficaces, las estrategias internacionales han seguido obstinadas en la implementación de programas estándares sin tener en cuenta las especificidades de contextos como el de Sierra Leona e iniciativas tan relevantes como la que en este texto se relatan.

En la sección Documentos publicamos por un lado, y como señalábamos al inicio, el texto que supuso la gran inflexión en las operaciones de mantenimiento y construcción de paz postbélica a partir de los noventa, la "Agenda para la paz" de Boutros Boutros-Ghali de 1992. Por otro lado, hemos seleccionado un documento de reciente publicación en el que Naciones Unidas reflexiona sobre su ya largo historial en este campo cada vez más especializado y profesionalizado dentro de la organización, el Proceso Nuevo Horizonte¹¹. En función de ello y, principalmente de una toma de conciencia de que, a pesar de sus buenas intenciones, sus intervenciones pueden hacer más mal que bien, en este documento se redefinen objetivos, se reformulan procedimientos y se plantean nuevas prácticas. ¿Hasta qué punto se puede vislumbrar allí un alejamiento significativo del consenso liberal dominante hasta ahora en la construcción de paz? ¿En qué medida los cambios propuestos ofrecen una mejor perspectiva de futuro para las sociedades intervenidas?

Por último, la entrevista a Amélie Gauthier, consultora independiente, en la sección de la Ventana Social nos transporta desde el debate más académico y generalista sobre la construcción de paz a una discusión muy concreta y real, y ahora mismo encima de la mesa, sobre qué papel han jugado y qué papel pueden y deben los actores internacionales desempeñar en la reconstrucción del estado haitiano.

¹¹ En esta misma línea, véase también DFID, *Building Peaceful States and Societies: A DFID Practice Paper*, Department for International Development, Londres, 2010.

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

RESISTENCIA Y PAZ POSTLIBERAL

P. OLIVER RICHMOND*

RESUMEN:

El artículo describe lo que una praxis de las Relaciones Internacionales y de la construcción de paz derivada de la "cotidianidad" podría implicar. Se analizan las explicaciones aportadas por una serie de literaturas que contribuyen a la discusión de la dinámica de lo cotidiano. Su interés radica en el debilitamiento de la agencia y la repolitización de la construcción de paz. Traza cómo la agencia local ha dado lugar a formas de resistencia y a formas híbridas de la paz, a pesar del peso abrumador del proyecto de la paz liberal. En algunos aspectos, puede resultar complementario a dicho proyecto y acorde con el Estado liberal pero, en otros aspectos, la cotidianeidad va más allá de la paz liberal.

PALABRAS CLAVE:

Agencia, infrapolítica, construcción de paz, postliberal, resistencia.

TITLE:

Resistance and the Post-liberal Peace

ABSTRACT:

This article discusses what an IR and peacebuilding praxis derived from the 'everyday' might entail. It examines the insights of a number of literatures which contribute to a discussion of the dynamics of the everyday. The enervation of agency and the repoliticisation of peacebuilding is its objective. It charts how local agency has led to resistance and hybrid forms of peace despite the overwhelming weight of the liberal peace project. In some aspects this may be complementary to the latter and commensurate with the liberal state, but in other aspects the everyday points beyond the liberal peace.

KEYWORDS:

Agency, infrapolitics, peacebuilding, post-liberal, resistance.

***Oliver P. RICHMOND** es profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrews (Reino Unido) y director del Centro de Estudios para la Paz y los Conflictos (*Center for Peace and Conflict Studies*). Asimismo, es Advanced International Scholar en la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Kyung Hee (Corea).

"La voluntad del pueblo es la base de la autoridad en el gobierno"¹.
"El colonizado rechaza aceptar formar parte de la sociedad civil de los sujetos"².
"El intelectual es cómplice en la persistente constitución del Otro como la sombra de sí mismo"³.

Introducción

Recientemente ha quedado claro que los enfoques liberales de consolidación de la paz no han alcanzado una cuarta generación⁴ de construcción de paz. Éstos, en cambio, se han reafirmado en la soberanía territorial, en epistemologías jerárquicas y en los límites soberanos de la modernización⁵. Experiencias recientes de construcción estatal y de paz liberales muestran la necesidad de empezar a mirar más allá del liberalismo. Este enfoque ha estado supeditado a la construcción del estado y a idealizar lo no liberal en sí mismo. Opera en muchos niveles de negación: cultural, estructural, económico y físico⁶. Ésta es una consecuencia no deseada del enfoque de tercera generación de la construcción de paz, lo que representa gran parte de las agendas actuales de construcción de la paz liberal y de construcción del estado.

Los estudios críticos de investigación para la paz⁷ han demostrado, en el contexto relativamente nuevo de pruebas de situaciones posbélicas, que la paz liberal ha resultado inquietantemente desviada. Así, se ha dirigido hacia los estados, las élites, los actores internacionales, las cuestiones de seguridad y las instituciones liberales y las normas. Peor lo que es peor, los internacionalistas han culpado a los actores locales y a sus comunidades de esta desviación en una jugada clásica, que recuerda a una esencialista y romántica "mirada colonial". Esto elimina su propia y aparentemente ineficaz hegemonía y su responsabilidad hacia

¹ Gracias, en particular, a Philip Darby, Alison Watson, Roger MacGinty y Marta Iñiguez-De Heredia por sus comentarios. Gracias también a dos revisores de *Millenium* que fueron muy útiles en la reconstrucción de las ideas detrás de este artículo. Todos los errores son exclusivamente del autor. Artículo 21 (3), Declaración de los Derechos Humanos, 1948.

² BHABHA, Homi, *The Location of Culture*, Routledge, Londres, 1994, p. 330.

³ SPIVAK, Gayatri Chakravorty, "Can the Subaltern Speak?" en NELSON, C. y GROSSBERG, L. (eds.), *Marxism and the Interpretation of culture*, Macmillan, Basingstoke, 1998, p. 75.

⁴ Este marco se basa en RICHMOND, Oliver P., *Maintaining Order, Making Peace*, Palgrave, Londres, 2002. Los enfoques de primera generación podrían denominarse "gestión de conflictos", en los que un conflicto fue meramente suspendido en el limbo (como en el mantenimiento de la paz) con el fin de mantener el estado existente. Los enfoques de segunda generación fueron destinados a hacer frente a las necesidades humanas o de construcción de paz desde la base hacia arriba, argumentando que los conflictos pueden ser resueltos. La tercera generación de enfoques intentaron lograr esto último a través de la construcción de un estado liberal. Y los enfoques de cuarta generación tienen que ver con la emancipación y la justicia social más allá del estado.

⁵ En conversación, Bristol, 30 de julio de 2009.

⁶ Para una fascinante discusión sobre estos temas, véase: DARBY, Phillip, "The Alternative Horizons of Ashis Nandy", 2009. Artículo no publicado.

⁷ Para más información sobre estos enfoques, véase: RICHMOND, Oliver P., "Critical Research Agendas for Peace: The Missing Link in the Study of International Relations" en *Alternatives*, vol. 32, nº 2, 2007; "Eirenism and a Post-Liberal Peace" en *Review of International Studies*, vol. 35, nº 3, 2009

otros⁸. Es notable cómo documentos como la “Responsabilidad de proteger” (R2P) o doctrinas como el “No hacer daño” (*Do No Harm*) son internacionalizados en lugar de localizados, y fracasan a la hora de incorporar la vida diaria, salvo en situaciones de emergencia básica y en condiciones limitadas de seguridad⁹.

La atención ha quedado desviada de los contextos locales, las comunidades y la agencia¹⁰. Y gran parte del trabajo académico y político se ha convertido en cómplice de esta tendencia. Es también el caso de los proyectos más antiguos del internacionalismo, la construcción de la paz y la resolución de conflictos que han sido desviados de las condiciones individuales y comunitarias de la paz en el contexto de lo internacional y lo local, centrándose en la paz soberana organizada en torno a los estados y sus territorios. Ello es consecuencia de una paz hegemónica liberal dirigida por un núcleo occidental de estados y organizaciones internacionales¹¹. El enfoque de construcción de paz derivado de la promoción social y la acción, del ciudadano, del sector informal y los sectores más marginados, ha quedado arrinconado a favor del estado, la élite burocrática y las clases política y empresarial. La construcción del estado se ha convertido en el objetivo, si bien las Relaciones Internacionales contemporáneas han problematizado el estado, la soberanía, el liberalismo integrado y el sistema internacional en sí. Los sectores más marginados, el individuo, la comunidad, el parentesco, la agencia y el contexto han quedado relegados a un segundo plano. En el mejor de los casos, sólo se reconocen de forma retórica.

No obstante, han surgido respuestas complejas y reacciones. El individualismo económico ha sido socavado por el *comunalismo*¹², las convicciones de la sociedad

⁸ Véase también su análisis de la dominación de actores occidentales en la OCDE/CAD y el perfil de los donantes, el cual hace hincapié en dichos sesgos. *Ibidem*, p. 88.

⁹ International Commission on Intervention and State Sovereignty, “The Responsibility to Protect”, diciembre 2001. Véase, por ejemplo, Punto (1) que desplaza la responsabilidad del estado a los actores internacionales: ANDERSON, Mary B., *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*, Lynne Rienner, Boulder (Colorado), 1999.

¹⁰ De ahora en adelante, utilizaré el término “lo local” para referirme a lo que los actores internacionales normalmente perciben como una serie de actores y ámbitos que abarcan sus contrapartes no occidentales y no-liberales en la construcción de paz liberal y del estado al nivel de las élites (a la vez que se reconoce que muchos actores locales pueden tener una amplia experiencia transnacional y transversal de la política liberal), y de la sociedad civil. Utilizo el término “local-local” para indicar la existencia y diversidad de comunidades e individuos que constituyen la sociedad política más allá de este artificio a menudo libremente proyectado, que también puede tener una exposición transnacional y transversal. En este último es donde lo cotidiano suele tener un gran alcance como herramienta crítica. No equiparo lo cotidiano/local, ya sea con no-liberalismo, a-liberalismo o el liberalismo necesariamente. Sobre lo local y sus interconexiones, véase: MASSEY, Doreen, “A Global Sense of Place” en *Space, Place and Gender*, MN: University of Minnesota Press, Minneapolis, 1994. Véase también: DE SOUSA SANTOS, B., “Human Rights as an Emancipatory Script”, en *Another Knowledge is Possible: Beyond Northern Epistemologies*, Verso, Londres, 1997.

¹¹ Lo mismo podría decirse de las formas cosmopolitas del liberalismo, como las de David Held; las formas “de aroma” marxista, como las de Andrew Linklater; y las versiones postmodernas del liberalismo, como en la obra de Richard Rorty. Véase, en particular, RORTY, Richard, “On Ethnocentrism” en *Objectivity, Relativism, and Truth*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, p. 209.

¹² N.d.T.: Del original “*communalism*”.

y las normas locales y tradiciones. El estado y las instituciones democráticas han sido secuestrados y capturados. Se han formado burbujas liberales en torno a instituciones capitales de la vivienda liberal con escaso alcance más allá de ellas. Los derechos humanos han desplazado a las necesidades y el bienestar (aunque la subsistencia y la costumbre han rescatado a muchas poblaciones postconflicto). Los lugares emblemáticamente liberales han quedado capturados, ideológica y materialmente, por aquellos que tienen un acceso más directo a dichas entidades o al edificio internacional liberal.

Esto se ha utilizado de forma irreflexiva como una tecnología de poder y legitimidad para el estado territorial, no como una tecnología del yo¹³. La paz liberal también ha fracasado al negociar con prácticas mucho más arraigadas, normalmente pensadas en términos de la costumbre y el *comunalismo*, y de la vida cotidiana. Se trata de un giro intelectual típicamente colonial diseñado para distanciar la vida cotidiana de los individuos en contextos postconflicto (y aquellos en contextos de "desarrollo"), de modo que la desigualdad pueda ser efectivamente justificada por la alteridad no-liberal. Sin embargo, el marco liberal está profundamente arraigado en las Relaciones Internacionales y sus disciplinas afines, bajo la razón de que la libertad individual, la prosperidad y la paz social son objetivos políticos compartidos. Sin embargo, las Relaciones Internacionales son ahora interdisciplinarias y transnacionales, y no disciplinarias y nacionales.

Como era de esperar, la tradicional dinámica de la ansiedad colonial y la resistencia local han vuelto a aparecer en la modernidad liberal. Está presente en la relación entre las corrientes dominantes de Relaciones Internacionales y el trabajo de las instituciones en la construcción de paz y la construcción del estado liberal, como en versiones más críticas y en la *praxis* de ambos. En respuesta, se suele afirmar que la exigencia común de puntos de vista postestructurales para entender la aparición de resistencias a la modernidad liberal y sus pretensiones de emancipación socavan, de hecho, la última de las agencias estables y racionales, y esto "reduce la política a la crítica y la «resistencia»"¹⁴.

En estas luchas emerge la posibilidad de una paz postliberal en la que las agencias locales de la cotidianidad¹⁵, los derechos, las necesidades, las costumbres

¹³ MARTIN L. H., GUTMAN H. y HUTTON P. H., *Technologies of the Self: A Seminar with Michel Foucault*, Tavistock, Londres, 1988, ps. 16-49.

¹⁴ KAPOOR, Ilan, "Acting in a Tight Spot: Homi Bhabha's Postcolonial Politics" en *New Political Science*, vol. 25, nº 4, 2003, p. 568.

¹⁵ Gracias a Necati Polat por señalar que "agencia" es un concepto de la Ilustración, y mi demanda para facilitarlo a nivel local sitúa mi trabajo en esta tradición. Sin embargo, aunque estoy de acuerdo con su punto de vista, también estoy interesado en la libre determinación, la autonomía del sujeto y epistemes individuales y de comunidad, de modo que no estaría ligado a la noción de agencia universal. Tengo la intención de abordar la cuestión de la tecnología de sí mismo y autonomía en la construcción de paz en un artículo posterior. Para los pensadores clave sobre la vida cotidiana, véase: BLANCHOT, Maurice, *The Infinite Conversation*, MN: University of Minnesota Press, Minneapolis, 1993; LEFEBVRE, Henri, *Critique of Everyday Life*, Verso, Londres, 1993;

y el parentesco son reconocidos como “redes de significado” discursivas. Esto podría suponer un reconocimiento más realista de las posibilidades y dinámicas contextuales de las agencias locales de construcción de paz dentro de la construcción de paz internacional, el desarrollo y la arquitectura institucional y de las políticas.

Este alejamiento de las corrientes dominantes de las Relaciones Internacionales¹⁶ y la voluntad de hacer hincapié en el contexto local y la contingencia¹⁷, ponen al descubierto las paradojas y tensiones derivadas de la soberanía territorial, el estado autoritario, el institucionalismo frío; un enfoque que prioriza derechos sobre necesidades, una gobernanza distante y de tipo fiduciaria, y un sistema internacional jerárquico en el que el poder material es más importante que la vida diaria.

La forma postliberal de la paz, así como su política, denotan una paz híbrida local-liberal. Las agencias se expresan en la contaminación, transgresión y modificación tanto de lo internacional como de lo local. Favorecen la movilización política para hacer frente a los problemas cotidianos, para construir instituciones representativas y formas locales resonantes de estatalidad. Por supuesto, las dificultades de decir “no” al discurso hegemónico hay que tenerlas en cuenta¹⁸. Ir más allá de la construcción de paz liberal no significa el fin de ésta, sino su reconexión con sus sujetos en contextos ampliamente divergentes. De ahí la importancia de la “cotidianidad”, ya que se suele relacionar con la agencia oculta y con la resistencia. Tampoco hay que idealizar la capacidad, resistencia y agencia de lo local¹⁹. Hay que reconocer, a su vez, que el “momento metropolitano” (es decir, la modernidad occidental) – o la paz liberal – no puede establecer parámetros estándar para la evaluación del tiempo no-occidental²⁰ (es decir, contexto, costumbres, tradiciones y la diferencia en su entorno cotidiano).

Ésta es una respuesta parcial a las recientes afirmaciones sobre la existencia de un “callejón sin salida” entre los debates liberales más ortodoxos y los críticos de la

DEBORD, Guy, *Society of the Spectacle*, Aldgate Press, Londres; DE CERTEAU, Michel, *The Practice of Everyday Life*, CA: California University Press, Berkeley, 1984.

¹⁶ Esto es debido a Agathangelou y Ling, que sostienen que las Relaciones Internacionales son una “casa colonial”. AGATHANGELOU, Anna M. y LING L. H. M., “The House of IR” en *International Studies Review*, vol. 6, 1994, p. 21.

¹⁷ Esto sigue a la muy conocida tradición francesa de Durkheim a Foucault, así como los planteamientos de Geertz y Skinner, entre otros. Citado en *Ibidem*, ps. 157 y 169.

¹⁸ SPIVAK, Gayatri Chakravorty, “Can the Subaltern ...”, *op. cit.*, p. 75.

¹⁹ Para más información sobre estas cuestiones, véase: RICHMOND, Oliver P., “Eireneism and a Post-Liberal Peace” ..., *op. cit.*; “Becoming Liberal, Unbecoming Liberalism: The Everyday, Empathy, and Post-Liberal Peacebuilding” en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 3, nº 3, 2009; “The Romanticisation of the Local: Welfare, Culture and Peacebuilding” en *International Spectator*, vol. 44, nº 1, 2009; “Reclaiming Peace in International Relations” en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 36, nº 3, 2008.

²⁰ BHABHA, Homi, “Freedom’s Basis in the Indeterminate” en RAJCHMAN, J. (ed.), *The Identity in Question*, RAJCHMAN, Routledge, Nueva York, 1995, ps. 47–61.

construcción del estado o el intervencionismo liberal. De hecho, estas afirmaciones son prematuras: la corriente dominante no ha cambiado a fin de afrontar muchas de las cuestiones derivadas de su propia "inconclusa modernidad"²¹ (otra que no sea la vía retórica de la "participación local" o la "apropiación" o defensas ideológicas del universalismo liberal y sus hermanos). Las agencias locales, ya sea resistiendo a los aspectos de la construcción del estado o cooptándolos, han comenzado a buscar formas de reivindicar la apropiación de una política que responda a las necesidades y a las cuestiones de identidad, apropiándose de la construcción de paz, haciendo caso omiso de ella o modificándola.

El presente artículo aborda lo que una praxis de las Relaciones Internacionales y la construcción de paz ubicadas en la cotidianidad podría ser en relación con las agencias ocultas que pudiesen surgir. Y lo hace tratando de evitar la trampa, inherente a la crítica, de la eliminación de la agencia local a favor de las reivindicaciones generales de virtudes cosmopolitas o fundamentales. En primer lugar, esboza los contornos generales de cualquier discusión de lo cotidiano y lo local, y la hibridez que deriva de ella. Centrándose en la cotidianidad escapa de la esencialización o romantización de lo local, ahora muy diverso y a menudo translocal; de lo marginal, lo subalterno, la costumbre y la hibridez, por no mencionar las epistemologías occidentales. En segundo lugar, examina con más detalle los diversos usos de la cotidianidad en los ámbitos relacionados con las Relaciones Internacionales contemporáneas. Esto puede entenderse como una inevitable respuesta postcolonial a las fallas del liberalismo político y a su uso como un patrón universal²². Esto clarifica la renegociación en curso de la paz liberal a través de la agencia local y sus resistencias²³. En la sección final, analizo lo que esto significa para la producción de formas postliberales de paz en las Relaciones Internacionales.

1. Lugares de conocimiento para la paz en Relaciones Internacionales

El rechazo del estado – el hecho de des-centrar el poder – no es suficiente para justificar la ya bien conocida crítica de la paz liberal, sin una comprensión alternativa o modificada de la agencia política que no diluya la capacidad del sujeto político. También debe responder a la paradoja de que el estado, la soberanía y el territorio, así como sus asociaciones con el gran proyecto de orden internacional, han desplazado habitualmente al sujeto a través de la guerra y la *securitización*, las instituciones y el mercado; y, a menudo, contrarrestaron los logros alcanzados a través de la paz, los derechos humanos, la emancipación y el bienestar²⁴.

²¹ CHATTERJEE, Partha, "Beyond the Nation? Or Within" en *Social Text*, vol. 56, 1998, p. 67.

²² Estoy en deuda con Kristoffer Liden por este enlace con la teoría postcolonial.

²³ "Aprendiendo a aprender" ("*Learning to learn*") es como Kapoor lo utiliza (*The Post-Colonial Politics of Development ...*, *op. cit.*, p. 56).

²⁴ CHANDLER, David, "Critiquing Liberal Cosmopolitanism? The Limits of the Biopolitical Approach" en *International Political Sociology*, vol. 3, 2009, p. 56; KAPOOR, Ilan, "Acting in a Tight Spot: Homi Bhabha's ...", *op. cit.*, p. 568.

La cotidianidad es un espacio en el que los individuos y las comunidades locales viven y desarrollan estrategias políticas en su entorno local, hacia el estado y hacia los modelos internacionales de orden. No es la sociedad civil, a menudo un artificio inducido por Occidente, pero es representativa de lo local-local más profundo. Suele ser transversal y transnacional, y entra en diálogo con las necesidades, los derechos, la tradición, lo individual, lo comunitario, las agencias y la movilización en términos políticos. Sin embargo, esto se oculta a menudo o se considera marginal por parte de las corrientes dominantes. Lo cotidiano implica un reconocimiento de lo cruciales que estas dinámicas son, incluso a los niveles más altos de la política; si bien, por supuesto, no confirma el estado en su positivismo formal, en la forma territorial.

Es evidente la necesidad de alguna forma de estado e instituciones que representen los intereses de los sujetos políticos, pero éstos deben incluir más que excluir la vida cotidiana. La cotidianidad se refleja en una serie de literaturas como un lugar de dinámicas, incluida la resistencia y la politización, la solidaridad, la agencia local, lo híbrido y también la pasividad y la despolitización. Esto último se produce al nivel de lo diario a través de los efectos de las positivistas tecnologías de poder *problem-solving*²⁵. La resistencia muestra el potencial de lo cotidiano para la repolitización, así como el potencial de las instituciones y de un estado formado en torno a la cotidianidad. Tiene asimismo un potencial similar para la repolitización de las Relaciones Internacionales.

¿Cuál sería el propósito del estado y de las instituciones bajo un modo no-soberano, no-territorial, no-institucionalizado y no-*securitizado*? ¿Podría ser como un proveedor de seguridad humana, a partir de los más marginados, sin recurrir a ningún patrón universal y paternalista de poder, estado o desigualdades? Esto requeriría que las cuestiones de la paz y el orden fueran abordadas desde lo local, lo cotidiano y desde abajo. Este proceso debe tener cuidado con cualquier metanarrativa *problem-solving* relacionada con el poder, la seguridad, la soberanía, el estado o territorio, o incluso la emancipación. Esto es especialmente importante cuando implica la pretensión de saber en nombre de los demás, gobernar en nombre de los demás, asegurar a los demás o aplazar la agencia y la libre determinación, sin un reconocimiento de la aguda sensibilidad de dichos activos. Si ha de haber algo universal, sólo puede ser que la cotidianidad contextual delimite los distintos centros de conocimiento, instituciones y estados en las Relaciones Internacionales. Así, lo cotidiano indica que la paz postliberal no sólo se construirá a nivel mundial (la ambición de internacionalismo liberal y su progenie cosmopolita), sino a nivel local en formas contextuales. Aquí es donde la ciudadanía, los derechos y deberes

²⁵ N.d.T: el concepto "*problem-solving*" es utilizado por la literatura crítica para señalar una manera de entender la intervención externa fundamentada en la implementación de reformas como ejercicio técnico y "no-político". En la traducción se mantiene el término en inglés.

tienen un significado cotidiano más allá del frío, hueco y liberal estado y de su paz virtual, y donde la política trasciende el énfasis en la capacidad o poder institucional o de élite²⁶.

El giro hacia lo "local", definido como un espacio alternativo, ha venido desarrollándose en muchas áreas de estudio. Esto modifica o se opone al enfoque de lo internacional, del estado o de los gobiernos, e incluso de los "locales" entendidos como liberales mal entrenados o no liberales. También tiene implicaciones metodológicas que obliga a los investigadores a considerar el alcance de "participar" (aunque en realidad no lo hacen) en la vida cotidiana de las sociedades, regiones, estados y sistemas que estudian, y no sólo contribuyendo a la política (que a menudo ha sido determinada de antemano). Es más, está también la cuestión de si lo local y lo cotidiano deberían beneficiarse de la investigación, y cómo y qué voces locales son seleccionadas²⁷.

En este contexto, las relaciones de ésta con la vida cotidiana, las costumbres locales y la cultura deben entenderse en el contexto de las desigualdades materiales y los desequilibrios. Los guardianes deben ser descubiertos, y los supuestos y estereotipos sometidos a interrogación²⁸. La dinámica del "estudio de lo de abajo" desde posiciones privilegiadas hacia las de los marginados, los pobres, oprimidos y plagados de conflictos (en contraposición a los hábitos normales de "estudiar lo de arriba" [hacia los estados y las instituciones]) debe entenderse de forma más amplia, oscilando de algún modo entre lo nativo o la cooptación, y la tendencia a avanzar hacia respuestas éticas o universalizables²⁹. En última instancia, los privilegios de la investigación "en el terreno" necesitan de una comprensión mayor en el contexto de los "premios" más comunes de la investigación en los pasillos del poder o en las páginas de los "grandes" textos.

Este proceso no debe dar lugar a otra serie de oposiciones binarias; entre lo cotidiano y lo local, lo internacional/estatal, lo no-liberal y lo liberal. En cambio, lo cotidiano es un espacio donde éstos se encuentran y se negocian, llevando de diferentes formas a la repulsión, la modificación o la aceptación, y a la hibridez. Aquí, las agencias cotidianas ocultas renegocian la paz liberal. Cabe señalar que el concepto de hibridez es tomado por Bhabha (uno de sus principales exponentes) para incluir la forma en la que, incluso en una situación de dominación, el colonizador invoca la hibridez, reproduciendo una relación colonial³⁰. Para ver a través de esto,

²⁶ CHANDLER, David, "Critiquing Liberal Cosmopolitanism? ...", *op. cit.*, p. 62.

²⁷ Véase la revisión de Eckl de los enfoques etnográficos y la referencia a Malinowski, en particular. ECKL, Julian, "Responsible Scholarship after Leaving the Veranda" en *International Political Sociology*, vol. 2, 2008, ps. 187–90.

²⁸ *Ibidem*, p. 196.

²⁹ *Ibid.*, p. 197.

³⁰ BHABHA, Homi, *The Location of Culture ...*, *op. cit.*, p. 33.

tiene que se asumido lo que Butler ha llamado “trabajo de traducción”³¹; de otro modo, cualquier compromiso con lo cotidiano estará sesgado hacia el modelo liberal actualmente predominante. Estaría limitada por la “red del sistema del estado nación”³² en relación con la producción autoritaria de espacios liberales, así como la mejora de Millian de los pueblos supuestamente en beneficio de otras personas autónomas. En última instancia, en lugar de proporcionar la agencia de la cotidianidad, este tipo de hibridación hace posible la agencia institucional.

En lugar de reproducir patrones foucaultianos de contradicción liberal que conducen a la resistencia hacia la agencia institucional, la incorporación de lo cotidiano puede permitir una comprensión de cómo la agencia local también está produciendo hibridez³³. Una forma contextual, empática y cotidiana de construcción de paz, y una teoría y metodología acorde para las Relaciones Internacionales evitarían un “liberalismo indecoroso”, según el cual los sujetos participan en una casi inevitable resistencia (aunque pueda ofrecerles derechos más sofisticados)³⁴.

Como resultado, los agentes liberales recurren a la coerción que, de hecho, socava las creaciones del liberalismo. Al igual que con las anteriores y más directas experiencias coloniales, esto resulta también inquietante para sus agentes, que en el pasado fueron administradores coloniales, y hoy bien podrían ser funcionarios o empleados de Naciones Unidas, del PNUD, del Banco Mundial, la Unión Europea, la OSCE, las agencias de donantes, las ONG o el estado³⁵. A menudo, pueden estar preocupados porque las políticas y enfoques que siguen no cumplen con los estándares liberales, lo que supone una especie de “ansiedad colonial”³⁶.

La hibridación que surge entre lo liberal y lo local puede evitar tales ansiedades y participar en una mutua reparación del espacio político, tanto en la superación como en el mantenimiento de las fronteras entre ellos. Es más, en el contexto de una perspectiva de larga duración (*longue durée*) de los debates sobre la paz, en su forma más positiva y ambiciosa, lo cotidiano ha sido siempre una parte crucial de las Relaciones Internacionales precisamente por esta razón. Ha sido habitual para el pensamiento crítico postcolonial y postestructuralista invocar la vida cotidiana en su relación con una amplia gama de áreas y disciplinas. De hecho, la mayoría

³¹ BUTLER, Judith, “Universality in Culture” en COHEN, J. (ed.), *Nussbaum Martha, For Love of Country?*, MA: Beacon Press, Boston, 2002, p. 52.

³² CHATTERJEE, Partha, “Beyond the Nation? Or Within” ..., *op. cit.*, p. 59.

³³ RICHMOND, Oliver P., “Becoming Liberal, Unbecoming Liberalism” *op. cit.*

³⁴ Véase, sobre un debate de acusaciones similares en torno a la teoría del discurso habermasiano, LINKLATER, Andrew, “Dialogic Politics and the Civilising Process” en *Review of International Studies*, vol. 31, 2005, ps. 141–54.

³⁵ Véase: HINDESS, Barry, “Not at Home in the Empire” en *Social Identities*, vol. 7, nº 3, 2001, p. 353.

³⁶ Hindess cita a Guha en su discusión sobre la “ansiedad colonial” y el fracaso del liberalismo de situarse a la altura de sus pretensiones de libertad, pero, a su vez, volver al colonialismo a pesar de sus efectos sobre los colonizados y colonizadores. *Ibidem*, p. 363.

de las principales novedades en la praxis de paz se han vinculado estrechamente con los problemas cotidianos. Ciertamente, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos conectan lo cotidiano a un marco institucional, mientras que la seguridad humana ha sido una manera de volver a conectar la seguridad a lo cotidiano y lo local a la vez que se mantenían las instituciones liberales tras la centralidad de lo estatal en la política de Guerra Fría³⁷. Han surgido conceptos dirigidos a los “corazones y mentes” de las operaciones de paz y enfoques como la apropiación local, la sociedad civil o la construcción de capacidades; lo que implica conversaciones íntimas entre lo local y lo internacional en el reconocimiento pleno de las relaciones de poder implicadas³⁸.

Sin embargo, éstos han fracasado a la hora de representar lo cotidiano. En particular, han sido incapaces de reconocer la capacidad local, la agencia y la resistencia, así como la cooptación de lo superficial por parte de la élite local y los estados neoliberales que surgieron de la práctica de construcción del estado internacional. Es en esta resistencia en la que la clásica crítica marxista del liberalismo es perceptible, aunque ésta no está en el contexto de limitar la solidaridad de las clases trabajadoras sobre sus reclamaciones a los medios de producción, sino en términos liberales de un contrato político con el gobierno y el estado que proporcione derechos y recursos a los ciudadanos.

La mayoría de los filósofos liberales asociados con el desarrollo de conceptos como el internacionalismo liberal, la democracia, el contrato social, los derechos humanos y el imperio de la ley vieron esto en el contexto de los pueblos liberales que usaban la tierra “productivamente”³⁹. Los indígenas, lo local, la naturaleza y lo “otro” han sido excluidos y enmascarados por una discusión de intereses, normas y derechos. Esto ha sentado las bases teóricas de una crítica foucaultiana⁴⁰ muy poderosa y una discusión de la identidad, la cultura, la representación y lo “local”. Éste es un lugar más adecuado para una forma de emancipación o ética de la paz u orden como respuesta⁴¹. Lo que es más importante, una serie de actores locales,

³⁷ ACHARYA, Amity, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism” en *International Organization*, vol. 58, nº 2, 2004, ps. 239–75.

³⁸ Entre otros, Jean Paul Lederach es muy conocido por elaborar argumentos de este tipo, mientras que Jarat Copra ha defendido argumentos similares. LEDERACH, John Paul, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, United Nations University Press, Tokio, 1997; CHOPRA Jarat y HOHE, Tanja (2004), “Participatory Intervention”, *Global Governance*, vol. 10. No obstante, estos enfoques participativos han sido objeto de certeras críticas, ya que simplemente defienden enfoques internacionales en el ámbito local en lugar de colaborar con la agencia local.

³⁹ Véase Harvey, entre otros, para un debate sobre este tema. HARVEY, David (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford.

⁴⁰ FOUCAULT, Michel, “Governmentality” en BURCHELL, Graham, GORDON, Colin y MILLER, Peter (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991, ps. 87–104.

⁴¹ Estos análisis a menudo se basan en la comprensión de Geertz de la cultura como un sistema históricamente transmitido de símbolos, conceptos, conocimientos y actitudes. Éste es, por supuesto, fluido y también juega dentro y a través de la política. GEERTZ, C., “Religion as a Cultural System” en GEERTZ C. (ed.), *The Interpretation of Cultures*, Basic Books, Nueva York, 1973, p. 89.

supuestamente débiles o impotentes han demostrado ser capaces de modificar el modelo de la paz liberal que subyace, en gran parte, a la corriente predominante de las Relaciones Internacionales y la política occidental.

2. Las implicaciones de lo cotidiano

Una rápida ojeada a las actualmente interdisciplinarias Relaciones Internacionales y a la construcción de paz, es útil para comprender este proceso. Se podrían encontrar muchos ejemplos: "la realidad social cotidiana" de Boege y otros⁴²; la difícil cotidianeidad en el contexto de la construcción de paz de Pouligny⁴³; las prácticas cotidianas de los trabajadores humanitarios de Smirl⁴⁴; el despliegue de la seguridad humana de Luckham como un compromiso con las experiencias de inseguridad experimentadas por las poblaciones⁴⁵; las luchas cotidianas en el contexto de la política en Sri Lanka de Spencer⁴⁶; la "resistencia campesina cotidiana" de Scott⁴⁷; el trabajo histórico de Mark Mazower sobre la cotidianeidad durante y después de la Segunda Guerra Mundial en Grecia⁴⁸; la "democracia de la vida cotidiana" de Melucci y la colonización contraria de lo cotidiano⁴⁹; los encuentros con el desarrollo de Escobar, en particular, en América del Sur⁵⁰; la aproximación de De Certeau a lo cotidiano⁵¹; el trabajo de Foucault sobre el autocuidado y el autogobierno en el día a día⁵²; la teoría feminista en lo cotidiano y en la atención a través de Gilligan y otros⁵³; el trabajo de Habermas sobre el uso racional de las "prácticas cotidianas de la comunicación"⁵⁴; la comprensión antropológica de Linklater de las dinámicas de la vida cotidiana para la comunicación universal de las comunidades⁵⁵; el trabajo de Bhabha sobre la cultura – y, en particular, sobre los encuentros cotidianos en los que la agencia que emerge desafía y modifica la

⁴² BOEGE, Volker; BROWN, M. Anne; CLEMENTS, Kevin P., y NOLAN, Anna, "States Emerging from Hybrid Political Orders: Pacific Experiences", *Occasional Papers Series*, The Australian Centre for Peace and Conflict Studies (ACPACS), 2008, p. 4.

⁴³ POULIGNY, Beatrice, *Peace Operations Seen from Below*, Hurst, Londres, 2006.

⁴⁴ SMIRL, Lisa, "Building the Other, Constructing Ourselves: Spatial Dimensions of International Humanitarian Response" en *International Political Sociology*, vol. 2, 2008, ps. 236-53.

⁴⁵ LUCKHAM, Robin, "Introduction: Transforming Security and Development in an Unequal World", *IDS Bulletin* 40, nº 2, marzo 2009, p. 3.

⁴⁶ SPENCER, Jonathan, *Anthropology, Politics, and the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

⁴⁷ SCOTT, James C., *Weapons of the Weak: Everyday Peasant Resistance*, NY: Yale University Press, New Haven, 1985.

⁴⁸ MAZOWER, Mark, *Inside Hitler's Greece, 1941-1945*, NY: Yale University Press, New Haven, 2001.

⁴⁹ MELUCCI, Alberto, "Social Movements and the Democratisation of Everyday Life" en KEANE, Jhon (ed.), *Civil Society and the State*, Verso, Londres, 1988, ps. 245-60.

⁵⁰ ESCOBAR, Arturo, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, NJ: Princeton University Press, Princeton, 1995.

⁵¹ DE CERTEAU, Michel, *The Practice of Everyday Life ...*, op. cit., p. xi.

⁵² FOUCAULT, Michel, *History of Sexuality. III. The Care of the Self*, Pantheon Books, Nueva York, 1986.

⁵³ Véase: GILLIGAN, Carol, *In a Different Voice*, MA: Harvard University Press, Cambridge, 1993.

⁵⁴ HABERMAS, Jurgen, "Questions and Counter Questions" en BERNSTEIN, R. J. (ed.), *Habermas and Modernity*, MIT Press, Cambridge, 1985, ps. 196-7.

⁵⁵ LINKLATER, Andrew, *The Transformation of Political Community*, SC: University of South Carolina Press, Columbia, 1998, p. 31.

de las élites⁵⁶; Spivak sobre los subalternos⁵⁷; el rango de la teoría postcolonial y el trabajo sobre los subalternos o la alteridad; el trabajo de Bleiker sobre las emociones y la estética⁵⁸; el trabajo sobre la identidad y el indigenismo como el de MacGinty;⁵⁹ las referencias de Jabri a la "seguridad cotidiana"⁶⁰; el ámbito de la cotidianidad de las Relaciones Internacionales de Sylvester, donde la "cooperación empática" tiene un gran potencial⁶¹; y muchas más⁶².

A pesar de esta atención, lo cotidiano se suele considerar como algo banal, algo que se da por sentado, repetitivo y limitado por la biopolítica⁶³. Sin embargo, esta perspectiva no es la que concuerda con el contexto local de la construcción de paz, donde la vida, el bienestar, la seguridad humana, la política, la cultura, la identidad y la comunidad están en juego. Si bien existe desacuerdo sobre la rutina y la banalidad de la vida cotidiana, es evidente que en ambos contextos, occidentales y no occidentales, es un lugar en el que se percibe la agencia subalterna, un lugar de resistencia a la despolitización, de activismo, desesperación y alteridad, tanto de pasividad radical como de actividad, como de pasividad y radicalismo activo⁶⁴.

Una gran parte de la teoría liberal, cosmopolita y constructivista – recientemente actualizada mediante documentos como "Un Programa de Paz" (*Agenda for Peace*) o "Responsabilidad de Proteger" (R2P) o el "Informe del Grupo Especial de Alto Nivel" – entra en contacto implícitamente con la legitimidad de lo cotidiano pero también para emanciparlo y facilitarlo⁶⁵. Este trabajo difiere no en si lo cotidiano es importante, sino en si es uniforme en todo el mundo en su sentido más básico de necesidades y derechos; y si se debe y puede facilitar, guiado y protegido desde arriba, a través de un enfoque a priori basado en los derechos o deberían surgir como resultado de la acción individual y local, y del autogobierno. Expuesto de este modo, el *problem-solving* frente a los debates relativistas inscribe las actitudes de sus progenitores en las Relaciones Internacionales sobre si los

⁵⁶ BHABHA, Homi, *The Location of Culture ...*, *op. cit.*, p. 232.

⁵⁷ SPIVAK, Gayatri Chakravorty, "Can the Subaltern Speak?" ..., *op. cit.*

⁵⁸ BLEIKER, Roland, *Aesthetics and World Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2009.

⁵⁹ MACGINTY, Roger, "Indigenous Peace-Making versus the Liberal Peace" en *Cooperation and Conflict*, vol. 43, nº 2, 2008, ps. 139-63.

⁶⁰ JABRI, Vivienne, "Michel Foucault's Analytics of War" en *International Political Sociology*, vol. 1, 2007, p. 68.

⁶¹ SYLVESTER, Christine, "Empathetic Cooperation: A Feminist Method for IR" en *Millennium*, vol. 23, nº 2, 1994, ps. 315-34.

⁶² Andreas Antoniadis muestra cómo muchos de sus defensores ven lo cotidiano entrar en la historia, la modernidad y la oposición de la biopolítica. ANTONIADES, Andreas, "Cave! Hic Everyday Life: Repetition, Hegemony and the Social" en *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 10, 2008, p. 416.

⁶³ *Ibidem*, p. 416.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 424.

⁶⁵ Naciones Unidas, "Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges, and Change", 2004; BOUTROS GHALI, Boutros, *An Agenda for Peace: Preventative Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, Naciones Unidas, Nueva York, 1992; International Commission on Intervention and State Sovereignty, "The Responsibility to Protect" ..., *op. cit.*

actores locales tienen una agencia significativa.

Por lo general, la política de lo cotidiano ha sido considerada en yuxtaposición a la política conservadora que preserva las relaciones de fuerza existentes entre clases, grupos sociales económicos y grupos de identidad, o a la política liberal que se centra en las estructuras institucionales de gobierno que preservan los marcos del estado (grandes o pequeños) en beneficio de las comunidades e individuos. En este sentido, se asocian con la solidaridad. Estas posiciones se encuentran también a menudo en consonancia con los intentos de oponerse a metanarrativas que esencializan lo cotidiano, la política y la identidad⁶⁶. Lo cotidiano se suele percibir en el contexto de la resistencia a la institucionalidad y al elitismo que, a los ojos de la sociedad, han perdido el contacto con el contrato social.

Incluso De Certeau, quizás uno de los pensadores más famosos que desarrollaron este concepto, sostuvo que las prácticas de la vida cotidiana son distintivas, repetitivas e inconscientes. Para De Certeau, las personas inconscientemente navegan a su manera y tratan de crear un espacio para sus propias actividades, teniendo en cuenta las instituciones de poder⁶⁷. Las personas son capaces de adaptarse y apropiarse de las estructuras e instituciones, por lo que empiezan a reflejar su propia vida cotidiana en lugar de los intentos de asimilación estructural. Esta reapropiación a través de lo cotidiano se convierte en una parte crucial de la política e implica dar el paso de sujetos a ciudadanos activos. Las instituciones funcionan de manera estratégica para que las personas respondan con respuestas tácticas⁶⁸. Una estrategia ofrece un orden dominante relativamente inflexible que se manifiesta físicamente y controla importantes recursos materiales. Sin embargo, puesto que el objetivo de una estrategia es mantenerse a sí misma, crea a las personas la necesidad de encontrar la forma de “domesticarlas”. Las instituciones necesitan que las personas sean predecibles, homogéneas y maleables.

De Certeau también ilustra cómo la estrategia y la táctica (por ejemplo, las instituciones y los individuos) sólo tienen un contacto muy indirecto con los demás. En efecto, el individuo se convierte en marginado y se involucra en la resistencia contra la biopolítica, inconscientemente al principio. Las tácticas individuales en lo cotidiano están libres de las instituciones hegemónicas y, de hecho, son demasiado transitorias como para adquirir incluso etiquetas. Representan una metodología que es, en última instancia, más flexible y capaz de adaptarse más rápidamente a las metodologías centralizadas. De Certeau sostiene que son provisionales, hábiles y pueden tomarse su tiempo. Por lo tanto, son más personales e invisibles a los

⁶⁶ DE CERTEAU, Michel, *The Practice of Everyday Life ...*, op. cit., p. xi; PLANT, Sadie, *The Most Radical Gesture*, Routledge, Londres, 1992, ps. 157–8.

⁶⁷ *Ibidem*, capítulo II.

⁶⁸ *Ibid.*, capítulo II.

ojos que están en sintonía con las ortodoxias del estado y del poder. La táctica en el día a día es una forma difusa de la política que todavía no está institucionalizada, pero es capaz de dar forma, resistir y elegir las instituciones y estrategias – una agencia cotidiana y oculta en el proceso de devenir. Lo que es más significativo de este enfoque es que la agencia se expresa en la oposición a las instituciones que no representan la resistencia cotidiana, lo que denota resistencia y, poco a poco, conciencia de movilización política.

Siguiendo una línea similar, los usos postcoloniales de lo cotidiano se han convertido en algo común⁶⁹. La vida cotidiana está tanto en consonancia con, como en oposición a, y modifica las prácticas coloniales del gobierno. En este terreno, surge una hibridez que refleja los patrones culturales y sociales, las desigualdades materiales y las pautas del poder colonial, disfrazado, eterno y con puntos débiles – como tan elocuentemente ha ilustrado Bhabha⁷⁰. Es un lugar de resistencia, asimilación, adaptación y de agencias ocultas. Es también el lugar donde el poder, a menudo, se experimenta en sus formas más negativas.

Estos enfoques reproducen un “lugar de hibridez” basado en tales críticas y traducciones; lo que lleva a un proceso agónico de negociación a través del disenso, la alteridad y la otredad. La hibridación se produce por el colonialismo pero es también un signo de resistencia en lugar de una mera imitación (aunque puede ser más mimetismo que resistencia)⁷¹. No se dirige a la reproducción de la “cortesía” en su sentido liberal y heterogéneo; tampoco reproduce una era de oro indígena. Su localidad es compleja y multifacética, centrada en la “lucha por la autoridad política y social en el orden mundial moderno” - leer, sobre las normas liberales de cultura política⁷². Este movimiento se basa, en parte, en la reconstrucción de las Relaciones Internacionales usando la crítica discursiva del postcolonialismo y la crítica material de la teoría de la dependencia⁷³. Si se considera que la soberanía reconstruye el estado, es una que emerge a través de la democracia desterritorializada, consciente de la cultura y las costumbres, de la alteridad, la *liminalidad* y del tiempo transcurrido en relación con las teorías basadas en la modernización⁷⁴. La política agónica de la representación, de las necesidades y derechos, y de las identidades, abre un puente entre la diferencia, basada en la empatía, en un contexto cotidiano, a pesar de su desesperación. De hecho, es en sí la desesperación la que presenta la posibilidad de la empatía, y requiere un compromiso con lo cotidiano⁷⁵. Lo que Bhabha llama el “espacio intermedio”

⁶⁹ Nuevamente, estoy en deuda con Kristoffer Liden.

⁷⁰ BHABHA, Homi, *The Location of Culture ...*, op. cit.

⁷¹ *Ibidem*, ps. 159 y 163.

⁷² *Ibid.*, p. 245

⁷³ Véase, por ejemplo, KAPOOR, Ilan, “Capitalism, Culture, Agency: Dependency versus Postcolonial Theory” en *Third World Quarterly*, vol. 23, nº 4, 2002, ps. 647–64.

⁷⁴ BHABHA, Homi, *The Location of Culture ...*, op. cit., p. 274.

⁷⁵ CONNOLLY, William, *Identity / Difference*, MN: University of Minnesota Press, Minneapolis, 1991.

representa la emergencia de la hibridez cultural y la traducción desde y hacia una interfaz entre lo cotidiano y lo internacional, aun a pesar de esta última tendencia liberal hacia la reclamación de lo universal, lo intemporal, la fijeza hegemónica de una praxis occidental. En este último caso se encuentran los signos reveladores de la *gubernalidad*⁷⁶ frente a la *vox populi* de un contexto cotidiano.

Los enfoques postcoloniales revelan las sutilezas de la hegemonía (o de la paz liberal) en subvertir la alteridad, lo cotidiano, y hacer que parezcan anormales o insignificantes. Su respuesta es a veces ambivalente respecto a la agencia local⁷⁷. Desde esta perspectiva, la agencia local es reconocida como limitada y ambivalente acerca de su derivación en el poder colonial o hegemónico frente a la local⁷⁸. Incluso los enfoques postcoloniales ven cómo en lo local se encuentra con frecuencia el “lenguaje del maestro”, que también se convierte en híbrido a través de lo local⁷⁹. Estas agencias pueden ser más que la mera imitación, y ofrecen una política que tiene menos de autodeterminación local y que puede constatar el poder hegemónico.

Las Relaciones Internacionales y disciplinas afines, también han atendido a los enfoques etnográficos proclives a un compromiso más claro con lo local, la alteridad y con lo cotidiano en nombre de la emancipación⁸⁰. El giro etnográfico tiene la vida cotidiana en su núcleo, aunque sólo sea en comparación con el fracaso de las Relaciones Internacionales para hacer posibles esas cualidades que habitualmente asume en su apariencia liberal – esto es, democracia, derechos humanos y desarrollo. Como Eckl ha señalado, la antropología aplicada se ha centrado en el descubrimiento de lo subalterno, mientras que la antropología crítica ha sido más cuidadosa con dichas reivindicaciones y está más preocupada por los dilemas que se plantean desde el descubrimiento de lo subalterno⁸¹. Así, el trabajo antropológico destinado a lo cotidiano⁸² está limitado por su incapacidad para comprender sus propios efectos sobre sus sujetos (o “contaminación cultural”). Este aspecto es válido, pero el problema es de una escala significativamente menor en comparación con los de Relaciones Internacionales que no reconocen ningún espacio o relevancia para lo cotidiano. El compromiso con lo cotidiano exige la

⁷⁶ Tal y como argumenta BHABHA, Homi, *The Location of Culture ...*, *op. cit.*, p. 56. Bhabha se refiere a “fijeza” ideológica como señal de colonialismo. *Ibidem*, ps. 94 y 101.

⁷⁷ KAPOOR, Ian, “Capitalism, Culture, Agency: Dependency versus Postcolonial Theory” ..., *op. cit.*, p. 661.

⁷⁸ KAPOOR, Ian, “Acting in a Tight Spot: Homi Bhabha’s Postcolonial Politics” ..., *op. cit.*, p. 563.

⁷⁹ BHABHA, Homi, *The Location of Culture ...*, *op. cit.*, p. 33. Esta ambivalencia ha sido ampliamente criticada. Algunos han argumentado que las cuestiones materiales han sido descuidadas por los académicos postcoloniales, y otros que sus propias formas de vida transnacionales se reflejan en su trabajo, en lugar de los subalternos.

⁸⁰ VRASTI, Wanda, “The Strange Case of Ethnography and International Relations” en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 37, nº 2, 2008, p. 280.

⁸¹ *Ibidem*, p. 283.

⁸² BOURDIEU, Pierre, *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1977; SCOTT, James C., *Weapons of the Weak: Everyday Peasant Resistance ...*, *op. cit.*

renuncia de las soberanías absolutas y del mito del estado territorial que encauza toda la agencia.

El concepto de seguridad humana que se desarrolló al final de la Guerra Fría, en parte como una forma de permitir esa medida, ejemplifica esta dificultad⁸³. Ampliar la seguridad para incluir una gama de factores políticos, sociales y económicos permitió considerarla en el contexto de la vida cotidiana a fin de facilitar las agencias locales. Esto fue pronto objeto de ataques y etiquetado como inverosímil e incapaz de ser operacionalizado⁸⁴. A medida que fue siendo adoptada por varios estados y organizaciones internacionales se desarrolló como una forma institucionalista liberal, en lugar de la forma emancipadora en la que fue originariamente concebida⁸⁵. En contraste, las formas cotidianas de construcción de paz pueden elaborar el concepto de seguridad humana con un enfoque emancipador⁸⁶.

La democracia es crucial en este sentido, pero no necesariamente en la forma institucional condensada por el estado (y a menudo ha sido considerada como procesalmente drenada de sustancias)⁸⁷ o en la forma cosmopolita⁸⁸. Para hacer posible la agencia de lo cotidiano es necesaria "una actitud más amplia hacia la gobernanza, la comunidad política y hacia la vida en general"⁸⁹. Éste podría ser el giro comunicativo que Aradau y Husymans han señalado recientemente⁹⁰, o en términos de la "democracia por venir", esbozado por Derrida, Newman y Connolly⁹¹. En otras palabras, la aspiración a la democracia y la libre determinación no puede satisfacerse únicamente por las instituciones del estado. También debe incorporar lo cotidiano, por lo que puede operar a nivel transnacional, informado por agencias independientes y radicales más allá del mero racionalismo y la soberanía⁹². La democracia alcanza el autogobierno en lo cotidiano, en términos contingentes, en

⁸³ NEWMAN, Edward y RICHMOND, Oliver P., *The United Nations and Human Security*, Palgrave, Londres, 2001.

⁸⁴ Para visiones contrapuestas, véase: PARIS, Roland, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" en *International Security*, vol. 26, nº 2, 2001, p. 87-102; TADJBAKSH, Sharbanou, "Human Security: Concepts and Implications" en *Les Etudes du CERI*, nº 117-118, septiembre 2005.

⁸⁵ RICHMOND, Oliver P., "Emancipatory Forms of Human Security and Liberal Peacebuilding" en *International Journal*, verano 2007.

⁸⁶ Para un argumento similar, véase: BEGBY, Endre y BURGESS, J. Peter, "Human Security and Liberal Peace" en *Public Reason*, vol. 1, nº 1, 2009 ps. 91-104.

⁸⁷ CERNY, Phillip, "Some Pitfalls of Democratisation in a Globalising World" en *Millennium*, vol. 37, nº 3, 2009, p. 780.

⁸⁸ HELD, David, "Democracy and Globalisation" en *Global Governance*, vol. 3, nº 3, 2007.

⁸⁹ CHOU, Mark y BLEIKER, Roland, "The Symbiosis of Democracy and Tragedy: Lost Lessons from Ancient Greece" en *Millennium*, vol. 37, nº 3, 2009, p. 674.

⁹⁰ ARADAU, Claudia y HUYSMANS, Jef, "Mobilising (Global) Democracy" en *Millennium*, vol. 37, nº 3, 2009, p. 587.

⁹¹ Citado en NEWMAN, Saul, "Connolly's Democratic Pluralism and the Question of State Sovereignty" en *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 10, 2007, ps. 227-40.

⁹² CHOU, Mark y BLEIKER, Roland, "The Symbiosis of Democracy and Tragedy ...", *op. cit.*, p. 662.

lugar de la institucionalidad y una “tiranía de la mayoría”⁹³. Esto es una reminiscencia de la democracia desterritorializada, el respeto agónico y la capacidad de respuesta crítica, especialmente para los más marginados que Connolly ha propuesto, o la democracia agonística de Mouffe, o en menor medida la versión de deliberación de Habermas⁹⁴.

También requiere una concepción de los derechos humanos, un marco para la riqueza, la redistribución o el bienestar social, y un Estado de Derecho en un marco constitucional con el fin de garantizar la acción política del individuo en su entorno cotidiano y de la comunidad, no sólo en términos de instituciones formales del estado. En estos términos, esto representaría un desarrollo postliberal para la democracia y la seguridad humana, a través de su conexión con lo cotidiano, así como sus conexiones con el modelo de la paz liberal. Implícitamente, la democracia tiene que ver también con la agencia y la resistencia en una variedad de formas, lo que implica una tensión con la paz liberal, las tendencias tecnocráticas, institucionales y burocráticas, y el estado⁹⁵. Esto pone de relieve la tensión dentro de la paz liberal y también, como está ocurriendo en muchos lugares, dentro de los híbridos liberales-locales, en los que están surgiendo la resistencia y las agencias políticas radicales – o quizás más apropiadamente, no occidentales, no desarrollistas, agencias subalternas. Como afirma Melucci, los movimientos sociales y la agencia no surgen sólo por oposición a la hegemonía ideológica o al poder del estado, sino también como una expresión de las relaciones cognitivas, afectivas y creativas entre las personas, que se trasladan luego a la acción social, y pueden tomar la forma de resistencia⁹⁶.

3. La cuestión de la agencia en lo cotidiano

Esto plantea la cuestión de la agencia, la autonomía y la pasividad del sujeto; aspecto que ha perseguido todos los intentos de emancipar, criticar y reconstruir nuevas formas de política contra la anti-política liberal-realista que parece surgir de varias corrientes dominantes de pensamiento ilustrado. Se supone que la agencia, a priori, existe e implica autonomía⁹⁷. Estas cuestiones son especialmente problemáticas al recordar que el concepto de agencia está vinculado a las nociones occidentales de la sociedad civil, los derechos, la propiedad y el mercado, así como a la movilización política y la construcción de instituciones. Sin pensamiento liberal (e imperialismo liberal) fueron considerados primitivos y parte de una *res nullius*.

⁹³ DE TOCQUEVILLE, Alexis, *Democracy in America*, Vintage Books, Nueva York, 1954.

⁹⁴ CONNOLLY, William, *Identity/Difference ...*, op. cit., ps. 123–7; MOUFFE, C., *The Democratic Paradox*, Verso, Londres, 2000; HABERMAS, J., *The Inclusion of the Other*, MA: MIT Press, Cambridge, 1998.

⁹⁵ NEWMAN, Saul, “Connolly’s Democratic Pluralism and the Question of State Sovereignty” ..., op. cit., p. 228.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 197.

⁹⁷ Gracias a Necati Polat por apuntarme esta cuestión. Véase: DREYFUS, Hubert, “Heidegger and Foucault on the Subject, Agency and Practices”, http://ist-socrates.berkeley.edu/~hdreyfus/html/paper_heidandfoucault.html

Como decía Foucault, el sujeto autónomo es una especie de mito⁹⁸. La agencia es, por supuesto, un concepto de la Ilustración que depende de marcos normativos de mutuo acuerdo, dentro de los cuales se ejercerá autónomamente la buena vida, circunscrita y facilitada por instituciones. En términos generales, las Relaciones Internacionales, la construcción de paz y los debates de resolución de conflictos asumen que todos los actores internacionales tienen alguna agencia, incluso si están constreñidas de forma significativa por estructuras o la falta de acceso a los derechos, las instituciones, los bienes y los mercados. Los actores locales presentan una agencia creciente, no completamente formada. Estas agencias permiten que la política y las instituciones sigan intereses o normas. Es la base para la emancipación y permite la mediación o mantenimiento de la paz, o la apropiación local de la construcción de paz. La asunción de la agencia apunta a todos los enfoques de la construcción del estado, si bien está habitualmente formulada como la agencia internacional "buena" frente a la agencia local "problemática" o la agencia local pasiva.

Lo interesante de la cuestión de la agencia autónoma es cómo se relaciona con la libre determinación. Por lo tanto, las llamadas a desarrollar la "apropiación local" o lo cotidiano son indicativas de un intento de trasladar la política fuera de los actores internacionales, ya sean los estados, los donantes o Naciones Unidas, a los actores locales el ejercicio de su propia agencia, la realización de su libertad y el ejercicio de su derecho fundamental a la libre determinación. La aspiración es que la agencia surja a nivel local y con una forma liberal.

Sin embargo, las Relaciones Internacionales y la construcción de paz plantean aquí un problema significativo. ¿Qué pasa si las agencias locales no coinciden con sus agendas liberales? ¿Qué pasa si, en su búsqueda de la libertad y la autodeterminación, formas localizadas de construcción de paz, resolución de conflictos o interpretaciones de Relaciones Internacionales se convierten en expresiones de resistencia? Tanto Heidegger como Foucault en su obra posterior concluyeron que la agencia quería decir libertad, y la capacidad de uno mismo de cambiar, la propia sociedad o el entorno, aunque la agencia no pueda ser autónoma⁹⁹.

En otras palabras, la agencia está relacionada con la libre determinación y la autonomía en situaciones cotidianas no necesariamente canalizadas a través del modelo liberal. Las prácticas cotidianas dan sentido a la vida y a la comunidad, y

⁹⁸ FOUCAULT, Michel, "What Is an Author?" en *Language, Counter-Memory, Practice*, trans. Donald F. BOUCHARD y Sherry SIMON, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1977 ps. 124-7.

⁹⁹ DREYFUS, Hubert, "Heidegger and Foucault on the Subject, Agency and Practices" ..., *op. cit.*, p. 1.

constituyen la base de la paz¹⁰⁰, antes que las instituciones, a pesar de que sería útil que las instituciones posteriores así lo reflejaran. Por lo tanto, el terreno de la cotidianidad para las Relaciones Internacionales y las formas cotidianas de construcción de paz indican que la resistencia, explícita u oculta y marginal, puede ser la forma de ímpetu más significativa de las agencias; que la resistencia a las narrativas dominantes del estado, a las prácticas culturales locales o de élite, a los proyectos internacionales, a las inconsistencias económicas, sociales o políticos, o a las deficiencias en los derechos o necesidades son especialmente significativas para la agencia. La construcción de paz debería, por tanto, estar dirigida por los locales en lugar de por los organismos internacionales si la emancipación va a tener lugar de una manera significativa. De lo contrario, las agencias cotidianas, ya sea de élite o tradicionales, liberales o no, tenderán a resistirse en lugar de cumplir con la paz liberal y su percepción de cualidades biopolíticas, como se ve desde abajo.

Los llamamientos para el establecimiento de un paradigma alternativo de “paz” o para permitir su puesta en funcionamiento, pierden de vista lo esencial. No se trata de esencializar y categorizar lo cotidiano u ofrecer un nuevo modelo internacional para las Relaciones Internacionales o la paz. La reconstrucción en su contexto de las Relaciones Internacionales y de los aspectos relacionados de la construcción de paz o del estado no pueden lograrse en la teoría general. Éste indica que los agentes locales perciben fácilmente la teoría *problem-solving* como un neocolonialismo *redux*. Para implicarse con lo cotidiano y reconocer la agencia local la teoría contextual es necesaria, la cual necesita ser escrita indirectamente, consciente del desfase temporal, de aporías, de catecismos, de alteridad, sensible a los muchos subalternos, sin los cuales la legitimidad no se puede lograr. Las grandes reivindicaciones de la política occidental y de las Relaciones Internacionales hacia la seguridad, la paz, el orden, la emancipación, etc., se han hecho sin esta sensibilidad. Como resultado, la reconstrucción de estos relatos debe comenzar desde el problema de la legitimidad del contexto. Aquí la tarea de la política es descubrir las agencias locales y cotidianas, y hacer a cada una capaz de traducir, participar, reconocer, asistir y negociar, sin volver a los antiguos patrones de comprensión coloniales y racistas.

Esto también significa problematizar la “modernización” de la política que ha socavado la esfera de lo cotidiano a favor de la soberanía territorial y la institucionalidad. Como consecuencia, el espacio de lo local y lo cotidiano y sus actores miembros se ven a menudo como lugares de violencia, pobreza, a-liberalismo y resistencia, a veces a lo largo de líneas fanonianas, en lugar de sitios de política variados y dinámicos por derecho propio desde el que las instituciones pueden emerger. Lo cotidiano es donde la capacidad explicativa formal pierde sus capacidades, y donde enfoques inductivos y críticos ganan adherencia. Es también donde se vuelven más evidentes los conceptos “vagos” y “difusos” asociados

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 23.

con la cotidianeidad por el pensamiento racional. Sin embargo, para el pensador crítico, lo cotidiano es real, claro y nítido y preciso, y es donde suelen comenzar las Relaciones Internacionales. Pensar en estos términos ofrece la posibilidad de desidealizar lo local, y desmitificar lo internacional, permitiendo a la “agencia crítica” tomar partido en todas las esferas políticas¹⁰¹.

Así, lo cotidiano representa el nuevo re-equilibrio y la re-ocupación de las Relaciones Internacionales mediante experiencias reales y vividas, en lugar de simplemente el espacio vacío y virtual de los estados poderosos y las élites. Ofrece una oportunidad para el surgimiento de relaciones empáticas entre lo internacional y lo cotidiano. Ofrece un marco de equilibrio para, por ejemplo, la ética del discurso habermasiano, donde su impulso podría poner en valor los valores liberales, un trabajo de campo para los académicos postestructuralistas, y, por supuesto, descubre convenientemente un nivel olvidado de análisis de los enfoques más ortodoxos que van del realismo al constructivismo. Es necesaria una sociología y una etnografía de las Relaciones Internacionales para equilibrar las respuestas *securitizadas* e institucionalizadas de los enfoques realistas y liberales. Sin embargo, esto no sería, como en el constructivismo o la teoría crítica, comenzar con los supuestos básicos del realismo y el liberalismo, sino con los puzzles conceptuales, teóricos, metodológicos y ontológicos ofrecidos por lo cotidiano en sus contextos internacional y regional.

En particular, esto permitiría una mejor comprensión de cómo los actores locales cumplen con sus necesidades, mantienen sus instituciones e identidades, al tiempo que parecen ajustarse a las instituciones estratégicas de la gobernanza biopolítica¹⁰². Una de las respuestas liberales a este fenómeno ha sido incorporar actores locales y dimensiones más próximas a los esfuerzos internacionales para hacer frente a la seguridad, para establecer las instituciones liberales, promover el desarrollo, los derechos humanos, la seguridad humana, la sociedad civil y el Estado de Derecho. Esto fue en parte como respuesta a los movimientos locales a favor de una mayor autodeterminación en los procesos de paz en Kosovo y Timor Leste, entre muchos otros. Se ha convertido en costumbre para los socios locales, políticos, funcionarios, empleados locales de las agencias y organizaciones no gubernamentales, o las ONG locales, movimientos sociales, movimientos culturales o grupos religiosos, mantener su conexión con los donantes internacionales al tiempo que intentan mantener su autonomía e identidad, así como sus prioridades. Mientras los donantes se han movido más en el desarrollo del proyecto impulsado, normalmente los actores locales han participado a la vez que han mantenido sus propias agendas.

¹⁰¹CHANDLER, David, “Critiquing Liberal Cosmopolitanism? The Limits of the Biopolitical Approach” ..., *op. cit.*, ps. 53–70.

¹⁰²FOUCAULT, Michel, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the College de France, 1978–79*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008.

En Afganistán, por ejemplo, la *Tribal Liaison Office*, destinada a poner en contacto lo local y lo internacional, ha sido testigo tanto de acuerdos como de confrontación. En Irak, la *política tribal* se interpretó pronto como la causa y a la vez la solución a la violencia durante los intentos de Estados Unidos y Reino Unido en la construcción del estado liberal. En África subsahariana, ha habido un intento serio de incorporar las formas consuetudinarias de derecho y la gobernabilidad a pesar de que las posiciones de los donantes sobre la corrupción, la descentralización, la democracia y las instituciones liberales entran a menudo en conflicto con estos intentos¹⁰³. Estas reacciones – que abarcan una incorporación de las estructuras tradicionales y la elevación de las voces locales y organismos – se pueden leer tanto como ejemplos de la reinserción de la agencia local en las Relaciones Internacionales como un ejercicio liberal de su propia torpeza. Aquí la relación entre lo liberal y lo local está produciendo hibridación en formas a menudo que representan lo internacional más que local. Sin embargo, las ambiciones de la paz liberal y la legitimidad del liberalismo se han moderado significativamente por estas dinámicas, ilustrando las agencias ocultas de lo cotidiano y su capacidad inesperada.

Aún así, la tendencia a centrarse en el estado en su contexto westfaliano como la principal “singularidad” de las Relaciones Internacionales¹⁰⁴ – un momento de la exclusión – socava la capacidad de entender lo local en su contexto cotidiano; si bien lo cotidiano es una de las principales realidades de las Relaciones Internacionales. Lo local, la empatía, lo cotidiano, la sociedad y las necesidades y la agencia de las comunidades e individuos han quedado en gran medida exentos de los intereses de la teoría ortodoxa de Relaciones Internacionales (así como la cuestión del bienestar, el bienestar y la “clase”, entre otros problemas cotidianos). Lo cotidiano ha reaparecido en las literaturas postcoloniales, sociológicas y antropológicas precisamente por estas razones¹⁰⁵. Esto surge de la legitimidad de la participación popular ritualística en los procesos democráticos que le facilitará el tipo de legitimidad que las instituciones de la democracia no pueden obtener si están “vacías” (por ejemplo, secuestrados o manipulados por intereses elitistas y distantes de, e incapaces de asistir a las poblaciones locales)¹⁰⁶. Se plantea la cuestión de lo que es necesario para lograr un *estado cotidiano* (de paz) en

¹⁰³ Véanse, entre otros: COMAROFF, J. y COMAROFF J., *Civil Society and Political Imagination in Africa*, University of Chicago Press, Chicago, 1999; UCKO, David, “Militias, Tribes, and Insurgents: The Challenge of Political Reintegration in Iraq” en *Conflict, Security and Development*, vol. 8, nº 3, 2008; SCHMEIDL, Susanne (con Masood KAROKHAIL), “«Prêt-à-Porter States»: How the McDonaldization of State-Building Misses the Mark in Afghanistan” en FISCHER, Martina y SCHMELZLE, Beatriz (eds.), *Peace in the Absence of States: Challenging the Discourse on State Failure* (Berghof Handbook for Conflict Transformation Dialogue Series, nº 8, 2009); BOEGE, Volker; BROWN, M. Anne; CLEMENTS, Kevin P., y NOLAN, Anna, “States Emerging from Hybrid Political Orders: Pacific Experiences” ..., *op. cit.*

¹⁰⁴ R. B. J. WALKER en un debate, Victoria, Canadá, 14 de julio de 2008.

¹⁰⁵ SPENCER, Jonathan, *Anthropology, Politics, and the State* ..., *op. cit.*, ps. 44 y 75.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 78.

lugar de limitarse a un estado liberal¹⁰⁷. La política más amplia de la cotidianeidad genera así agencia, y a veces resistencia, de la que surge una interfaz local-liberal. Esto produce hibridación y en última instancia, una paz postliberal en la que las instituciones liberales y las normas son modificadas en cada contexto.

4. Resistencia y paz postliberal

Más allá de los confines de las principales corrientes de Relaciones Internacionales, la construcción de paz puede verse como parte de la asistencia internacional, mediante la ingeniería social, política y económica. También es parte de un lugar de aquiescencia local, de cooptación local, y de múltiples y muchas veces ocultas formas de resistencia. Hay aquí discursos internacionales y locales, públicos y ocultos, en juego que exponen la tensión entre lo internacional y lo local en términos de aquiescencia, dominación y resistencia¹⁰⁸. Tanto lo local como lo internacional ofrecen un discurso público enmarcado en un lenguaje mutuamente comprensible sobre cómo cada uno puede ayudar a los otros. Pero hay también un discurso oculto que revela una falta de comprensión, atención o acuerdo, y relaciones antagónicas de dominación y resistencia¹⁰⁹. Ambos se rechazan entre sí como un orden natural de las cosas, pero también tratan de naturalizarse a sí mismos, lo que también tiene el efecto de estimular las críticas internas y externas de las prácticas internacionales y locales, donde se considera que interfieren con la autonomía y la agencia¹¹⁰.

La construcción de paz como resistencia aparece, al menos desde el nivel local, para ofrecer la vía principal a través de la cual dar forma al entorno político emergente, aunque esto se basa en la capacidad de resistir la superioridad técnica abrumadora y modificarla de manera marginal, o para imitarla. Esto ocurre a través de una serie de estrategias y tácticas minuciosas, individuales y autónomas¹¹¹, de las formas cotidianas de resistencia a través de las cuales la agencia local puede expresarse a pesar de la autoridad abrumadora. Se trata de una resistencia a las exigencias principales de la construcción de paz liberal y la construcción estatal, sus celebraciones del pluralismo-como-liberalismo, sus derechos reclamados para juzgar y manipular los recursos materiales, su legitimidad universal, su subyacente celebración del individualismo y la deferencia hacia el mercado, sus reclamos de que la agencia (en este caso el sentido de auto-ayuda) está siempre presente, incluso para los más marginados, y su validación de las identidades nacionales, la soberanía, los derechos y la justicia en las formas anteriores. Puede tratar de llegar a ser «moderna» o ser «liberal» pero de manera muy contundente o de maneras

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 118.

¹⁰⁸ Véase: SCOTT, James C., *Domination and the Arts of Resistance*, NY: Yale University Press, New Haven, 1990, p. xxii.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 41.

¹¹⁰ *Ibid.*, ps. 72 y 103.

¹¹¹ FOUCAULT, Michel, citado en SCOTT, James C., *Domination and the Arts of Resistance ...*, op. cit., p. x, e *Ibid.*, p. 29.

sutilmente modificadas, en lugar de limitarse a rechazar totalmente el modelo de la paz liberal e idealizar la resistencia local o la autoridad internacional.

Las formas locales de construcción de paz se están reconstituyendo a sí mismas como resistencia a la significación relativamente vacía de doctrinas como la "Responsabilidad de Proteger" (*Responsability to Protect*) o el «No hacer daño» (*Do No Harm*), así como la construcción de paz liberal en sí misma, y su asunción sobre la creación del estado liberal. La resistencia a nivel local ofrece un lugar en el que una nueva paz empieza a imaginarse en términos contextuales y cotidianos, tal vez reconstituyendo un contrato social y un estado, e incluso yendo más allá de Westfalia.

La construcción de paz como resistencia representa una forma de agonía entre lo liberal y lo local, experimentado sobre todo en el plano de lo cotidiano, en lugar de a través de cambios revolucionarios¹¹². A menudo es a través de la resistencia a la construcción de paz, la construcción del estado, el desarrollo, el mercado o a modernas o normativas praxis, como una sociedad civil y un contrato social se presentan en términos agónicos, superando el distanciamiento que la construcción de paz liberal tiende a provocar. Por lo tanto, la construcción de paz como resistencia puede conducir a la emancipación, así como a formas de política más discutibles; debe, por tanto, encontrarse un equilibrio. Esto puede verse de dos maneras: o bien la construcción de paz como resistencia revitaliza el contrato social liberal y aporta sustancia a estos estados externamente construidos, o favorece un encuentro más proactivo entre la paz liberal y sus otros, en el que el peso hegemónico del proyecto de paz liberal es finalmente contraordenado.

Sólo ahora este proceso parece quedar cada vez más claro. En muchos contextos de conflicto o postconflicto, lo cotidiano se ignora porque se percibe como un lugar de alteridad y de resistencia, o peor aún, de apatía. Tal vez como problemático, como Scott sostuvo en otro contexto, los actores locales, las intenciones y los procesos se silencian a sí mismos en interés de mantener su espacio restante¹¹³; o como Spivak ha señalado, son simplemente silenciados por el dominio internacional y una aversión liberal a las producciones simbólicas no liberales. Sin embargo, implicar lo local en la construcción de paz requiere un compromiso con las cosmovisiones locales, lo que bien puede llevar a resistencias a la modernidad, a la modernización, al poder estatal centralizado, a las soberanías fuera de las comunidades limitadas, a las normas e instituciones liberales, al mercado, y a las concepciones de los derechos sobre las necesidades. La construcción de paz como resistencia puede dar prioridad a la libre determinación, a la comunidad, a la agencia, a la autonomía, a veces a la democracia y a un sentido de nación, y a

¹¹² SHINKO, Rosemary E., "Agonistic Peace: A Postmodern Reading" en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 36, nº 3, 2008, ps. 473-91.

¹¹³ SCOTT, James C., *Domination and the Arts of Resistance ...*, op. cit., p. 301.

veces a la materialidad de los estados liberales.

Por lo tanto, hay un paralelismo entre los marcos de la paz liberal y las aspiraciones cosmopolitas o internacionalistas, pero también hay tensiones agudas; algunas de ellas se interpretan de forma agónica y otras llevan a bloqueos en los procesos de negociación. Hasta hace poco, ha sido la tendencia prioritaria de la comunidad internacional, debido a la tendencia anterior de las Relaciones Internacionales, pero esto ha privado de sus derechos a las poblaciones que pretendían gobernar. La construcción de paz necesita incorporar los discursos locales fundadores¹¹⁴, como lo hizo el conocimiento adquirido a nivel internacional. Incluso sin una abierta cooperación, juntos producen nuevos sujetos políticos en situaciones postconflicto a través de una mezcla compleja de agencia, autonomía, resistencia y aceptación¹¹⁵. Esto requiere el reconocimiento de las agencias transversales, transnacionales y translocales expresadas en el día a día, y una evaluación de su capacidad para moverse entre este tipo de situaciones, ya que crean autonomía para sí mismas y su política, al tiempo que evitan tecnologías de poder, reduccionismos y praxis totalizadoras que ponen en peligro la libertad y la autodeterminación.

Las Relaciones Internacionales y el moderno proyecto de la paz liberal/construcción del estado se ha convertido ya en un híbrido a través de tales procesos; se ha modificado por su contacto con varios espacios locales (incluso si no lo ha reconocido). Sin embargo, esta hibridación puede llegar a ser la mayor fortaleza del liberalismo, y tener el mayor impacto sobre el modelo de paz liberal/construcción del estado que ha surgido recientemente.

La paz Liberal está en una relación agonística con otros, probablemente hasta que esta hibridación permita tanto el cambio como mantener sus diferencias y localidades. Así, la hibridez representa una convivencia de la diferencia, en vez de asimilación e internacionalización. El liberalismo tolera o coopta al mismo tiempo que el contexto resiste, modifica y aprueba. El liberalismo territorializa, mientras que la hibridación desterritorializa. La construcción de paz tiene que negociar estos terrenos, reconocer la diferencia, apoyar la agencia, permitir la autonomía y mantenerse alejado del estado o de la ingeniería social. Por supuesto, los constructores del estado argumentarán que éste es necesario para albergar estas dinámicas y promover el orden regional. Pero, ¿qué sucede si este tipo de construcción de paz postliberal implica una forma de gobierno que no es conforme con el estado liberal moderno?

¹¹⁴ FOUCAULT, Michel, "What Is an Author?" ..., *op. cit.*

¹¹⁵ DREYFUS, Hubert, "Heidegger and Foucault on the Subject, Agency and Practices" ..., *op. cit.*, p. 19.

En efecto, la construcción de paz no puede reducirse a la resistencia localizada, pero la relación de ésta con la construcción del estado liberal debe ser problematizada (de hecho, cabe destacar cómo en la actualidad los miembros de la “administración pública internacional” de la construcción de paz se resisten en privado a aplicar aspectos de la construcción de paz liberal a ellos mismos)¹¹⁶. Por supuesto, los programas introducidos por la construcción de paz liberal suelen eliminar o limitar la agencia local como resistencia en diversas formas a menudo inesperadas. Los programas de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) o de Reforma del Sector de la Seguridad (RSS) se apropian de las armas y las concentran en manos de los ejércitos. La mercantilización elimina el proteccionismo dando lugar a la competencia y medios de vida muy difíciles en el sistema de mercado para los nuevos participantes postconflicto. La democratización centra la política en el sistema de partidos y en sus generales y a menudo nacionalistas agendas.

Los derechos humanos suplantán las necesidades humanas. El imperio de la ley respalda todo esto, protege la propiedad privada y puede afianzar incluso las desigualdades socioeconómicas y un sistema de clases. El apoyo internacional, los créditos, las subvenciones, el asesoramiento, las empresas, las fuerzas de paz, las agencias y las ONG deben compensar supuestamente la eliminación de la agencia en estas áreas y centrarse en el empoderamiento de la sociedad civil, los ciudadanos y el estado para operar dentro de sus límites. Este juego de manos es lo que hace que lo cotidiano sea tan importante, y es lo que lleva a la paradoja de la sociedad civil y las formas localizadas de construcción de paz, convertirse en plataformas para una resistencia profunda, local-local, algo marginales, y para el desarrollo de una agonía entre lo liberal y lo local. Un aspecto positivo es que todo esto puede constituir la base para un nuevo contrato social.

Por lo menos, tener en cuenta lo cotidiano tanto en las Relaciones Internacionales como en la praxis de la construcción de paz, exige que en lugar de tener una política dirigida e impulsada por la élite, desde el exterior y dirigida por los donantes, que sean “conducidas por el contexto”. Así, podría darse la repolitización y la habilitación de una agencia relativamente autónoma necesaria para la democracia, los derechos, las necesidades, la justicia y la cultura, y la identidad. Los enfoques dirigidos por el contexto requieren una respuesta empática entre «liberales» y «locales» en sus mutuas y separadas normas, intereses y vidas. Es necesario un análisis detallado y etnográfico de la comprensión de sus respectivas posiciones y contextos, no sólo *securitizado* o institucional o estadístico o basado en la tendencia. Abre el mundo de lo local a las Relaciones Internacionales y a los enfoques de construcción de paz, tal vez también re-debilitando una noción emancipadora de seguridad humana. Requiere, a lo sumo, una versión tenue del

¹¹⁶ Esto, sin duda, ha sido muy evidente en muchos de los lugares en los que he trabajado durante años.

enfoque habermasiano de la teoría del discurso por parte de quienes se dedican a lo que ven como un proyecto liberal y cosmopolita¹¹⁷; pero preferiblemente un compromiso con las menos fácilmente esencializables ofertas de Connolly sobre la desterritorialización, la evitación de la otredad y la diferencia narcisista, o sobre la reconstrucción y la pluralización de las comunidades exclusiva como hemos aprendido de Anderson¹¹⁸. Las Relaciones Internacionales deberían «dejar de operar en el supuesto de que la diversidad observable no es más que un velo sobre procesos esencialmente similares»¹¹⁹, donde el estado, la paz y la agencia pueden ser fácilmente descubiertos. El lugar de lo cotidiano no es probablemente un lugar para reconstruir un único cotidiano cosmopolita o de aspirar a límites comunitarios, pero en cambio representa pluralidades que se encuentran, interactúan, se integran, reaccionan, resisten, median y negocian.

De hecho, esto significa que hay alternativas y modificaciones significativas a la agenda liberal que ya están intelectualmente disponibles y que son empíricamente observables. Las formas híbridas del liberalismo han surgido en la teoría y la práctica, que son modificados por su contacto con el contexto local que asegura que no existe o consideran que es equivocado o insignificante.

Esto indica que un híbrido local-liberal o liberal-local ya está emergiendo, lo que constituye un cambio hacia una «paz postliberal». Algunos pueden ser vistos como relativamente benévolos en cuanto a la forma en que permiten la acción política individual, el respeto de los derechos y la satisfacción de las necesidades. Otros son mucho más oscuros y guiados por los intereses minoritarios. Esto plantea la cuestión de si lo local y lo liberal tienden a rechazarse el uno al otro, lo que significa que el híbrido está inevitablemente fundamentado en contradicciones internas, o si se sienten atraídos el uno al otro, en este caso la hibridación se fundamenta en la producción de nuevas culturas políticas y de paradigmas institucionales. Ambos pueden ocurrir, y, de hecho, se han producido desde Camboya a Afganistán en operaciones de construcción de paz recientes.

Conclusión: la infrapolítica de la construcción de paz

Los compromisos cotidianos con la construcción de paz en todo el mundo son a menudo destinados a reclamar agencias autónomas a nivel local o nacional. Esto indica resistencia, a menudo relativamente oculta o muy explícita, que puede verse desde Timor Leste hasta Afganistán. Con frecuencia, estas resistencias tienen lugar en los “puntos ciegos” de la paz liberal (causada por sus marcos de resolución de problemas y epistémicos), y son enmarcadas como discursos liberadores, ya sea

¹¹⁷LINKLATER, Andrew, “Dialogic Politics and the Civilising Process” ..., *op. cit.*, p. 154; CONNOLLY, William, *Identity/Difference* ..., *op. cit.*, p. 218.

¹¹⁸ANDERSON, Mary B., *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War* ..., *op. cit.*

¹¹⁹CHABAL, Patrick y DALOZ, Jean-Pascal, *Culture Troubles*, Chicago University Press, Chicago, 2006, p. 327.

para proyectos comunitarios o nacionales. Éstos podrían ser también marginales pero lo cierto es que están teniendo un impacto significativo en el que se están produciendo formas híbridas de paz indicativas de una evolución postliberal.

Uno de los aspectos más interesantes de la «paz postliberal» es que rescata y reúne tanto lo liberal como lo local. No trata de despolitizar lo local o de eliminar la política de lo internacional, sino poner de relieve las cambiantes relaciones entre ellos. Por supuesto, el liberalismo es en realidad una forma de comunidad política tradicional, derivada de la experiencia occidental (es decir, el propio Occidente se apropia de lo «local»). El híbrido liberal-local puede representar una combinación muy negativa de las prácticas políticas (por ejemplo, un institucionalismo liberal rigurosamente determinado y soluciones de desarrollo de mercado con prácticas patriarcales, feudales, comunales o sexistas). Puede ser más positivo, ya que conecta prácticas complementarias relacionadas con la libre determinación y la agencia, la democracia, los derechos humanos y las necesidades, y un Estado de Derecho con redes de apoyo social consuetudinario, y formas tradicionales de gobierno y de orden político. Se puede conectar tanto a las prácticas negativas como positivas (es decir, tanto lo liberal como lo local desarrollan elementos de atracción y rechazo). Aunque el problema que se plantea aquí puede ser que el liberalismo y las formas tradicionales de gobierno sean mutuamente excluyentes, la investigación empírica sugiere que no es siempre el caso. El liberalismo, más específicamente, tiene menos probabilidades de reconocer lo local, lo contextual y el orden tradicional. Es más probable que el liberalismo margine activamente lo local que lo local margine a lo liberal. Esto se debe en parte a las relaciones de poder entre el liberalismo y lo local que, inevitablemente, favorecen los órdenes políticos liberales.

Sin embargo, hay una atracción mutua entre lo liberal y lo local, que en muchas zonas de conflicto y de postconflicto está produciendo hibridez, tal vez debido a que indican aspiraciones liberales o porque sus valores e intereses indican metas comunes. El híbrido liberal-local representa un proceso a largo plazo de evolución política hacia una forma postliberal a través de lo cotidiano, lo que podría ser tomado como un «contextuallización postconvencional»¹²⁰. Este lugar de lo cotidiano no es benigno, sino un episteme tenso que requiere comprensión y traducción (y no tanto ser trazado, explicado o esencializado). A través de ésta, otras voces pueden lograr agencia y representarse a sí mismas - para que los subalternos puedan hablar en y a las Relaciones Internacionales - aunque sólo sea para tratar de explicar sus dificultades¹²¹. Aquí es donde reside la «infrapolítica» de la construcción de paz - y un ámbito relativamente oculto de las Relaciones Internacionales, donde la cultura, la identidad, la agencia y la estructura de debajo tienen un efecto significativo en su corriente principal más visible, como el

¹²⁰ BENHABIB, Sheyla, *Situating the Self*, Polity, Cambridge, 1993.

¹²¹ SPIVAK, Gayatri Chakravorty, "Can the Subaltern Speak?" ..., *op. cit.*, p. 104.

desarrollo de instituciones y estados¹²².

Una paz postliberal requiere que los actores internacionales utilicen diferentes métodos que permitan a los actores locales y a los más marginados participar en la discusión de sus propios requisitos para la prestación de necesidades, y su propia comprensión de los derechos y las instituciones. Los que suelen ser considerados como las instituciones, procesos, leyes y modos de subsistencia informales, así como los actores relativamente insignificantes en la comprensión moderna de la formación del estado, son los que desempeñan un papel en la construcción de paz y el desarrollo del estado. En cada contexto, esto significa que la democracia y la formación de las instituciones del estado es, al menos, parcialmente determinada y expresada por las voces locales que expresan toda la gama de temas y procesos cotidianos. Esto adquiere la forma de una negociación entre los diversos actores locales e internacionales en los procesos, instituciones y objetivos de la organización política y la movilización por la paz.

Se trataría entonces de la convivencia y renegociación de las versiones liberales de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, el desarrollo y el mercado, todos integrados por parte del estado moderno con las formas tradicionales de gobierno. Esto incluiría el reconocimiento de la dinámica de lo cotidiano, de las necesidades de las comunidades y los ciudadanos en la subsistencia y la configuración de costumbres, la tradición, la historia y las identidades no-liberales, de derecho consuetudinario, hereditarias e instituciones tribales, las distintas nociones acerca del uso y la apropiación de la tierra y la propiedad, del papel del estado, del mercado o de la comunidad/colectivo en la prestación de servicios y así sucesivamente.

Con ello no se pretende volver a establecer una yuxtaposición entre lo liberal y lo no liberal, lo moderno y lo tradicional, sino ver cómo el proyecto liberal moderno de construcción de paz se ve modificado por sus súbditos, ya sean liberales y modernos o no. Permite examinar la capacidad oculta de los actores supuestamente débiles y marginales para negociar el supuestamente marco hegemónico de construcción de paz liberal, a través de la resistencia, la cooptación o la aceptación, hacia una forma más resonante y localizada de la política. Estas formas de resistencia denotan agencia local y capacidad, movilización política e institucionalización. Se basan en actores, modelos, dinámicas y experiencias contextuales y no sólo internacionales (léase occidentales), - y liberan a todos, incluyendo a la disciplina de Relaciones Internacionales.

Una forma postliberal de paz puede incluir la posibilidad de los estados o de

¹²² Tomo este concepto prestado de SCOTT, James C., *Domination and the Arts of Resistance ...*, op. cit., ps. 183-4.

instituciones emergentes que son representativos del deseo de una más equitativa redistribución de la riqueza, de los procesos tradicionales y de las formas no racionales de la política y la sociedad, incluyendo el uso de la tierra y su distribución, los derechos colectivos, así como los derechos individuales. También puede ser indicativo de un deseo por parte de los actores locales de que la construcción de paz internacional desempeñe un papel facilitador más que directivo, permitiendo a la paz postliberal emerger en espacios que los actores internacionales pueden no comprender plenamente debido a su falta de conocimiento contextual. Podría exigir que respondan con mayor urgencia a las carencias materiales que desestabilizan la vida día a día, en lugar de su actual enfoque sobre las élites, la gobernanza, los políticos y una clase de negocios instalados dentro de un estado formal.

Las instituciones, y potencialmente los estados, diseñadas de esta forma más sensible por parte de actores locales y facilitadas por agentes externos, contribuirían mejor a dar forma a la participación y los derechos, la democracia y la inclusión, y serían mucho más poderosas que en la actualidad. También podrían escapar con más facilidad a la depredación de las élites y la corrupción, y facilitar la movilización política sin un proyecto de estado nacionalista o una gran desigualdad creciente como consecuencia no deseada de la intervención internacional, de la construcción del estado, o del desarrollo.

La construcción de paz como resistencia representa una mezcla compleja de la hegemonía internacional, la resistencia local, la mímica, las agencias y la subversión¹²³. Más allá de la gubernamentalidad y del biopoder/política, más allá de las nociones esencializadas de la cultura y la identidad, se encuentran una serie de procesos híbridos - la a menudo modificación marginal de la praxis hegemónica, hasta ahora agencias locales ocultas. Lo cotidiano captura estas dinámicas y espacios donde una nueva política puede surgir más allá de la paz liberal. La infrapolítica de la construcción de paz y el híbrido local-liberal resultante hace que un espacio postliberal de paz sea ya una realidad. En cada contexto pueden ser diferentes y en cada uno debe negociar las contradicciones que surgen en la relación habitualmente desagradable entre la comprensión internacional de la paz liberal, las instituciones y el estado liberal, y los procesos locales de la política. Con mayor investigación contextual, la implementación de metodologías diseñadas para facilitar y fortalecer lo local y lo cotidiano, es muy posible que la paz postliberal pueda reconocer más plenamente organismos y capacidades comunes y diferentes. Podría hacerlo sin hacer apología de las Relaciones Internacionales o de las limitaciones de los actores internacionales o locales, como punto de partida para una forma de emancipación de la paz que hasta ahora ha surgido.

¹²³ Aquí, subrayo el argumento de Pinar Bilgin de que incluso la imitación puede ocultar las formas más sutiles de agencia. BILGIN, Pinar, "Thinking Past Western IR" en *Third World Quarterly*, vol. 29, nº 1, 2008, p. 6.

Aquí los organismos locales-locales aparecen transnacionalmente y comparten aspiraciones comunes por la paz y el respeto mutuo a la diferencia. Éstos implican el reconocimiento realista de que el «poder» de la construcción de paz liberal es inevitablemente fragmentado. La infrapolítica de la construcción de paz protege a los débiles y a lo escondido hasta cierto punto. El siguiente paso sería asegurar una mejor comprensión de estos acontecimientos para que no se limiten a cosificar los problemáticos marcos políticos de la modernidad, locales e internacionales, que están remodelándose. La reinención de las Relaciones Internacionales y de la construcción de paz implica un cambio de las prescripciones internacionales a la resistencia local, a la liberación y así a la emancipación. Como subrayara Fanon, se requiere una conciencia crítica «libre del colonialismo y prevenida de toda tentativa de mistificación, vacunada contra todos los himnos nacionales»¹²⁴.

* Artículo traducido por **Óscar MATEOS MARTÍN**, doctorando en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y profesor de la Universitat Ramon Llull (URL) de Barcelona.

** Este artículo fue originalmente publicado en la revista *Millennium – Journal of International Studies*. Richmond, O., "Resistance and the Post-liberal Peace", *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 38 nº. 3, 2010, ps. 665–692.
© Oliver Richmond, 2010. Traducido y reproducido con autorización del autor y de SAGE Publications Ltd., London, Los Angeles, New Delhi, Singapore and Washington DC.

Bibliografía

- ACHARYA, Amity, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism", *International Organization*, vol. 58, nº 2, 2004.
- AGATHANGELOU, Anna M. y LING, L. H. M., "The House of IR", *International Studies Review* vol. 6, 2004.
- ANDERSON, Mary B., *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*, Lynne Rienner, Boulder (Colorado), 1999.
- ANTONIADES, Andreas, "Cave! Hic Everyday Life: Repetition, Hegemony and the Social" en *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 10, 2008.
- ARADAU, Claudia y HUYSMANS, Jef, "Mobilising (Global) Democracy" en *Millennium*, vol. 37, nº 3, 2009.
- BEGBY, Endre y BURGESS, J. Peter, "Human Security and Liberal Peace" en *Public Reason*, vol. 1, nº 1, 2009.
- BENHABIB, Sheyla, *Situating the Self*, Polity, Cambridge, 1993.
- BHABHA, Homi, *The Location of Culture*, Routledge, Londres, 1994.
- BHABHA, Homi, "Freedom's Basis in the Indeterminate" en RAJCHMAN, J. (ed.), *The Identity in Question*, Routledge, Nueva York, 1995.

¹²⁴ FANON, Frantz, *The Wretched of the Earth*, Penguin, 1967 [1963], Londres, p. 147.

- BILGIN, Pinar, "Thinking Past Western IR" en *Third World Quarterly*, vol. 29, nº 1, 1998.
- BLANCHOT, Maurice, *The Infinite Conversation*, MN: University of Minnesota Press, Minneapolis, 1993.
- BLEIKER, Roland, *Aesthetics and World Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2009.
- BOEGE, Volker; BROWN, M. Anne; CLEMENTS, Kevin P., y NOLAN, Anna, "States Emerging from Hybrid Political Orders: Pacific Experiences", *Occasional Papers Series*, The Australian Centre for Peace and Conflict Studies (ACPACS), 2008.
- BOURDIEU, Pierre, *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1977.
- BOUTROS GHALI, Boutros, *An Agenda for Peace: Preventative Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, Naciones Unidas, Nueva York, 1992.
- BUTLER, Judith, "Universality in Culture" en COHEN J. (ed.), *Nussbaum Martha, For Love of Country?*, MA: Beacon Press, Boston, 2002.
- CERNY, Phillip, "Some Pitfalls of Democratisation in a Globalising World" en *Millennium*, vol. 37, nº 3, 2009.
- CHABAL, Patrick y DALOZ, Jean-Pascal, *Culture Troubles*, Chicago University Press, Chicago, 2006.
- CHANDLER, David, "Critiquing Liberal Cosmopolitanism? The Limits of the Biopolitical Approach" en *International Political Sociology*, vol. 3, 2009.
- CHATTERJEE, Partha, "Beyond the Nation? Or Within" en *Social Text*, vol. 56, 1998.
- CHOPRA Jarat y HOHE, Tanja, "Participatory Intervention" en *Global Governance*, vol. 10, 2004.
- CHOU, Mark y BLEIKER, Roland, "The Symbiosis of Democracy and Tragedy: Lost Lessons from Ancient Greece" en *Millennium*, vol. 37, nº 3, 2009.
- COMAROFF J. y COMAROFF J., *Civil Society and Political Imagination in Africa*, University of Chicago Press, Chicago, 1999.
- CONNOLLY, William, *Identity/Difference*, MN: University of Minnesota Press, Minneapolis, 1991.
- DARBY, Phillip, "The Alternative Horizons of Ashis Nandy", 2009. Artículo no publicado
- DE CERTEAU, Michel, *The Practice of Everyday Life*, CA: California University Press, Berkeley, 1984.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura, "Human Rights as an Emancipatory Script" en *Another Knowledge is Possible: Beyond Northern Epistemologies*, Verso, Londres, 2007.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis, *Democracy in America*, Vintage Books, Nueva York, 1954.
- DEBORD, Guy, *Society of the Spectacle*, Aldgate Press, Londres.
- DREYFUS, Hubert, "Heidegger and Foucault on the Subject, Agency and Practices", http://ist-socrates.berkeley.edu/~hdreyfus/html/paper_heidandfoucault.html
- ECKL, Julian, "Responsible Scholarship after Leaving the Veranda" en *International Political Sociology*, vol. 2, 2008.
- ESCOBAR, Arturo, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, NJ: Princeton University Press, Princeton, 1995.
- FANON, Frantz, *The Wretched of the Earth*, Penguin, Londres, 1967 [1963].
- FOUCAULT, Michel, "What Is an Author?" en *Language, Counter-Memory, Practice*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1977.
- FOUCAULT, Michel, *History of Sexuality. III. The Care of the Self*, Pantheon Books, Nueva York, 1986.
- FOUCAULT, Michel, "Governmentality", en BURCHELL, Graham; GORDON, Colin, y MILLER, Peter (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991.
- FOUCAULT, Michel, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the College de France, 1978-79*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008.
- GEERTZ, Clifford, "Religion as a Cultural System" en GEERTZ, Clifford (ed.) *The Interpretation of Cultures*, Basic Books, Nueva York, 1973.
- GILLIGAN, Carol, *In a Different Voice*, MA: Harvard University Press, Cambridge, 1993.
- HABERMAS, Jurgen, *The Inclusion of the Other*, MA: MIT Press, Cambridge, 1998.
- HABERMAS, Jurgen, "Questions and Counter Questions" en BERNSTEIN R. J. (ed.), *Habermas and Modernity*, MIT Press, Cambridge, 1985.
- HARVEY, David, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- HELD, David, "Democracy and Globalisation" en *Global Governance*, vol. 3, nº 3, 1997.
- HINDESS, Barry, "Not at Home in the Empire" en *Social Identities*, vol. 7, nº 3, 2001.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty, "The Responsibility to Protect", Diciembre 2001.
- JABRI, Vivienne, "Michel Foucault's Analytics of War" en *International Political Sociology*,

- vol. 1, 2007.
- KAPOOR, Ilan, "Capitalism, Culture, Agency: Dependency versus Postcolonial Theory" en *Third World Quarterly*, vol. 23, nº 4, 2002.
- KAPOOR, Ilan, "Acting in a Tight Spot: Homi Bhabha's Postcolonial Politics" en *New Political Science*, vol. 25, nº 4, 2003.
- LEDERACH, John Paul, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, United Nations University Press, Tokio, 1997.
- LEFEBVRE, Henri, *Critique of Everyday Life*, Verso, Londres, 1991.
- LINKLATER, Andrew, *The Transformation of Political Community*, SC: University of South Carolina Press, Columbia, 1998.
- LINKLATER, Andrew, "Dialogic Politics and the Civilising Process" en *Review of International Studies*, vol. 31, 2005.
- LUCKHAM, Robin, "Introduction: Transforming Security and Development in an Unequal World" en *IDS Bulletin* 40, nº 2, marzo, 2009.
- MACGINTY, Roger, "Indigenous Peace-Making versus the Liberal Peace" en *Cooperation and Conflict*, vol. 43, nº 2, 2008.
- MARTIN, L. H.; GUTMAN, H., y HUTTON P. H., *Technologies of the Self: A Seminar with Michel Foucault*, Tavistock, Londres, 1988.
- MASSEY, Doreen, "A Global Sense of Place" en *Space, Place and Gender*, MN: University of Minnesota Press, Minneapolis, 1994.
- MAZOWER, Mark, *Inside Hitler's Greece, 1941-1945*, NY: Yale University Press, New Haven, 2001.
- MELUCCI, Alberto, "Social Movements and the Democratisation of Everyday Life" en KEANE, John (ed.), *Civil Society and the State*, Verso, Londres, 1988.
- MOUFFE, C., *The Democratic Paradox*, Verso, Londres, 2000.
- NACIONES UNIDAS, "Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges, and Change", 2004.
- NEWMAN, Edward y RICHMOND, Oliver P., *The United Nations and Human Security*, Palgrave, Londres, 2001.
- NEWMAN, Saul, "Connolly's Democratic Pluralism and the Question of State Sovereignty" en *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 10, 2007.
- PARIS, Roland, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" en *International Security*, vol. 26, nº 2, 2001.
- PLANT, Sadie, *The Most Radical Gesture*, Routledge, Londres, 1992.
- POULIGNY, Beatrice, *Peace Operations Seen from Below*, Hurst, Londres, 2006.
- RICHMOND, Oliver P., *Maintaining Order, Making Peace*, Palgrave, Londres, 2002.
- RICHMOND, Oliver P., "Critical Research Agendas for Peace: The Missing Link in the Study of International Relations" en *Alternatives*, vol. 32, nº 2, 2007.
- RICHMOND, Oliver P., "Emancipatory Forms of Human Security and Liberal Peacebuilding" en *International Journal*, 2007.
- RICHMOND, Oliver P., "Reclaiming Peace in International Relations" en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 36, nº 3, 2008.
- RICHMOND, Oliver P., "Becoming Liberal, Unbecoming Liberalism: The Everyday, Empathy, and Post-Liberal Peacebuilding" en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 3, nº 3, 2009.
- RICHMOND, Oliver P., "Eirenisism and a Post-Liberal Peace" en *Review of International Studies*, vol. 35, nº 3, 2009.
- RICHMOND, Oliver P., "The Romanticisation of the Local: Welfare, Culture and Peacebuilding" en *International Spectator*, vol. 44, nº 1, 2009.
- RORTY, Richard, "On Ethnocentrism" en *Objectivity, Relativism, and Truth*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
- SCHMEIDL, Susanne (con Masood KAROKHAIL), "«Prêt-à-Porter States»: How the McDonaldization of State-Building Misses the Mark in Afghanistan" en FISCHER, Martina y SCHMELZLE, Beatrix, *Peace in the Absence of States: Challenging the Discourse on State Failure*, Berghof Handbook for Conflict Transformation Dialogue Series, nº 8, 2009.
- SCOTT, James C., *Weapons of the Weak: Everyday Peasant Resistance*, NY: Yale University Press, New Haven, 1985.
- SCOTT, James C., *Domination and the Arts of Resistance*, NY: Yale University Press, New Haven, 1990.
- SHINKO, Rosemary E., "Agonistic Peace: A Postmodern Reading" en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 36, nº 3, 2008.
- SMIRL, Lisa, "Building the Other, Constructing Ourselves: Spatial Dimensions of International

- Humanitarian Response" en *International Political Sociology*, vol. 2, 2008.
- SPENCER, Jonathan, *Anthropology, Politics, and the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- SPIVAK, Gayatri Chakravorty, "Can the Subaltern Speak?" en NELSON, C. y GROSSBERG, L. (eds.), *Marxism and the Interpretation of culture*, Macmillan, Basingstoke, 1988.
- SYLVESTER, Christine, "Empathetic Cooperation: A Feminist Method for IR" en *Millennium*, vol. 23, nº 2, 1994.
- TADJBAKSH, Sharbanou, "Human Security: Concepts and Implications" en *Les Etudes du CERI*, nº 117-118, septiembre 2005.
- UCKO, David, "Militias, Tribes, and Insurgents: The Challenge of Political Reintegration in Iraq" en *Conflict, Security and Development*, vol. 8, nº 3, 2008.
- VRASTI, Wanda, "The Strange Case of Ethnography and International Relations" en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 37, nº 2, 2008.

¿EMPODERAMIENTO O IMPOSICIÓN? DILEMAS SOBRE LA APROPIACIÓN LOCAL EN LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSCONFLICTOS

TIMOTHY DONAIS*

RESUMEN:

El artículo examina cuestiones relacionadas con la apropiación local en la construcción de paz posconflicto y defiende que en el corazón mismo de los procesos de construcción de paz contemporáneos se pone la compleja relación entre actores internos y externos. Mientras que el discurso de la apropiación local es cada vez más parte del vocabulario de la construcción de paz posbélica, hasta el momento la discusión tanto sobre los significados como las prácticas de la apropiación local en contextos de construcción de paz sigue siendo insuficiente. Este artículo representa por tanto un esfuerzo para añadirle substancia al debate de la apropiación local y señala dos formas de construcción de paz – liberal y comunitaria – que contienen supuestos marcadamente distintos en cuanto al papel de los actores locales en los procesos de construcción de paz. Por último, el artículo sugiere que la búsqueda de formas de operacionalizar los principios de la apropiación local sigue siendo uno de los retos centrales en la construcción de paz contemporánea, y propone como salida hacia adelante una visión de la construcción de paz como intercambio cultural.

PALABRAS CLAVE:

Construcción de la paz, paz liberal, comunitarismo, apropiación local.

TITLE:

Empowerment or imposition? Dilemmas of local ownership in post-conflict peacebuilding processes

ABSTRACT:

This paper examines questions of local ownership in post-conflict peacebuilding and makes the case that the complex relationship between insiders and outsiders lays at the very heart of contemporary peacebuilding processes. While the discourse of local ownership has increasingly become part of the vocabulary of post-conflict peacebuilding, the discussion to date on both the meanings and the practices of local ownership in peacebuilding contexts remains underdeveloped. This paper is therefore an effort to add substance to the local ownership debate, and outlines two forms of peacebuilding—liberal and communitarian—which contain markedly different assumptions concerning the role of local actors in peacebuilding processes. Ultimately, the paper suggests that the search for ways to operationalize local ownership principles remains one of the key challenges of contemporary peacebuilding, and outlines a vision of peacebuilding as cultural exchange as a way forward.

KEYWORDS:

Peacebuilding, liberal peace, communitarianism, local ownership.

* **Timothy DONAIS** es profesor Asociado en el Departamento de Global Studies de la Wilfried Laurier University, Canada. Es el autor de *The Political Economy of Peacebuilding in Post-Dayton Bosnia* (Routledge, 2005) y, más recientemente, el editor de *Local Ownership and Security Sector Reform* (Lit Verlag, 2008).

Introducción

El término *apropiación local* es cada vez más central en el vocabulario de la construcción de la paz post-conflicto. Enfatizado por teóricos tanto como por profesionales, la apropiación local se refiere a la medida en que los actores domésticos controlan tanto el diseño como la implementación de los procesos políticos; en los contextos de posconflicto, el término transmite un conocimiento de sentido común, el que cualquier proceso de paz que no sea suscrito por aquellos que deben vivir con él tiene muchas posibilidades de fracasar. De hecho, los investigadores en el ámbito de la construcción de la paz a menudo señalan la divergencia entre las prioridades internacionales y locales como un factor de peso en la historia indudablemente desigual de la construcción de la paz en las dos últimas décadas. Mientras que la premisa básica de la construcción de la paz, como dijo Necla Tschirgi, es que la paz no puede ser impuesta por fuerzas externas, militares o no, sino que debe ser nutrida por estrategias pacientes, flexibles, cuidadosamente calibradas en función del contexto político doméstico, la evidencia empírica sugiere que la construcción de la paz, en la práctica, se parece más a un ejercicio conducido externamente de construcción del estado como de ingeniería social¹. En otras palabras, la apropiación local de la gobernanza es aceptada en teoría pero raramente puesta en práctica.

Bosnia en la era post-Dayton representa un buen ejemplo de esa brecha entre teoría y práctica. Wolfgang Petritsch, el Alto Representante internacional para Bosnia de 1999 a 2002, jugó un papel importante en la promoción de la idea de que si la paz debía alcanzarse en Bosnia, los bosnios en general —y sus dirigentes electos en particular— tenían que jugar el principal papel en el proceso de paz. La llamada de Petritsch a favor de la apropiación local, sin embargo, chocaba directamente contra la naturaleza intervencionista de su administración. Armado de los Poderes de Bonn, otorgados al Alto Representante en 1997 por una comunidad internacional exasperada por el ritmo lento de la implementación de la paz, Petritsch impuso literalmente docenas de textos de leyes —en cuestiones tan cruciales como la bandera del estado, una nueva moneda, y la creación de un servicio de frontera estatal. Asimismo, despidió a docenas de dirigentes locales, muchos de los cuales habían sido nombrados en elecciones organizadas por la comunidad internacional.

El mandato de Petritsch como Alto Representante inauguró lo que se vino a llamar un periodo de democracia de protectorado en Bosnia, durante el cual la comunidad internacional promovía la gobernanza democrática y la apropiación local mientras que simultáneamente se reservaba la autoridad en la mayor parte de las decisiones clave². Reflexionando sobre los archivos del sucesor de Petritsch, Lord Paddy Ashdown, Gerald Knaus y Felix Martin comparaban el rol del Alto

¹ TSCHIRGI, Necla, *Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges*, ponencia presentada en la WSP International/IPA Peacebuilding Conference, 7 Octubre, 2004, New York: www.ipacademy.org/pdfs/post_conflict_peacebuilding.pdf

² PUGH, Michael, *Protectorate Democracy in Southeastern Europe*, Working Paper, Mayo 2000: www.ciaonet.org/wps/pum01/index.html

Representante al de un Raj Europeo:

En Bosnia y Herzegovina, los actores externos hacen algo más que participar en darle forma a la agenda política —algo que se ha convertido en norma en Europa Oriental, a medida que los gobiernos aspiran a integrar la Unión Europea. En ByH, en realidad, los actores externos fijan dicha agenda, la imponen, y castigan con sanciones a aquellos que se niegan a implementarla³.

Mientras que abundan las contradicciones en la noción de democracia de protectorado, al menos en el caso de Bosnia, hay argumentos cada vez más poderosos para afirmar que los avances realizados en dirección a la construcción de la paz en la última década y media, por mayores o menores que sean, han sido fundamentalmente gracias a, y no a pesar de, la firmeza de la presencia internacional. En los primeros años del nuevo milenio, un proyecto internacional intrusivo de construcción del estado parecía haber puesto a la defensiva a los campeones del *apartheid* étnico, y permitido así que instituciones estatales competentes se fueran radicando de manera gradual. En la medida en que en los últimos años este impulso se ha invertido, y por ello Bosnia se encuentra de nuevo enredada en una crisis política, se da por el hecho de que el equilibrio de poder se ha movido una vez más a favor de las elites políticas del país. Así, mientras que la experiencia reciente de Bosnia sigue representando una anomalía en el balance general de la construcción de la paz, también sugiere que las prescripciones excesivamente simplistas a favor de la apropiación local pierden de vista importantes elementos de la dinámica de la construcción de la paz. Más que abogar por un giro radical de la democracia de protectorado hacia la apropiación local completa, lo que podría ser necesario es una comprensión más matizada de cómo las fuerzas políticas, domésticas e internacionales, interactúan en situaciones de posconflicto, y de qué relación entre ambas tiene más posibilidades de conducir a la meta de la paz sostenible. El objetivo de este artículo, por lo tanto, es desenvolver la noción de la apropiación local y explorar las tensiones entre la imposición externa y la apropiación local en los procesos de construcción de la paz. Se argumentará que porque la noción de apropiación local raramente ha superado el nivel de la retórica, pocos análisis serios se han dedicado a la cuestión de cómo gestionar las tensiones inevitables entre la imposición externa y la apropiación local que se hallan en el corazón mismo de los procesos de construcción de la paz contemporáneos. Por último, el artículo introduce la noción de construcción de la paz entendida como intercambio cultural, como un medio de reconciliar las tensiones inherentes al debate más amplio de la apropiación.

1. Entender la apropiación local

Abordar las cuestiones de apropiación local en procesos de construcción de la

³ KNAUS, Gerald, MARTIN, Felix, "Travails of the European Raj", *Journal of Democracy*, nº 14/3, The Johns Hopkins University Press, Washington DC, Julio 2003, p.61.

paz requiere, en primer lugar y sobre todo, reconocer al menos dos visiones enfrentadas de la construcción de la paz. La primera de ellas, que en años recientes se ha venido a conocer como la paz liberal, ve la construcción de la paz como un esfuerzo “por llevar estados destruidos por la guerra hacia la conformidad con los estándares internacionales prevalentes de gobierno interno”⁴. Tal y como lo argumenta Oliver Richmond, las ideas centrales subyacentes a la paz liberal — democratización, liberalización económica, desarrollo neoliberal, derechos humanos y estado de derecho— han tenido una influencia creciente sobre la manera en que la construcción de la paz contemporánea es conceptualizada y puesta en práctica⁵. Esto no es muy sorprendente teniendo en cuenta la prevalencia de esas nociones en las democracias industrializadas occidentales (que componen el corazón de la comunidad internacional de hoy en día), la presunción de que en el liberalismo radica mucha de la paz y la prosperidad disfrutadas en Occidente, y el peso de la influencia occidental en los procesos contemporáneos de construcción de la paz. Según esa perspectiva, la construcción de la paz consiste en transformar las políticas destruidas por la guerra en democracias liberales efectivas, en las que el marco democrático liberal es visto no sólo como el patrón oro de buen gobierno, sino también como el fundamento más seguro para una paz sostenible.

La visión liberal de la construcción de la paz insiste en que las normas globales que rodean los principios del buen gobierno *existen* y *deben* tener peso. La autodeterminación en contextos de construcción de la paz, en consecuencia, no supone un ámbito de posibilidades ilimitado, sino más bien un derecho ponderado con responsabilidades en el ámbito del respeto y la defensa de las normas internacionales. Después del 11-S, la mayor conciencia de los peligros que los estados fallidos, inestables o en guerra, suponen para otros estados en el sistema internacional ha reforzado los argumentos de aquellos que insisten en que una membresía responsable en la sociedad internacional requiere que las políticas domésticas sean organizadas de una manera liberal.

La segunda visión de la construcción de la paz, relacionada con eminentes profesionales de la resolución de conflictos como John Paul Lederach, está asociada a lo que se conoce como construcción de la paz desde abajo. Ken Bush resumió así esta perspectiva, “el reto de reconstruir sociedades assoladas por la guerra es nutrir y crear el espacio político, económico y social dentro del cual los actores indígenas pueden identificar, desarrollar y emplear los recursos necesarios para construir una sociedad pacífica, justa y próspera”⁶.

Contrariamente a su contraparte liberal, esta segunda perspectiva es comunitaria en su carácter. Mientras los defensores de la paz liberal defienden

⁴ PARIS, Roland, “International Peacebuilding and the ‘Mission Civilisatrice’”, *Review of International Studies*, Cambridge University Press, 2002, p.638.

⁵ RICHMOND, Oliver, “Emancipatory Forms of Human Security and Liberal Peacebuilding”, *International Journal*, nº62/3, 2007, p.462.

⁶ BUSH, Ken, “Beyond Bungee Cord Humanitarianism: Towards a Developmental Agenda for Peacebuilding”, *Canadian Journal of Development Studies*, Special Issue, 1996, p.86.

la universalidad cuando alegan que las prácticas e instituciones liberales son a la vez apropiadas y deseables en todos los momentos y lugares⁷, los enfoques comunitarios subrayan la importancia de la tradición y del contexto social a la hora de determinar la legitimidad y conveniencia de las visiones particulares del orden político, la justicia o la ética. Más que apoyarse en una plantilla universal, los comunitarios subrayan que toda resolución viable de los problemas de orden y buen gobierno deben “derivar de y resonar en los hábitos y tradiciones de la propia población, que vive en tiempos y lugares específicos”⁸. Los comunitarios de la construcción de la paz defienden, en consecuencia, el derecho de las sociedades a realizar sus propias elecciones, independientemente del grado en el que estas se correspondan con normas internacionales emergentes, que desde esta perspectiva son vistas más como occidentales que como universales.

El concepto de apropiación local es la cuestión central alrededor de la cual esas dos perspectivas divergen, dado que ambas proponen concepciones muy diferentes de la relación entre actores internos y externos en los contextos de construcción de la paz. Mientras que los liberales consideran que la apropiación local emerge de un compromiso de los actores locales para apropiarse de una visión ampliamente predeterminada de la construcción de la paz, la perspectiva comunitaria supone una visión mucho más substantiva de la apropiación local, en la que los procesos de construcción de la paz “deben ser designados, gestionados e implementados por los actores locales más que por los actores externos”⁹. Las dos perspectivas chocan invariablemente en contextos de construcción de la paz específicos, donde tanto los actores externos como internos reivindican la autoridad política legítima. De hecho, en ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, a menudo queda abierta la pregunta de cual de estos dos conjuntos de actores representa mejor los intereses de las sociedades posconflicto. En última instancia, las situaciones posbélicas plantean cuestiones ásperas: sobre los significados y los límites de la autodeterminación del estado (como algo distinto de la autodeterminación nacional) en las postrimerías de un conflicto violento o del fracaso del estado; sobre los derechos, responsabilidades y expectativas legítimas de los actores externos que intervienen en estas situaciones; y sobre el carácter de la soberanía en estados que están emergiendo de la guerra.

2. Obstáculos para una apropiación sustancial

Desde la perspectiva de la mayor parte de las operaciones de construcción de la paz, la apropiación local ha sido mucho más una cuestión de las responsabilidades del

⁷ CALL, Charles, COUSENS, Elizebeth, *Ending Wars and Building Peace, Coping With Crisis Working Paper Series*, International Peace Academy, Marzo 2007: www.ipacademy.org/asset/file/151/CWC_Working_Paper_ENDING_WARS_CCEC.pdf

⁸ BELL, Daniel, “Communitarianism”, en *Stanford Encyclopaedia of Philosophy*: <http://plato.stanford.edu/entries/communitarianism/>. Para una discusión más amplia sobre el comunitarismo, y en particular sobre la idea de que la fuente última de valor moral descansa en comunidades políticas específicas, ver BROWN, Chris, *International Relations Theory: New Normative Approaches*, Harvester-Wheatsheaf, New York, 1992, especialmente Cap.3.

⁹ NATHAN, Laurie, *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform*, University of Birmingham Press, Birmingham, 2007, p.4.

buen gobierno que de la libertad de elegir entre principios organizativos sociopolíticos y económicos alternativos. Caroline Hughes y Vanessa Pupavac argumentan que, en realidad, la apropiación local no es una cuestión de autonomía sino más bien de asunción de responsabilidad en la implementación de unas prescripciones políticas preexistentes (y definidas externamente) por parte de las estructuras políticas domésticas. En otras palabras, “mientras se hace que la responsabilidad en la política vuelva a recaer sobre la población local, ésta es una política disciplinada, regulada por normas internacionales”¹⁰. Lejos de restaurar la autonomía de las sociedades locales, esto puede verse como una forma fundamentalmente que quita poder a la apropiación local, en la que se espera que las fuerzas políticas internas adopten sin críticas e implementen activamente a la vez un modelo externo para la transformación posbélica.

A medida que la construcción de la paz fue evolucionando, e institucionalizándose cada vez más en la era de la post-Guerra Fría, varios factores se han combinado para impulsar la práctica de la construcción de la paz en una dirección liberal. El primero de ellos es la medida en que el internacionalismo liberal ha emergido como el sentido común contemporáneo de la construcción de la paz. Tal y como argumenta Roland Paris, la noción de “trasplantar modelos occidentales de organización social, política y económica en estados destruidos por la guerra para controlar el conflicto civil” sigue siendo considerada como obvia por la mayor parte de las agencias internacionales implicadas en construcción de la paz, aunque el historial del paradigma internacionalista liberal en los contextos posbélicos no sea particularmente impresionante¹¹. No obstante, la ausencia de alternativas creíbles, coherentes deja sin contrapunto a los principios básicos del internacionalismo liberal hasta el punto en que la construcción de la paz a menudo se acaba pareciendo a un ejercicio burocrático que consiste en colocar los pilares básicos del estado democrático liberal. En base a ese razonamiento, resulta poco sorprendente que para el trabajo vinculado a la construcción de la paz en muchas ocasiones se consideren más adecuados los expertos occidentales, familiarizados con las mecánicas de las instituciones democráticas liberales, pero no con los contextos sociopolíticos de las sociedades en las que trabajan¹². Como lo han sugerido Keith Krause y Oliver Jutersonke, la mayoría de las intervenciones de construcción de la paz “siguen una lógica burocrática-institucional de los donantes, que da vida a un campo social en el que las políticas pueden ser impuestas por expertos que se distinguen no por su conocimiento local sino por su comprensión de los imperativos institucionales y de los modelos pseudo-científicos de la

¹⁰ HUGHES, Carolina, PUPAVAC, Vanessa, “Framing Post-Conflict Societies: International Pathologisation of Cambodia and the Post-Yugoslav Status”, *Third World Quarterly*, Nº26/6, 2005, p.883.

¹¹ PARIS, Roland, “Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism”, *International Security*, nº22/2, 1997, p.56.

¹² Irónicamente, la progresión de la construcción de la paz en años recientes y el esfuerzo paralelo por profesionalizar la práctica de la construcción de la paz en organizaciones internacionales como las Naciones Unidas ha vuelto más probable el uso de enfoques basados en la adopción de moldes frente a los problemas de la recuperación posbélica; ver CALL y COUSENS, “Ending Wars and Building Peace”, p.13.

sociedad y del cambio social”¹³. En esta versión tecnócrata de la construcción de la paz, se ven las perspectivas locales más habitualmente como trabas que se deben superar u obstáculos por evitar que cómo fuentes potenciales de soluciones sostenibles. Asociada con los principios económicos de aquello que Stephen Gill ha denominado el *neoliberalismo disciplinario*, caracterizado por una visión igualmente despolitizada de la reforma económica respaldada por la condicionalidad del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional¹⁴, la visión internacionalista liberal deja poco espacio para el desacuerdo, local u otro, en relación con los parámetros básicos de la construcción de la paz.

Un segundo obstáculo para la implementación de una noción más comunitaria de la apropiación local es lo que Hughes y Pupavac llaman la *patologización* de las sociedades posconflicto¹⁵. Los estados destruidos por la guerra, en el discurso dominante, son tachados de enfermos, traumatizados, disfuncionales, irracionales, o inmaduros, legitimando así un cambio hacia la gobernanza terapéutica, por la que la comunidad internacional se responsabiliza de una comunidad política incapaz de gestionar sus propios asuntos. En el caso de Camboya, por ejemplo, la narrativa médico-paciente se estableció mediante la adopción de una “oposición simplista entre el fracaso del estado y la sociedad y la racionalidad de los planes internacionales para el rescate y el re-desarrollo,” en el que el papel de las fuerzas exteriores (especialmente de Estados Unidos) en el descenso inicial hacia la guerra fue convenientemente eliminado¹⁶. Un discurso de patologización que, al representar a las sociedades posconflicto como compuestas de víctimas desafortunadas y victimarios sicóticos, autoriza actitudes paternalistas e intervenciones disciplinarias por parte de los constructores de paz externos. Visto que lo más probable es que la población local sea contemplada por parte de los actores externos desde la conmisericordia o desde la sospecha, quedan claras las implicaciones que esto tiene en las cuestiones de apropiación local. Cuando se permite, la apropiación local se despliega bajo la supervisión atenta de extranjeros responsables, que son los que establecen los parámetros de lo que está o no permitido. Como lo apunta Paris, ahí se ven claras resonancias de la *mission civilisatrice* de la era colonial¹⁷. En esta narrativa, la población local es típicamente relegada a un papel de receptora agradecida, y la desviación del guión sencillamente refuerza las percepciones externas de que le falta la madurez para ejercer autoridad política real. En este contexto, como remarcó Johan Galtung hace unos 20 años, algunos principios del paradigma liberal son vistos como apodócticos: “el no creer en ellos repercute en el no-creyente, no en la creencia”¹⁸.

¹³ KRAUSE, Keith, JUTERSONKE, Oliver, “Peace, Security and Development in Post-Conflict Environments”, *Security Dialogue*, nº36/4, 2005, p.459.

¹⁴ GILL, Stephen, “Globalisation, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism”, *Millenium: Journal of International Studies*, nº24/3, 1995, ps.399-423.

¹⁵ HUGES y PUPAVAC, “Framing Post-Conflict Societies”, op.cit.

¹⁶ Ibid. p.877.

¹⁷ PARIS, “Mission Civilisatrice”, op.cit.

¹⁸ GALTUNG, Johan, “Cultural Violence”, *Journal of Peace Research*, nº27/3, 1990, p.298.

Un tercer impedimento a la hora de dar un papel más importante a la apropiación local en la construcción de la paz es una cuestión más práctica, que tiene que ver con distintos aspectos relacionados con los plazos necesarios para la construcción de la paz. En primer lugar, los procesos de paz, por su naturaleza a menudo frágil, tienden a ser altamente dependientes de las decisiones tomadas anteriormente, en la medida en que desde el momento de la firma de los acuerdos de paz quedan ya firmemente establecidos algunos elementos clave de la configuración posbélica. Aunque quizás esta sea la etapa más crucial de cualquier proceso de paz, durante la cual se fijan las grandes líneas de los arreglos políticos y económicos, es también la etapa menos propicia para aportaciones locales efectivas¹⁹. La participación de las élites locales en las negociaciones de paz está por definición ampliamente dividida en facciones y militarizada, mientras que la sociedad civil —si ha conservado alguna coherencia después de padecer el periodo de guerra— queda invariablemente excluida de las negociaciones formales de paz²⁰. En la mayoría de los casos, cuando las fuerzas políticas e instituciones tienen una oportunidad de reorganizarse, los parámetros básicos de la resolución posconflicto ya se han establecido y pueden mostrarse extremadamente difíciles de reorientar.

Las consideraciones sobre plazos también afectan al lado opuesto del *continuum* de la construcción de la paz, en particular en relación a la constante preocupación internacional por las estrategias de salida. Para ser justos, desde hace tiempo la comunidad internacional ha reconocido que unas elecciones posbélicas exitosas rara vez representan el momento apropiado para la retirada internacional. Sin embargo, si bien se va aceptando que la construcción de la paz implica necesariamente un compromiso a largo plazo de los intervinientes internacionales, ese compromiso raramente se realiza sin fecha de finalización. Esa realidad, combinada con la cultura relativa del corto plazo y basada en proyectos de la mayoría de los donantes genera una presión considerable por conseguir logros rápidos de resultados concretos y medibles, razón por la que el éxito a menudo se mide en términos de infraestructuras rehabilitadas o de refugiados retornados, sin consideración por cuestiones más amplias sobre sostenibilidad o sobre las dinámicas políticas subyacentes a esos desarrollos. Una dificultad a la hora de enfrentar seriamente las cuestiones de apropiación local, dentro del esfuerzo por la construcción de la paz, es que estas estrategias rara vez producen resultados medibles inmediatamente. Son por definición controladas menos fácilmente por los actores externos y —como todo proceso democrático— tienden a ser confusas, requieren mucho tiempo y son inherentemente impredecibles.

¹⁹ PIETZ, Tobias, VON CARLOWITZ, Leopold, *Local Ownership in Peacebuilding Processes in Failed States*, Workshop Report from Experts' Meeting, Centre for International Peace Operations, Berlin, Germany, Abril 2007, ps.8-9.

²⁰ Ramsbotham, Woodhouse y Miall, por ejemplo, dividen el proceso de construcción de la paz en tres fases y sugieren que mientras que el mantenimiento de paz de la élite predomina durante las fases de *intervención* y *estabilidad*, la construcción de la paz social y cultural únicamente toma importancia durante la fase de *normalización*; RAMSBOTHAM et al., *Contemporary Conflict Resolution*, Polity Press, Cambridge, 2005, p.210.

3. La promesa y el peligro de la construcción de la paz comunitaria

Viendo los retos intrínsecos a una operacionalización del concepto de apropiación local más significativa y participativa: ¿Por qué intentarlo siquiera? La respuesta rápida es que la apropiación local puede ser aplazada pero, en última instancia, no puede evitarse. Frente a la ausencia de una administración fiduciaria internacional perpetua, el punto final lógico de cualquier proceso de paz es la devolución de la responsabilidad soberana a las autoridades locales²¹; cuanta más autoría y apropiación del proceso de paz puedan reclamar dichas autoridades, más probabilidades de éxito tendrá la transición.

Al mismo tiempo, sigue siendo fuerte el argumento según el cual, para ser sostenibles, los acuerdos posconflicto deben estar firmemente enraizados en las realidades sociales domésticas. Los actores internos deben convivir con los resultados de los procesos de paz de una manera en que no lo hacen los actores externos, y los acuerdos impuestos desde el exterior —en particular si son percibidos como reflejos de los intereses particulares de los extranjeros— tienen pocas posibilidades de prosperar una vez, empiezan a retirarse la influencia de la presión y los recursos exteriores. De hecho, la cuestionable estabilidad de las reformas políticas lideradas desde fuera es una lección clave aprendida a lo largo de medio siglo de desarrollo internacional. Como lo ha subrayado el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “la experiencia muestra que los procesos de reforma no tendrán éxito en ausencia de compromiso y apropiación por los que emprenden dichas reformas”²². En el área de la construcción de la paz posconflicto, esta opinión es retomada por Charles Call y William Stanley, quienes sostienen que “por mucha formación o desarrollo institucional que se promueva, no se producirán resultados positivos ahí donde los actores internos no estén realmente interesados en cambiar el *statu quo*”²³.

La defensa de una apropiación local sustantiva se fundamenta en la idea de que el reto de reconstituir instituciones estatales, reestablecer contratos sociales entre estado y sociedad, y reconstruir las relaciones sociales tras una guerra es sencillamente algo demasiado inmenso para ser alcanzado ante la inercia o la oposición rotunda de los que son reformados. Una de las lecciones importantes de la última década de práctica en construcción de la paz está relacionada no tanto con los excesos de poder y autoridad internacionales en contextos posconflicto, como con los límites de la influencia internacional o, como lo explica Mark Bassin, “la brecha entre una autoridad internacional formal ilimitada y una capacidad operacional internacional limitada”²⁴. En otras palabras, mientras las poblaciones

²¹ STEINER, Michael, “Seven Principles for Building Peace”, *World Policy Journal*, nº20/2, 2003, p.93.

²² Citado en NATHAN, Laurie, “Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors”, Working paper preparado para el United Kingdom’s Global Conflict Prevention Pool, Septiembre 2006: www.crisisstates.com/download/others/SSR%20Reform.pdf

²³ CALL, Charles, STANLEY, William, “Protecting the People: Public Security Choices Alter Civil Wars”, *Global Governance*, nº7, 2001, p.170.

²⁴ BASKIN, Mark, “Between Exit and Engagement: On the Division of Authority in Transitional

locales pueden ser vistas por los actores externos como socios júnior en la empresa de la construcción de la paz, las estructuras de poder domésticas conservan una considerable capacidad de bloquear, sortear y/o minar las reformas políticas más cuidadosamente diseñadas. De la misma manera que una reconciliación genuina no puede ser impuesta por actores externos, por más prescripciones políticas que se generen externamente, no se podrán cambiar las sociedades posconflicto de una cultura de violencia a una cultura de paz. No cabe negar la realidad de que frente a todas las pretensiones de la comunidad internacional, para que la construcción de la paz tenga éxito, las comunidades afectadas por la guerra tienen que hacer buena parte del trabajo duro.

Otro argumento es que la población local sigue siendo, en gran medida, un recurso poco aprovechado para la construcción de la paz. La comunidad dedicada a la resolución de conflictos ha argumentado durante mucho tiempo que el conocimiento y los recursos locales son elementos esenciales de la construcción de la paz²⁵; los actores internos poseen recursos históricos, culturales y lingüísticos que no tienen los actores externos, y que son esenciales no sólo para entender las causas profundas de cualquier conflicto sino para buscar soluciones sostenibles. Sobre Somalia, por ejemplo, Tamara Duffey argumenta de forma convincente que la apreciación errónea en las cuestiones culturales jugó un papel significativo en las fallidas intervenciones internacionales de principios de los noventa. Más aún, ella sostiene que se podrían haber alcanzado resultados más sostenibles, si los actores externos se hubieran esforzado en recurrir tanto a las tradiciones como a los mecanismos para la gestión y resolución de conflictos entre clanes identificados en la sociedad somalí²⁶.

No obstante, tratar de avanzar más allá de las comprensiones liberales de la apropiación hacia el reconocimiento de la importancia de la acción local en los procesos de construcción de la paz requiere repensar no sólo los significados de la apropiación sino las características de los locales. A pesar del reciente foco dentro del discurso de la construcción de la paz sobre la cuestión más amplia de la apropiación local, el análisis de la identidad específica de los locales relevantes sigue siendo sorprendentemente escaso²⁷.

De la misma manera que el término posconflicto la mayoría de las veces oscurece una realidad persistente de conflicto profundamente enraizado en las sociedades que están emergiendo de la guerra, la noción de apropiación local también tiende a asumir una coherencia y uniformidad de intenciones entre

Administrations", *Global Governance*, nº10, 2004, p.129.

²⁵ LEDERACH, Jean Paul, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Institute of Peace Press, Washington DC, 1997; Ver también RAMSBOTHAM et al., *Contemporary Conflict Resolution*, op.cit, especialmente cap.4.

²⁶ DUFFEY, Tamara, "Cultural issues in Contemporary Peacekeeping", *International Peacekeeping*, nº7/1, 2000, p.160.

²⁷ MARTIN, Alex, WILSON, Peter, "Security Sector Evolution: Which Locals? Ownership of What?" en DONAIS, Timothy (ed.), *Local Ownership and Security Sector Reform*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2008.

las fuerzas políticas domésticas que raramente está presente en los contextos posconflicto, y que encubre la complejidad social inherente a cualquier orden social. Considerar seriamente la cuestión de qué agentes importan en el debate sobre apropiación requiere reconocer que en ninguna sociedad posconflicto hay un conjunto coherente de propietarios locales, y que los espacios posbélicos, casi por definición, se caracterizan mucho más por la diversidad y la división que por la unidad²⁸.

La construcción de la paz es inevitablemente un proceso altamente político no sólo de mediación entre visiones externas e internas del buen gobierno, sino también de formación de un consenso alrededor de cuestiones políticas fundamentales. Mientras que las nociones abstractas de apropiación local disfrutaban en principio de una amplia aceptación, ofrecen poca orientación concreta a la hora de determinar qué voces deben ser priorizadas dentro de la cacofonía de los propietarios locales o de cómo enfrentar situaciones en las que las prioridades de los actores locales importantes van en contra de los intereses de la sociedad posconflicto en el sentido amplio o de normas internacionales fundamentales. En Afganistán durante la posguerra, por ejemplo, donde la gama de propietarios locales cubre todo el espectro, desde el Presidente Karzai a los grupos de mujeres emergentes en la sociedad civil, o a los señores de la guerra vinculados al floreciente tráfico de drogas (muchos de los cuales actualmente detienen cargos electivos), son obvios tanto las complejidades a la hora de operacionalizar la apropiación local como los riesgos de llevar el concepto demasiado lejos. Como lo ha sugerido Dan Smith, “un fracaso al reconocer la realidad del contexto del conflicto podría hacer de un simple compromiso con la apropiación local algo casi letal para las esperanzas de una construcción de la paz exitosa”²⁹. Si la operacionalización de los principios de la apropiación local no fuera en absoluto problemática, no sería necesaria la intervención externa desde un inicio.

Estas preocupaciones señalan una segunda dificultad general relacionada con la visión comunitaria de la apropiación local, y es que hay pocas garantías de que los propietarios locales tengan la capacidad o la voluntad de poner en común sus esfuerzos en la creación de un orden social justo y estable. Es más, la idea de que el papel clave de los actores externos en los contextos de construcción de la paz es crear un espacio para una construcción de la paz conducida localmente se fundamenta en la suposición implícita —y quizás peligrosa— de que los actores locales harán uso de ese espacio para construir paz. Por eso a menudo emergen verdaderas tensiones entre el compromiso hacia una apropiación local sustantiva y el compromiso para la creación de una paz sostenible.

Las élites políticas locales —ya sean elegidas democráticamente o

²⁸ CHESTERMAN, Simon, “Ownership in Theory and in Practice: Transfer of Authority in UN Statebuilding Operations”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, n°1/1, 2007, p.19.

²⁹ SMITH, Dan, *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together*, Overview Report of the Joint *Utstein* Study of Peacebuilding, Oslo: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2004: p.26: www.dep.no/filarkiv/210673/rapp104.pdf

no— representan el conjunto más obvio y habitualmente más problemático de propietarios locales. Particularmente en el contexto de un conflicto armado, la manera en que muchas élites adquieren prominencia —una cuestión reflejada en recientes discusiones sobre gobernanza por los señores de la guerra³⁰— plantea interrogantes preocupantes en cuanto a su legitimidad y representatividad cuando se reinstala un semblante de normalidad posbélica. Igual de preocupante es la luz que la emergente literatura sobre la economía política del conflicto ha arrojado sobre las motivaciones económicas que prevalecen detrás de los conflictos contemporáneos. Dicha literatura sugiere que la criminalización de las élites políticas locales es un rasgo común en los conflictos modernos; esas élites son al menos tan susceptibles de ver el periodo posconflicto como una oportunidad de consolidar las ganancias económicas del periodo de guerra como de verlo como una oportunidad de trabajar para la reconciliación y la paz sostenible³¹.

Aunque las élites políticas locales están mejor posicionadas para reclamar su parte de apropiación en cualquier proceso de paz emergente, no siempre se puede contar con que se comprometan sin reservas con el objetivo de construir una sociedad posbélica inclusiva, democrática y próspera. Las elecciones representan la solución estándar a este dilema de la representación política, y tienen como fin generar élites políticas legítimas, representativas, elegidas democráticamente y moderadas, que puedan subsecuentemente asumir un mayor papel en la apropiación del proceso de construcción de la paz. Sin embargo, las elecciones son un asunto impredecible y a menudo fallan a la hora de producir aquellos gobiernos conciliadores, pro-reformas, esperados por los que las organizan³². Es cierto que las elecciones posconflicto representan a veces una ruptura con el pasado y conducen a una era política prometedora: las victorias electorales de Mandela en Sudáfrica, Johnson-Sirleaf en Liberia y (más recientemente) Preval en Haití representan triunfos (aunque con reservas) de la conciliación sobre la confrontación. Con igual frecuencia, sin embargo, las elecciones reproducen aquellas mismas divisiones sociopolíticas que la construcción de la paz esperaba superar y confieren legitimidad democrática exactamente a las mismas élites del periodo de guerra, cuyo compromiso con la construcción de la paz puede resultar en el mejor de los casos dudoso (ejemplos destacados son Kosovo, Bosnia y Camboya). Este último conjunto de resultados plantea un reto significativo para las visiones comunitarias de la construcción de la paz.

Porque la construcción de la paz puede no ser la principal prioridad de las élites políticas en los contextos de posconflicto, en los últimos años se ha dedicado una considerable atención a la idea de apoyar a la sociedad civil como

³⁰ Ver por ejemplo JACKSON, Paul, "Warlords as Alternative Forms of Governance", *Small Wars & Insurgencias*, nº14/2, 2003, ps.131-150, y MARTEN, Kimberly, "Warlordism in Comparative Perspective", *International Security*, nº31/3, 2006-2007, p.234.

³¹ Ver por ejemplo KEEN, David, "A Rational Kind of Madness", *Oxford Development Studies*, nº25/1, 1997, ps.67-75, y BERDAL, Mats, MALONE, David (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder Lynne Rienner, 2000.

³² Ver CALL, Charles, COOK, Susan, "On Democratization and Peacebuilding", *Global Governance*, nº9/2, 2003, p.234.

contrapeso de aquellos que detienen el poder político formal. En sintonía con la noción de construcción de la paz desde abajo, la idea es dar poder a los actores locales no gubernamentales, generalmente percibidos como más comprometidos con la construcción de la paz. Como subraya Beatrice Pouligny, la sociedad civil “es percibida a menudo como portadora de las mejores esperanzas para un contrapeso democrático genuino a los poderosos, a los explotadores económicos y a los señores de la guerra que tienden a predominar en los estados en conflicto, frágiles o fallidos”³³. Por lo general, sin embargo, los donantes externos han subestimado el reto de reconstruir las sociedades civiles de estados devastados por la guerra, a la vez que sobrestimaban la influencia de las organizaciones de la sociedad civil como grupos promotores de paz³⁴. La dependencia de los donantes también se ha destacado como una cuestión esencial; las organizaciones no gubernamentales (ONG) son vistas no tanto como una manifestación de apropiación local sino como un canal adicional a través del cual puede ejercerse la influencia internacional. Como Jenny Pierce apunta en el contexto guatemalteco, los donantes externos han considerado a la sociedad civil local como “una herramienta para procesos, cuyos parámetros eran decididos por los donantes y que transformaban a las ONG y las organizaciones sociales en proyectos para una agenda liderada desde el externo”³⁵. Estos procesos, sugiere, han sido tan decisivos como limitadores de poder para las comunidades afectadas.

Al mismo tiempo, la visión estándar de la sociedad civil como fuerza universal dedicada a hacer el bien es a menudo cuestionada por las realidades politizadas de los escenarios de conflicto, en los que las organizaciones de la sociedad civil son sujeto del mismo conjunto de dinámicas políticas, restricciones e incentivos que afectan a las élites políticas locales. En Sri Lanka, por ejemplo, los esfuerzos para generar presiones desde abajo con el fin de lograr la paz desde los actores de la sociedad civil han sido obstaculizados no solo por el hecho de que la sociedad civil del país está ella misma dividida étnicamente, sino también porque tradicionalmente la movilización de las bases en Sri Lanka ha sido agresivamente nacionalista en su naturaleza³⁶. En otras palabras, las organizaciones activistas de la sociedad civil no son necesariamente pro-paz, sino que con igual probabilidad pueden estar involucradas en el tipo de políticas de facciones de suma cero que impiden la construcción de la paz sostenible. Como han indicado John Pendergast y Emily Pluma, sí es cierto que las organizaciones de la sociedad civil pueden realmente aportar una contribución positiva a la construcción de la paz, también pueden “reforzar los elementos negativos, productores de conflicto de la estructura

³³ POULIGNY, Beatrice, “Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes AFMED at Building ‘New’ Societies”, *Security Dialogue*, n°36/4, 2005, p.496.

³⁴ Para una visión crítica de la relación entre sociedad civil y construcción de la paz, ver RICHMOND, Oliver, CAREY, Henry (eds.), *Subcontracting Peace: The Challenges of NGO Peacebuilding*, Ashgate, Aldershot, 2005.

³⁵ PEARCE, Jenny, “The International Community and Peacebuilding”, *Development*, n°48/3, 2005, p.47; ver también SMILLIE, Ian, “Service Delivery or Civil Society? NGOs in Bosnia and Herzegovina”, CARE International, Zagreb, 1996.

³⁶ ORJUELA, Camilla, “Building Peace in Sri Lanka: A Role for Civil Society?”, *Journal of Peace Research*, n°40/2, 2003, p.328.

económica y social de un estado determinado, particularmente del que ha sido consumido por una economía de guerra”³⁷.

En última instancia, ni el enfoque liberal ni el comunitario representan, por sí solos, estrategias adecuadas para construir una paz estable y sostenible. Si la construcción de la paz requiere que los recursos tanto de los actores internos como de los externos sean movilizados para un fin común, entonces los procesos exitosos de paz deben casi inevitablemente terminar en una negociación híbrida³⁸, que se consigue mediante un proceso de construcción de consenso, no sólo a lo largo de un eje horizontal que incluya el amplio abanico de los actores locales relevantes, sino también a lo largo de un eje vertical que abarque a las bases de la sociedad civil, al gobierno nacional y a la comunidad internacional en su conjunto. En otras palabras, el objetivo de la construcción de la paz no debe consistir simplemente en erigir los pilares institucionales fundamentales de un estado democrático liberal tan rápido como sea posible después del conflicto, debe más bien asegurar que esos pilares reposan sobre fundaciones sólidas, están ajustados a las condiciones locales y se desarrollan no solo mediante una asociación genuina y cooperativa con las comunidades afectadas por la guerra, sino también en formas que soportan los objetivos más amplios de la paz sostenible.

4. Operacionalizar la apropiación local

Analizar las cuestiones de apropiación local a través de la lente de la construcción de capacidades posconflicto ofrece una vía para adentrarse en la complejidad de cuestiones que el intento de operacionalizar la apropiación local coloca, cuando se busca hacerlo en una forma que simultáneamente ponga más autoridad de decisión en las manos de los actores domésticos y promueva los objetivos más amplios de la paz sostenible. La construcción de capacidades —ya sea integrando la reconstitución de instituciones estatales (o la construcción de la paz entendida como construcción de estado) o favoreciendo el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil— ha surgido como una de las actividades centrales de la construcción de la paz contemporánea³⁹. En el discurso dominante, la noción de construcción de la paz entendida como construcción de capacidades está fuertemente vinculada con la concepción liberal de la construcción de la paz mencionada anteriormente, y sugiere un proceso de ingeniería social liderado desde fuera destinado a generar el marco institucional de la democracia liberal. En este contexto, la apropiación local es percibida más como un fin que como un medio, por el que la autoridad decisoria es gradualmente transferida de vuelta a los actores locales a medida que

³⁷ PRENDERGAST, John, PLUMB, Emily, “Building Local Capacity: From Implementation to Peacebuilding”, en STEDMAN, Stephen, ROTHCHILD, Donald, COUSENS, Elizabeth (eds.), *Ending Civil Wars*, Boulder Lynne Rienner, 2002, p.328.

³⁸ Sobre la noción de hibridez, ver ROBERTS, David, “Hybrid Politics and Indigenous Pluralities: Advanced Lessons in Statebuilding from Cambodia”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, nº2/1, 2008, ps.68-86.

³⁹ “Capacity-building”, apuntan Reyko HUANG y Joseph HARRIS, “se ha convertido en un término omnipresente en la comunidad internacional”; HUANG y HARRIS, “The Nuts and Bolts of Post-Conflict Capacity-Building: Practicable Lessons from East Timor”, *Journal of Peacebuilding and Development*, nº2/3, 2006, p.78.

la infraestructura institucional apropiada se vuelve operacional⁴⁰.

Como muchos observadores de la práctica de la construcción de la paz han señalado, esta visión de la construcción de la paz está marcada por un serio desequilibrio entre actores externos e internos⁴¹. Los actores externos controlan todos los recursos y elaboran la estructura de decisión sobre los tipos de capacidad que deben ser construidos —dónde y cómo— y gozan de una considerable flexibilidad a la hora de elegir entre socios ejecutores locales. Tal y como apunta David Moore, la profundidad del desequilibrio de poder entre los actores externos e internos en los escenarios posconflictos, cuando es combinada con la realidad de que las sociedades posbélicas están inevitablemente en continuo cambio entre viejos y nuevos sistemas, ha llevado a algunos actores internacionales a ver el entorno posconflicto como una página en blanco sobre la que un nuevo orden social, económico y político puede ser escrito⁴². Aunque la tentación de los actores internacionales de sacar provecho de las situaciones posconflicto sin considerar adecuadamente los factores sociopolíticos domésticos o consultar con las contrapartes domésticas puede ser grande, también está cargada de peligros. Obviamente, los procesos de construcción de la paz que se despliegan sin un mínimo nivel de aceptación interna corren el peligro de alienar a las poblaciones locales y a los que detienen el poder localmente, que podrían volverse en contra de proyectos de construcción de capacidades estimados poco ajustados a las necesidades locales o desafiantes de las estructuras de poder existentes.

Pero las iniciativas de fortalecimiento de capacidades revelan también dilemas más profundos que se encuentran en el corazón de lo que Jane Chanaa ha denominado la *brecha imposición-apropiación*⁴³, dilemas que son particularmente evidentes en el área de la reforma de la seguridad. De Irak a Afganistán o a Haití, uno de los retos más serios de la construcción de la paz está en reconstituir y reorientar las fuerzas de seguridad domésticas (la policía y los militares más especialmente) para reestablecer la capacidad doméstica de proveer seguridad⁴⁴. Mientras las tareas técnicas de reclutar, examinar y formar las nuevas fuerzas de seguridad son ya bastante costosas, más difícil aún viene siendo es el doble reto de socializar a los nuevos alistados (o re-socializar a los antiguos) para adoptar concepciones occidentales (o extranjeras) de lo que significa ser un soldado o un oficial de policía

⁴⁰ CHESTERMAN, "Ownership in Theory and Practice", op. cit.

⁴¹ Ver, por ejemplo, POULIGNY, "Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding", p.504.

⁴² MOORE, David, "Levelling the Playing Fields and Embedding Illusions: 'Post-Conflict' Discourse & Neo-Liberal 'Development' in War-torn Africa", *Review of African Political Economy*, nº83, 2000, p.14.

⁴³ CHANAA, Jane, *Security Sector Reform: Issues, Challenges, and Prospects*, Adelphi Papers nº344, Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, Oxford New York, 2002, p.64.

⁴⁴ Existe una literatura floreciente centrada en la importancia de la reforma del sector de seguridad y en la construcción de la paz posconflicto; algunos ejemplos incluyen BRYDEN, Alan, HANGGI, Heiner (eds.), *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2005, CALL, Charles (ed.), *Constructing Justice and Security After War*, US Institute of Peace Press, Washington DC, 2007, SCHNABEL, Albrecht (ed.), *Security Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, United Nations University Press, Tokyo/New York, 2005.

y generar lealtad hacia las jóvenes instituciones del estado. De este modo, los retos permanentes de inculcar disciplina a soldados iraquíes recién formados y extirpar la corrupción de la Policía Nacional Haitiana muestran una gran brecha entre la habilidad de los constructores de la paz para establecer nuevas instituciones y su habilidad para convertirlas en instituciones a la vez efectivas y legítimas. Esta dinámica indica los peligros que supone crear instituciones desarraigadas que no están integradas en la cultura política del estado posbélico, y destapa los supuestos de los actores externos, en cierta manera ingenuos, según los cuales el proceso de socialización necesario para integrar normas externas en cuestiones como el mantenimiento del orden comunitario pueden llevarse a cabo con pocas semanas de formación básica asociadas a tutorías prolongadas por profesionales extranjeros. La realidad es que la retórica de la construcción de capacidades dentro de la construcción de la paz, y sus suposiciones sobre la creación de nuevas estructuras institucionales que son indiferentes, o deliberadamente distintas de la cultura política doméstica, oscurecen el hecho de que un fortalecimiento de capacidades exitoso se basa en un proceso más amplio de transmisión de normas que ha demostrado ser sumamente difícil de alcanzar en los marcos temporales convencionales de la construcción de la paz.

Enfrentados a estos retos, los actores externos frecuentemente se encuentran ante la desagradable elección entre replegarse en las tareas más técnicas y alcanzables de fortalecimiento de capacidades (concentrándose sobre el número de individuos formados, examinados, etc.), o avanzar hacia un nivel más profundo de compromiso que combina la construcción de capacidades con lo que se podría llamar el desmantelamiento de capacidad. En otras palabras, en muchos casos, por la propia naturaleza de la construcción de la paz posconflicto, una construcción efectiva de capacidades exige esfuerzos paralelos para desmantelar, marginalizar, o cooptar las estructuras domésticas de poder político que impiden el establecimiento efectivo de nuevas instituciones (ya que estas instituciones ponen en peligro las bases del poder de los que disfrutaban de posiciones privilegiadas en las antiguas instituciones) y que podrían gozar de una lealtad considerable en significantes sectores de la población. Quizás el ejemplo más dramático de este problema se puede observar en Afganistán, donde la creación de las nuevas Fuerzas Armadas Nacionales Afganas se complicó por la influencia significativa de las milicias de los señores de la guerra y por la falta de voluntad de las fuerzas de seguridad internacionales de enfrentarlas⁴⁵. De igual forma, el esfuerzo permanente por establecer una Policía Nacional Haitiana eficaz se ha visto continuamente comprometido por la influencia de las fuerzas políticas domésticas que llevan a su politización y corrupción, desde el movimiento Lavalas de Jean-Bertrand Aristide

⁴⁵ De hecho, podría decirse que los esfuerzos para fortalecer las Fuerzas Armadas Nacionales Afganas han sido socavados por el apoyo directo de la coalición liderada por los EEUU a las milicias vistas como aliadas en la lucha contra al-Qaeda y los Taliban; ver PONZIO, Richard, "Public Security Management in Post-Conflict Afghanistan: Challenges to Building Local Ownership", en EBNOTHER, Anja, FLURI, Philipp (eds.), *Alter Intervention: Public Security management in Post-Conflict Societies – From Intervention to Sustainable Local Ownership*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and the Bureau for Security Policy, Austrian Ministry of Defence, 2005, ps.78-79.

a las redes cada vez más influyentes que controlan el comercio de droga en Haití.

Estos temas plantean por lo general preguntas difíciles sobre el papel que deben jugar las estructuras de autoridad domésticas (ya sean tradicionales o generadas durante el conflicto) en los procesos de construcción de la paz, y una construcción de la paz efectiva requiere tomar decisiones igualmente difíciles sobre si debe darse poder a dichas estructuras o deben ser desmanteladas. Aquellas personas implicadas en iniciativas de construcción de capacidades deben decidir, por ejemplo, si las estructuras de autoridad basadas en clientelismos representan una fuente vital de capital social o si son un obstáculo en el establecimiento de instituciones políticas modernas⁴⁶. Tal y como Prendergast y Plumb sugieren en el contexto del apoyo de actores externos a las organizaciones de la sociedad civil, “en los esfuerzos de las agencias internacionales por construir capacidad local y promover participación, se deben plantear constantemente preguntas sobre si las estructuras de la autoridad tradicional están siendo socavadas y —dada su naturaleza depredadora en algunos lugares y su papel en la preservación de la estructura social en otros— si deberían serlo”⁴⁷.

Teniendo en cuenta los imperativos simultáneos de construcción y desmantelamiento de capacidad, es poco sorprendente que en la mayoría de los casos la búsqueda de formas más sustantivas de apropiación local sea postergada. Pues incluso una concepción de la construcción de la paz basada en la creación de espacios para que los actores locales encuentren sus propias vías hacia la paz sostenible puede precisar de esfuerzos entremetidos y duraderos para tratar (o descartar) con las estructuras políticas posbélicas que deniegan el espacio social, político y económico necesario para una construcción de la paz desde la base. No obstante, más que abandonar la priorización de la apropiación local hasta que estas cuestiones hayan sido resueltas, lo que queda es una necesidad imperiosa de analizar cómo las consideraciones sobre apropiación local pueden ser integradas como recurso en la disputa crucial por el espacio político posconflicto.

En un reciente número de *Security Dialogue*, Rolf Schwarz propone una fórmula de apropiación local asociada a estándares internacionales como vía para intentar reconciliar las cuestiones de la apropiación local con los imperativos más amplios de la construcción de la paz sostenible⁴⁸. Aunque la discusión de Schwarz sobre el tema está poco detallada, sí sugiere que el debate entre el comunitarismo y el liberalismo no necesita ser planteado en términos de uno u otro. Es decir, debería ser posible mantener un compromiso normativo con los principios directores del internacionalismo liberal y a la vez sostener que un grado significativo de apropiación local es esencial para el éxito de cualquier proceso de paz. La fórmula de estándares

⁴⁶ El *clientelismo* puede definirse como “la distribución contingente y dirigida de bienes selectivos para los partidarios a cambio de su lealtad”; GRZYMALABUSSE, “Beyond Clientelism: Incumbent State Capture and State Formation”, *Comparative Political Studies*, n°41/4-5, 2008, ps.638-639.

⁴⁷ PRENDERGST y PLUMB, “Building Local Capacity”, op. cit., p.334.

⁴⁸ SCHWARZ, Rolf, “Post-Conflict Peacebuilding: The Challenges of Security, Welfare, and Representation”, *Security Dialogue*, n°36/4, 2005, p.435.

de apropiación local/internacionales entiende, de hecho, que reconciliar las normas internacionales con la cultura política doméstica y las realidades políticas internas debería ser una prioridad básica para los constructores de paz externos.

Al mismo tiempo, no obstante, la fórmula de Schwarz quizás exagere la medida en que se puede encontrar un término medio entre las normas internacionales y las realidades domésticas. Mientras que el término medio existente debería ser explotado, como se apuntó anteriormente, también hay casos en los que las prácticas culturales y políticas —desde el clientelismo y la corrupción profundamente arraigadas hasta las normas culturales sobre el trato a las mujeres— van directamente en contra de las normas promovidas por los constructores de paz externos. En estos casos, no hay posibilidad de evitar el choque cultural entre actores externos e internos, ni la realidad de que algunos casos exigen soluciones de compromiso entre construir paz y promover el buen gobierno. El hecho de que esos dilemas deban ser negociados casi diariamente en los contextos de construcción de la paz evidencia la necesidad de hacer elecciones difíciles sobre qué prácticas domésticas no deben ser permitidas para que la paz sostenible se consolide, y cuáles simplemente son imposibles de cambiar teniendo en cuenta el alcance, el mandato o los plazos de cualquier operación de construcción de la paz.

Aunque no existe un manual sobre cómo gestionar las tensiones entre la imposición externa y la apropiación local en contextos de construcción de la paz, la discusión anterior señala la importancia de brindarle mayor atención a la brecha imposición-apropiación y de superar los compromisos retóricos vacíos con la apropiación local. Los antecedentes de la construcción de la paz en la pos-Guerra Fría y las estadísticas frecuentemente citadas sobre el hecho de que más de la mitad de los procesos de paz se desmoronan antes de los cinco primeros años, sugieren no sólo que los actores externos tienen aún mucho que aprender sobre cómo construir efectivamente la paz, sino también que existen serias debilidades en el enfoque internacionalista liberal estándar en su aproximación a las transiciones posconflicto. Como afirma Elizabeth Cousens, se justifica ampliamente que los actores externos se muestren implacablemente modestos sobre lo que se puede o no alcanzar en los contextos inevitablemente complejos y políticamente volátiles que caracterizan cualquier operación de construcción de la paz, y para reconsiderar los méritos en la aplicación de soluciones técnicas/institucionales frente a problemas políticos profundamente arraigados⁴⁹.

Esa exhortación a la humildad supone igualmente un reconocimiento de los límites de la ingeniería social liderada externamente; la paz sostenible sólo puede ser alcanzada con el compromiso activo de una masa crítica de la sociedad afectada por la guerra, aunque existan límites reales en la velocidad y en el alcance de la socialización de los actores locales para que acepten normas internacionales

⁴⁹ COUSENS, Elizabeth, "Introduction", en COUSENS, Elizabeth, KUMAR, Chutan (eds.), *Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies*, Boulder Lynne Rienner, 2001, p.16.

relacionadas con el buen gobierno. Suponiendo que ese proceso de socialización sea incluso deseable, habitualmente no puede ser alcanzado en los plazos medios de las misiones de construcción de la paz. En última instancia, por ello, los actores externos no pueden ignorar a los actores internos ni recrearlos a su propia imagen. En lugar de ver la construcción de la paz como una modernización acelerada, quizás se entienda mejor la construcción de la paz en términos de intercambio cultural, siendo la meta última la fusión de elementos viejos y nuevos, de dentro y de fuera, para crear un orden político más justo y estable.

En gran parte por la dominación de las ideas internacionalistas liberales, las cuestiones culturales han recibido relativamente poca atención en el amplio debate sobre la intervención exterior en situaciones de conflicto. Tal y como apunta Tamara Duffey, el discurso sobre la resolución de conflictos “ha esencialmente relegando la especificidad cultural a una especie de telón de fondo distante y ha disminuido, incluso excluido, la importancia de los diversos entornos culturales en los que el conflicto está inmerso”⁵⁰, algo que también es corriente en la literatura sobre el mantenimiento y construcción de la paz. Esto es, de hecho, consistente con el principal propósito de la paz liberal, dado que si el fin de la construcción de la paz es la transformación de la organización política en cuestión⁵¹, tiene sentido considerar la cultura doméstica como parte de lo que debe ser transformado, más que como un recurso para la construcción de la paz. No obstante si, como se argumentó anteriormente, una construcción de la paz de éxito requiere tanto recursos internacionales como recursos internos movilizados para el fin común de la paz sostenible, un diálogo continuo capaz de cruzar la brecha cultural internacional-local es un prerrequisito para alcanzar un consenso básico sobre la forma de paz por construir.

En la mayoría de los casos, ese diálogo implicará la búsqueda de formas creativas de fusión de enfoques de fuera a dentro y enfoques de abajo a arriba, basada en el supuesto de que ambos son necesarios para una construcción de la paz exitosa. Por una parte, esto supone la búsqueda constante de formas innovadoras de reconciliación de los estándares internacionales con las dinámicas locales y las tradiciones. Como Simon Chesterman *et al.* han argumentado, “la comunidad internacional de formulación de políticas ha sido particularmente vacilante a la hora de explorar la conexión entre las diferencias en los acuerdos institucionales y las variables locales, con el fin de maximizar las perspectivas de que la democracia liberal y la economía de mercado echaran raíz y florecieran”⁵². Por otra parte, el intercambio cultural implicaría también una mayor apertura de los actores externos para tratar con los recursos para la construcción de la paz de los actores internos. Esto podría incluir un uso mayor de los enfoques *elicitive*, que contrariamente

⁵⁰ DUFFEY, “Cultural Issues in Contemporary Peacekeeping”, *op. cit.*, p.144.

⁵¹ CHESTERMAN, “Ownership in Theory and Practice”, *op. cit.*, p.19.

⁵² CHESTERMAN, Simon, IGNATIEFF, Michael, THAKUR, Ramesh, “Making States Work: From State Failure to State-Building”, International Peace Academy/United Nations University, New York, 2004: www.ipacademy.org/pdfs/making_states_work.pdf

a los enfoques preceptivos “[están] basados en la construcción o la creación de modelos apropiados a partir de los recursos culturales y el conocimiento implícito disponible en un escenario determinado”⁵³. Al tratar a los actores locales como agentes potenciales de transformación, más que como objetos a transformar, estos enfoques pueden arrojar beneficios significativos en el sentido de generar soluciones definidas localmente, potencialmente más sostenibles a largo plazo. En Irak, donde las circunstancias han precisado de una desviación de los enfoques convencionales, podría decirse que el enfoque *elicitive* ha producido una de las señales de paz más positivas en media década de constante violencia. Así lo ha descrito Robert Kaplan: “el Despertar de Anbar [...] ha sido alcanzado gracias a importantes sumas de dinero que han cambiado de manos, para el beneficio de los *sheiks* tribales, no electos pero muy respetados, remunerados con dinero efectivo y a proyectos de nuestros soldados y marines”⁵⁴.

Fusionar enfoques desde abajo y desde arriba, en formas creativas y sensibles culturalmente, también podría realzar el sentido de legitimidad del amplio proceso de construcción de la paz entre la población local. La percepción importa en los procesos de construcción de la paz, tal y como apuntó recientemente Andrea Talantito, e “incluso el intento mejor construido de reforma internacional será un fracaso si los ciudadanos no lo perciben como legítimo, o si lo consideran frágil e inútil”⁵⁵. Como queda patente en el lenguaje de la *mission civilisatrice*, demasiado a menudo, los actores externos toman por descontado su propia legitimidad y la de sus programas sin considerar seriamente el grado en que, para los actores locales, la legitimidad debe estar enraizada en su propia historia y cultura política⁵⁶. Entender como la legitimidad puede ser conseguida, sostenida y derrochada en una sociedad posconflicto particular requiere, por tanto, un esfuerzo serio más allá de la retórica contemporánea de ganarse los corazones y las mentes.

Si la paz sostenible no puede ser construida sin la dedicación y el compromiso de los actores locales en todos los niveles, esto también sugiere la necesidad de adoptar formas menos paternalistas de implicación externa en las sociedades afectadas por la guerra, empezando por un cambio de enfoque, desde tratar de transformar a los actores locales a tratar de comprenderlos e implicarlos. Como sugiere Beatrice Pouligny, ese cambio requeriría que los ejecutores externos se redefinan a sí mismos como facilitadores más que como ingenieros, pero también un esfuerzo más concertado de los actores externos para entender el contexto cultural de las sociedades en las que operan. Una aceptación de que los actores locales son en realidad fundamentales en el éxito de cualquier proceso de paz, sugiere Pouligny, “implica [la necesidad de] cambios fundamentales en la capacidad de inteligencia

⁵³ DUFFEY, “Cultural Issues in Contemporary Peacekeeping”, op. cit., p.145.

⁵⁴ KAPLAN, Robert, “It’s the Tribes, Stupid”, The Atlantic Online, 2007: <http://theatlantic.com/doc/print/200711u/kaplan-democracy>

⁵⁵ TALENTINO, Andrea, “Perceptions of Peacebuilding: the Dynamic of Imposer and Imposed Upon”, *International Studies Perspectives*, nº8, 2007, p.153.

⁵⁶ ROY, Olivier, “Development and political legitimacy: The Cases of Iraq and Afghanistan”, *Conflict, Security and Development*, nº4/2, 2004, ps.168-169.

y comunicación de los actores externos, con el fin de que puedan comprender mejor los contextos locales y, más especialmente, identificar los actores locales susceptibles de ser mayores motores de cambio”⁵⁷. Si bien la sugerencia de que los actores externos deben poner mayor atención a las dinámicas sociales y culturales de las sociedades que quieren transformar no es especialmente radical, es quizás un primer paso importante tanto para reconocer que los actores externos no tienen el monopolio sobre las competencias o las soluciones, cuanto para colocar las cuestiones de la apropiación local más cerca del centro de la problemática de construcción de la paz, que es el lugar que les corresponde.

Conclusión

Las cuestiones de la apropiación local son a la vez inevitables y fundamentales en los procesos de paz posconflictos. Si una apropiación local sustantiva puede no ser necesariamente un prerrequisito para una construcción de la paz exitosa, es posible que la construcción de la paz pueda triunfar bajo la apropiación internacional sólo en aquellos casos en los que, como en Bosnia en la era post-Dayton, la comunidad internacional desee invertir ingentes recursos y un tiempo considerable. En la mayoría de los escenarios de construcción de la paz, no obstante, ese tipo de compromiso internacional tiene pocas probabilidades de ocurrir. Sin embargo, si es cierto que la apropiación local importa para una construcción de la paz exitosa, el debate alrededor de la apropiación local, sus manifestaciones y sus consecuencias ha sido sorprendentemente superficial hasta el momento, y raramente ha progresado más allá de la aceptación ampliamente retórica de la idea básica. A la inversa, cuando las cuestiones de la apropiación local emergen de forma más destacada en el discurso internacional —como en el Afganistán post-Talibán— hay habitualmente buenas razones para sospechar que tiene más que ver con la falta de voluntad de los actores internacionales a la hora de implicarse totalmente en el reto de la construcción de la paz, que con un serio compromiso con los principios de la apropiación local.

El caso Afgano, de hecho, muestra los peligros de considerar las cuestiones de la apropiación local en términos binarios simplistas. Como la anterior exposición ha tratado de demostrar, la apropiación local no debe ser vista como una elección entre una u otra opción, sino como un acto delicado, complejo, y de equilibrios cambiantes, en el que la división de las responsabilidades entre actores externos e internos es constantemente calibrada y ajustada como un modo para avanzar en el proceso de paz. Demasiada apropiación local, en la mayoría de los contextos de construcción de la paz, puede ser tan peligrosa para las perspectivas de paz como una escasa apropiación local, y puede no reflejar mucho más que una abdicación de responsabilidad por parte de los actores externos.

Mientras que las motivaciones subyacentes al comportamiento de los actores internos son a menudo (y con razón) cuestionadas en los contextos de construcción de la paz, también hay peligros en aceptar a los intervinientes como

⁵⁷ POULIGNY, “Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding”, op. cit., p.507.

indefectiblemente benévolo e infaliblemente comprometidos con los procesos de paz como para llegar a su conclusión justa y sostenible. Teniendo especialmente en cuenta los desequilibrios de poder entre actores internos y externos, inherentes a todo proceso posconflicto, y la ausencia ampliamente reconocida de rendición de cuentas por parte de los actores internacionales, mientras uno puede mantener la esperanza de que los actores externos se aproximen a las cuestiones de la apropiación local desde la perspectiva de lo que es mejor para el proceso de paz, quizás no debe esperar que esto vaya a suceder así en todos los casos. Como Tschirgi ha apuntado recientemente, por ejemplo, hay un riesgo real de que el carácter de las intervenciones internacionales en el mundo posterior al 11-S se aleje más de la consideración de las cuestiones de apropiación local así como de los intereses de la construcción de la paz sostenible, en favor de la protección de los intereses de seguridad de los actores intervinientes.⁵⁸ Por tanto, cuando se exploran los temas de la apropiación local y la división de la autoridad entre actores internacionales y domésticos, se deben plantear y contestar cuestiones serias sobre los motivos e intenciones tanto de los actores internos como externos.

Este artículo ha aportado argumentos en favor de una nueva asociación para la construcción de la paz que hace un esfuerzo serio y sostenido en crear puentes en la brecha internacional-local en nombre de una construcción de la paz sostenible. Esa asociación claramente no debería estar basada en supuestos ingenuos de que los locales saben qué es mejor, ya que estos supuestos son sin duda tan peligrosos como el supuesto actualmente dominante de que los internacionales saben qué es mejor. Avanzar hacia una nueva asociación entre locales e internacionales en situaciones de construcción de la paz debe más bien basarse en la conclusión realista de que la construcción de la paz sólo puede tener éxito con las contribuciones y el compromiso prolongados tanto de los actores internacionales como de las poblaciones locales. Encontrar formas de combinar recursos locales e internacionales de manera que maximicen las posibilidades a largo plazo de obtener una paz sostenible sigue siendo uno de los mayores retos de la construcción de la paz contemporánea.

*Artículo traducido por **Lourdes BENAVIDES**, miembro del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid e investigadora en relaciones internacionales y estudios africanos. Ha trabajado en diversas organizaciones no gubernamentales y como consultora independiente en ayuda humanitaria y para el desarrollo.

** Este artículo fue originalmente publicado en la revista *Peace & Change*. DONAIS, T., "Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes", *Peace & Change*, vol. 34, nº 1, enero 2009, ps. 3-26.

⁵⁸ TSCHIRGI, "Post-Conflict Peacebuilding Revisited", op. cit., p.17-18.

© 2009 Peace History Society and Peace and Justice Studies Association. Traducido y reproducido con autorización del autor y de Blackwell Publishing Ltd. El artículo fue ligeramente modificado por el autor para esta traducción.

Bibliografía

- BASKIN, Mark, "Between Exit and Engagement: On the Division of Authority in Transitional Administrations", *Global Governance*, nº10, 2004.
- BELL, Daniel, "Communitarianism", en *Stanford Encyclopaedia of Philosophy*, 2009: <http://plato.stanford.edu/entries/communitarianism/>
- BERDAL, Mats, MALONE, David (Coord.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner, Boulder, 2000.
- BRYDEN, Alan, HANGGI, Heiner (Coord.), *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2005.
- BROWN, Chris, *International Relations Theory: New Normative Approaches*, Harvester-Wheatsheaf, New York, 1992.
- BUSH, Ken, "Beyond Bungee Cord Humanitarianism: Towards a Developmental Agenda for Peacebuilding", *Canadian Journal of Development Studies*, Special Issue, 1996.
- CALL, Charles (Coord.), *Constructing Justice and Security After War*, US Institute of Peace Press, Washington DC, 2007.
- CALL, Charles, COUSENS, Elizabeth, *Ending Wars and Building Peace*, Coping with Crisis Working Paper Series, International Peace Academy, 2007: www.ipacademy.org/asset/file/151/CWC_Working_Paper_ENDING_WARS_CCEC.pdf
- CALL, Charles, COOK, Susan, "On Democratization and Peacebuilding", *Global Governance*, nº9/2, 2003.
- CALL, Charles, STANLEY, William, "Protecting the People: Public Security Choices After Civil Wars", *Global Governance*, nº7, 2001.
- CHANAA, Jane *Security Sector Reform: Issues, Challenges, and Prospects*, Adelphi Papers nº344, Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, Oxford New York, 2002.
- CHESTERMAN, Simon, "Ownership in Theory and in Practice: Transfer of Authority in UN Statebuilding Operations", *Journal of Intervention and Statebuilding*, nº1/1, 2007.
- COUSENS, Elizabeth, KUMAR, Chutan (Coord.), *Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies*, Boulder Lynne Rienner, 2001.
- CHESTERMAN, Simon, IGNATIEFF, Michael, THAKUR, Ramesh, "Making States Work: From State Failure to State-Building", International Peace Academy/United Nations University, New York, 2004: www.ipacademy.org/pdfs/making_states_work.pdf
- DONAIS, Timothy (ed.), *Local Ownership and Security Sector Reform*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2008.
- DUFFEY, Tamara, "Cultural issues in Contemporary Peacekeeping", *International Peacekeeping*, nº7/1, 2000.
- EBNOTHER, Anja, FLURI, Philipp (Coord.), *After Intervention: Public Security management in Post-Conflict Societies – From Intervention to Sustainable Local Ownership*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and the Bureau for Security Policy, Austrian Ministry of Defence, 2005.
- GALTUNG, Johan, "Cultural Violence", *Journal of Peace Research*, nº27/3, 1990.
- GILL, Stephen, "Globalisation, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism", *Millennium: Journal of International Studies*, nº24/3, 1995.
- GRZYMALABUSSE, "Beyond Clientelism: Incumbent State Capture and State Formation", *Comparative Political Studies*, nº41/4-5, 2008.
- HUANG y HARRIS, "The Nuts and Bolts of Post-Conflict Capacity-Building: Practicable Les-

- sons from East Timor", *Journal of Peacebuilding and Development*, nº2/3, 2006.
- HUGHES, Carolina, PUPAVAC, Vanessa, "Framing Post-Conflict Societies: International Pathologisation of Cambodia and the Post-Yugoslav Status", *Third World Quarterly*, Nº26/6, 2005.
- JACKSON, Paul, "Warlords as Alternative Forms of Governance", *Small Wars & Insurgencies*, nº14/2, 2003.
- KAPLAN, Robert, "It's the Tribes, Stupid", *The Atlantic Online*, 2007: <http://theatlantic.com/doc/print/200711u/kaplan-democracy>
- KEEN, David, "A Rational Kind of Madness", *Oxford Development Studies*, nº25/1, 1997.
- KNAUS, Gerald, MARTIN, Felix, "Travails of the European Raj", *Journal of Democracy*, nº14/3, The Johns Hopkins University Press, Washington DC, 2003.
- KRAUSE, Keith, JUTERSONKE, Oliver, "Peace, Security and Development in Post-Conflict Environments", *Security Dialogue*, nº36/4, 2005.
- LEDERACH, Jean Paul, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Institute of Peace Press, Washington DC, 1997.
- MARTEN, Kimberly, "Warlordism in Comparative Perspective", *International Security*, nº31/3, 2006-2007.
- MOORE, David, "Levelling the Playing Fields and Embedding Illusions: 'Post-Conflict' Discourse & Neo-Liberal 'Development' in War-torn Africa", *Review of African Political Economy*, nº83, 2000.
- NATHAN, Laurie, *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform*, University of Birmingham Press, Birmingham, 2007.
- ORJUELA, Camilla, "Building Peace in Sri Lanka: A Role for Civil Society?", *Journal of Peace Research*, nº40/2, 2003.
- PARIS, Roland, "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism", *International Security*, nº22/2, 1997.
- PEARCE, Jenny, "The International Community and Peacebuilding", *Development*, nº48/3, 2005.
- PARIS, Roland, "International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'", *Review of International Studies*, Cambridge University Press, 2002.
- PIETZ, Tobias, VON CARLOWITZ, Leopold, *Local Ownership in Peacebuilding Processes in Failed States*, Workshop Report from Experts' Meeting, Centre for International Peace Operations, Berlin, Germany, 2007.
- POULIGNY, Beatrice, "Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes AFMED at Building 'New' Societies", *Security Dialogue*, nº36/4, 2005.
- PUGH, Michael, *Protectorate Democracy in Southeastern Europe*, Working Paper, 2000: www.ciaonet.org/wps/pum01/index.html
- RAMSBOTHAM et al., *Contemporary Conflict Resolution*, Polity Press, Cambridge, 2005.
- RICHMOND, Oliver, CAREY, Henry (Coord.), *Subcontracting Peace: The Challenges of NGO Peacebuilding*, Ashgate, Aldershot, 2005.
- RICHMOND, Oliver, "Emancipatory Forms of Human Security and Liberal Peacebuilding", *International Journal*, nº62/3, 2007.
- STEINER, Michael, "Seven Principles for Building Peace", *World Policy Journal*, nº20/2, 2003.
- TSCHIRGI, Necla, *Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges*, ponencia presentada en la WSP International/IPA Peacebuilding Conference, 2004, New York: www.ipacademy.org/pdfs/post_conflict_peacebuilding.pdf
- SCHNABEL, Albrecht (Coord.), *Security Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, United Nations University Press, Tokyo/New York, 2005.
- SCHWARZ, Rolf, "Post-Conflict Peacebuilding: The Challenges of Security, Welfare, and Rep-

- resentation", *Security Dialogue*, nº36/4, 2005.
- SMILLIE, Ian, "Service Delivery or Civil Society? NGOs in Bosnia and Herzegovina", CARE International, Zagreb, 1996.
- SMITH, Dan, *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together, Overview Report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding*, Oslo: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2004: www.dep.no/filarkiv/210673/rapp104.pdf
- STEDMAN, Stephen, ROTHCHILD, Donald, COUSENS, Elizabeth (Coord.), *Ending Civil Wars*, Lynne Rienner, Boulder, 2002.
- TALENTINO, Andrea, "Perceptions of Peacebuilding: the Dynamic of Imposer and Imposed Upon", *International Studies Perspectives*, nº8, 2007.
- ROY, Olivier, "Development and political legitimacy: The Cases of Iraq and Afghanistan", *Conflict, Security and Development*, nº4/2, 2004.

LA VIOLENCIA DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ NEOLIBERAL EN ÁFRICA: ANALIZANDO SUS "TRAMPAS" A TRAVÉS DE UNALENTE DE GÉNERO

HEIDI HUDSON*

RESUMEN:

Casi la mitad de los acuerdos de paz fracasan durante los cinco primeros años de implementación. Cuando esto sucede, hay una tendencia a culpabilizar en exclusiva a los actores locales, en lugar de cuestionar también el impacto de la intervención exterior. Esta omisión tiene serias consecuencias para la seguridad de grupos marginados, como las mujeres y niñas. En África, lo que han ganado las mujeres después del conflicto queda lastrado por los altos niveles de violencia de género. El artículo afirma que existe una correlación directa entre los fallos de la construcción de la paz neoliberal en general, y el modo "liberal" en que el género se integra en las sociedades post-conflicto. Los enfoques inapropiados de las políticas de género pueden contribuir a la violencia estructural. El objetivo de esta aportación es cuestionar el modo en que los actores internacionales estructuran los procesos de paz y los elementos constitutivos de género. El artículo empieza con una crítica de la construcción de la paz neoliberal, para después centrarse en la crítica feminista a estos procesos y presta atención especial a los conceptos de agencia, local, protección y representación. Concluye ofreciendo algunas reflexiones desde una alternativa crítica feminista, más atenta a las relaciones de poder y mejor reflejo de la interpretación original de la seguridad humana no vinculada al estado.

PALABRAS CLAVE:

Construcción de paz neoliberal, género, África, local, agencia, mujeres.

TITLE:

The violence of neoliberal peacebuilding in africa: analysing its 'traps' through a gender lens

ABSTRACT:

Almost half of all peace agreements fail within the first five years of implementation. When that happens, there is a tendency to blame internal stakeholders rather than also questioning the impact of external intervention. This omission has severe consequences for the security of marginalised groups such as women and girl children. In Africa the gains women have made after the conflict are marred by high levels of gender-based violence. The article contends that there is a direct correlation between the failures of neoliberal peacebuilding in general and the 'liberal' way in which gender is integrated into post-conflict societies. Inappropriate approaches to gender mainstreaming may therefore contribute to structural violence. The goal of this contribution is to challenge international role players in how they frame peacebuilding processes and their constituent gender elements. The article opens with a critique of neoliberal peacebuilding, then focuses on a feminist critique of neoliberal peacebuilding and pays specific attention to issues of agency, the local, protection and representation. It concludes by offering some thoughts on a critical feminist alternative which is more attentive to power relations and reflective of the original non-statist interpretation of human security.

KEYWORDS:

Neoliberal peacebuilding, gender, Africa, local, agency, women.

*Heidi HUDSON es profesora de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la University of the Free State, Bloemfontein, Sudáfrica. Actualmente es la directora académica del Center for Africa Studies, y del departamento de Ciencia Política de la misma universidad.

Introducción

Más de dos tercios de los países africanos han experimentado conflictos en los últimos 25 años y más de la mitad de esos estados se encuentran actualmente en la fase de postconflicto. Cuando la construcción de la paz fracasa, hay una tendencia a culpabilizar en exclusiva a los actores locales, en lugar de cuestionar también el impacto de la intervención exterior. Esta omisión tiene serias consecuencias para la seguridad de grupos marginados, como las mujeres y niñas.

En vista de lo anterior, este artículo recurre en busca de inspiración a tres clases de literatura: en primer lugar, la literatura sobre la paz democrática y liberal, que es amplia y controvertida¹; en segundo lugar, la literatura crítica de la construcción de la paz neoliberal, que está bien documentada pero tiene un menor alcance que la anterior². El efecto del 11-S ha conducido a un renovado interés por los llamados "estados débiles" o "estados fallidos" por ser considerados potenciales refugios para terroristas³. Consecuentemente, África, conocida por la debilidad de sus instituciones, ha recuperado la importancia estratégica que ostentó durante la Guerra Fría y se ha convertido en objeto de esfuerzos cada vez mayores de la comunidad internacional para ayudar en el proyecto de democratización o construcción del estado. En tercer lugar, estos cambios de atención han coincidido con una creciente producción académica feminista en Relaciones Internacionales⁴ desde los años ochenta. El aumento del interés académico en el nexo entre género y seguridad, también se manifiesta en una intensa actividad de *lobby* sobre el continente africano durante los noventa. En 2000, esos esfuerzos culminaron con la adopción de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre

¹ DOYLE, Michael, "Liberalism and World Politics" en *The American Political Science Review*, vol. 80, nº 4, 1986, ps.1151-1169; RUSSETT, Bruce, *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*. Princeton University Press, Nueva Jersey, 1995; LAYNE, Christopher, "Kant or Cant. The Myth of the Democratic Peace" en *International Security*, vol. 19, nº 2, 1996, ps. 5-49; ROSATO, Sebastian, "The Flawed Logic of Democratic Peace Theory" en *American Political Science Review*, vol. 97, nº4, 2003, ps. 585-602.

² PARIS, Roland, "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism" en *International Security*, vol. 22, nº 2, 1997, ps. 54-89; DUFFIELD, Mark, *Global Governance and the New Wars*, Zed Books, Nueva York, 2001; BARNETT, Michael, "Building a Republican Peace" en *International Security*, vol. 30, nº4, 2006, ps. 87-112; CHANDLER, David, *Empire in denial: the politics of state-building*, Pluto Press, Londres, 2006; RICHMOND, Oliver, "The problem of peace: understanding the 'liberal peace'" en *Conflict, Security & Development*, vol. 6, nº 3, 2006, ps. 291-314; RICHMOND, Oliver, *Peace in International Relations*, Routledge, Londres, 2008; RICHMOND, Oliver (ed.), *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2010; HEATHERSHAW, John, "Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses" en *Millennium – Journal of International Studies*, vol. 36, nº 3, 2008, ps. 597-621.

³ WYLER, Liana Sun, *Weak and Failing States: Evolving Security Threats and U.S. Policy*, Congressional Research Service report for Congress, 28 de agosto de 2008. Disponible en <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34253.pdf> [Consultado el 9 de noviembre de 2009].

⁴ ENLOE, Cynthia, *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*, University of California Press, Berkeley, 2000; TICKNER, J. Ann, *Gender in International Relations. Feminist Perspectives on Achieving Global Security*, Columbia University Press, Nueva York, 1992; TICKNER, J. Ann, "Feminist Perspectives on International Relations" en CARLSNAES, Walter, RISSE, Thomas y SIMMONS, Beth A. (eds.), *Handbook of International Relations*, Sage, Londres, 2002, ps. 275-291; GRANT, Rebecca and NEWLAND, Kathleen (eds.), *Gender and international relations*, Indiana University Press, Bloomington, 1991; PETERSON, V. Spike (ed.), *Gendered States. Feminist (Re)Visions of International Relations Theory*, Lynne Rienner, Londres, 1992; SYLVESTER, Christine, *Feminist International Relations: An Unfinished Journey*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

Mujeres, Paz y Seguridad⁵. La resolución hace dos observaciones pertinentes: (1) que el conflicto tiene un impacto diferente sobre los hombres y las mujeres, y (2) que las mujeres tienen un papel específico que desempeñar en las iniciativas de construcción de la paz.

En África, a pesar de algunas historias de éxito como Ruanda, los logros de las mujeres tras el conflicto se ven afectados por la prevalencia de normas culturales patriarcales, altos niveles de violencia de género y una cultura de la impunidad e ilegalidad que amenaza la seguridad tanto de hombres como de mujeres⁶. Stephen Lewis, co-director de AIDS-Free World, tras visitar Liberia en 2008, lamentó el alto nivel de violencia sexual contra mujeres, niños y niñas en las postrimerías de la guerra. La violencia de género persiste a pesar de la presencia de un amplio contingente de mujeres entre las tropas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (UNOMIL), las consejeras de género, y de que tanto la Enviada Especial de la ONU como su ayudante sean mujeres. Una situación similar predomina en la República Democrática del Congo (RDC), en especial en el Este del país. Desde 2009, se denunciaban alrededor de 1 100 violaciones al mes⁷. En este caso, además, la falta de protección y falta de representación van de la mano, al considerar que exactamente las mismas mujeres que ahora están demasiado asustadas como para salir de sus casas no estaban en la mesa de negociación que firmó el acuerdo de paz de enero de 2008. En Burundi la extendida violencia de género y la violencia política de las fuerzas gubernamentales han puesto en riesgo la posibilidad de celebrar elecciones pacíficas este año. En Sierra Leona, desde la paz de 2003, el gobierno ha luchado para implementar leyes innovadoras con las que proteger los derechos de las mujeres y proscribir la violencia sexual. También Chad tiene que luchar actualmente contra altos índices de violencia sexual. En Somalia y Costa de Marfil, se han perpetrado violaciones y otras formas de violencia sexual, tanto por fuerzas gubernamentales como rebeldes⁸. La incapacidad de proteger a las mujeres y otros grupos vulnerables, plantea serios interrogantes sobre la capacidad de los procesos de construcción de la paz liberal para abordar de manera significativa las causas en que arraigan los conflictos. ¿Qué ha salido mal?

Esta cuestión se hace, incluso, más pertinente considerando el hecho de que el vínculo entre democratización y la adopción de políticas para las mujeres⁹ no es lo que parece en el contexto africano. Aquí, a diferencia de la creencia tradicional

⁵ CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS. *Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad*, 2000. Disponible en <http://daccess-ods.un.org/TMP/991981.029510498.html> [Consultado el 3 de noviembre de 2008].

⁶ CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS, *Women, peace and security*. Informe del Secretario General de la ONU, 16 Septiembre 2009. Disponible en <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2009/465&Lang=E&Area=UNDOC> [Consultado el 9 de Noviembre de 2009].

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibid*.

⁹ INGLEHART, Ronald, NORRIS, Pippa, and WELZEL, Christian, *Gender Equality and Democracy*, 2002. Disponible en http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/tpb_MA_6187.pdf [consultado el 17 de septiembre de 2010].

de que las mayores tasas de representación de las mujeres se derivan del cambio en las percepciones culturales sobre su potencial liderazgo promovidas por la democratización, no hay correlación entre democratización y representación de las mujeres. Aunque el número de democracias en África se ha duplicado entre 1980 y 2007¹⁰, muchos países no democráticos han adoptado políticas sobre derechos de las mujeres como Etiopía, Ruanda, Uganda o Zimbabue¹¹. Hay otros factores que también desempeñan un papel en la oferta de una mayor representación a las mujeres. Entre estos factores se incluyen la actividad de movimientos feministas, el cambio de las normas internacionales y la consideración del conflicto y la agitación social como contextos de creación de oportunidades para las mujeres y una asignación favorable de recursos¹².

Aunque las explicaciones del fracaso de la construcción de la paz son complejas y tienen múltiples facetas, este artículo se centra en una explicación de las posibles, la que establece una correlación directa entre los fracasos de la construcción de la paz liberal en general y el modo "liberal" en que el género se integra en las sociedades post-conflicto. ¿Cuál es el vínculo teórico y empírico entre el fracaso de la paz liberal en su conjunto y el fracaso en la protección y empoderamiento de las mujeres a pesar de los signos de mejora que se ofrecen de cara al exterior? La cuestión que se investiga es, por tanto, ¿hasta qué punto las interpretaciones existentes han tenido en cuenta la naturaleza liberal del proceso de construcción de la paz como un factor causal o como un impedimento en la búsqueda de la paz positiva y la justicia de género? El debate sobre la concepción liberal del género y la construcción de la paz ha olvidado observar de manera crítica "cómo" son incluidas las mujeres. Los enfoques inapropiados de las políticas de género pueden contribuir a la violencia estructural - aunque sea sin querer -, incentivada por las organizaciones donantes y otros actores externos que buscan un modelo liberal de democratización.

El objetivo de la contribución que aquí se plantea es, en primer lugar, cuestionar el modo en que los actores nacionales e internacionales estructuran los procesos de construcción de la paz y los elementos constitutivos de género en los mismos. Se cuestiona, en primer lugar, la asunción de que la aplicación neoliberal institucionalista del libre mercado, la democracia, el desarrollo, los derechos humanos y el estado de derecho sea posible ante situaciones complejas y conflictivas de extrema fragmentación y de fracaso del estado, como se ha visto en África. En segundo lugar, el artículo se propone ofrecer una conceptualización feminista alternativa de la seguridad humana y la paz positiva que pueda ser empleada como herramienta teórica para superar las "trampas" inherentes a la tesis de la paz liberal y sus asunciones concomitantes. Se argumenta que las

¹⁰ TRIPP, Aili Mari, CASIMIRO, Isabel, KWESIGA, Joy, y MUNGWA, Alice, *African Women's Movements. Changing Political Landscapes*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Íbid*.

políticas y prácticas de construcción de la paz deben volver a la definición original y no vinculada al estado de la seguridad humana, dado que en la complejidad y multiplicidad de estos contextos es donde las mujeres son más vulnerables pero también donde pueden desempeñar un papel significativo para mejorar la capacidad social para lograr una paz sostenible.

El artículo comienza con una crítica a la construcción de la paz neoliberal en general, luego critica la construcción de la paz neoliberal desde una perspectiva feminista y presta especial atención a los conceptos de agencia, local, protección y representación. Concluye ofreciendo algunas reflexiones desde una alternativa crítica feminista a la construcción de la paz neoliberal que permite una mayor comprensión de las relaciones de poder.

1. Crítica a la construcción de la paz neoliberal

La manera en que el género se enmarca en la construcción de la paz es sintomática de un defecto mayor en todo lo relacionado con la paz y la reconstrucción. Este defecto tiene que ver con la manera incoherente en que se construyen los discursos y prácticas dominantes de la paz liberal en los escenarios post-conflicto¹³. También se relaciona con una serie de trampas y tensiones disciplinarias y conceptuales. La pregunta que se plantea es ¿cómo se han utilizado los espacios discursivos abiertos a raíz del final de la Guerra Fría?

El final de la Guerra Fría, la globalización y el 11-S han marcado puntos culminantes en la convergencia entre los estudios estratégicos y la agenda de paz. Como resultado, campos como la resolución de conflictos, el mantenimiento de la paz y la construcción de la paz han ganado legitimidad y “viejos” campos como el contraterrorismo han revivido y se les ha dotado de una dimensión global. Este mutuo abono se ve como algo positivo¹⁴, ya que ha dejado espacio para voces alternativas del mundo en desarrollo y los círculos feministas. Sin embargo, prestar atención a cuestiones similares y la persecución de objetivos nobles no conduce necesariamente a buenos resultados, como lo sería la transformación de las relaciones de poder.

La cooptación de la agenda de la paz por parte de las élites y los estrategas que han adoptado los términos pero no los valores de la paz positiva, implica riesgos muy reales. El feminismo crítico rápidamente señaló que, a pesar de la evidente complementariedad normativa entre la investigación para la paz y los estudios feministas, la asunción de que la primera sería sensible a las políticas identitarias es falaz. El carácter multidisciplinar de los estudios de paz no es garantía de que los puntos de vista feministas vayan a ser considerados. Ámbitos como la resolución de conflictos, centrados en la gestión del conflicto y la solución de problemas,

¹³ RICHMOND, Oliver, “The problem of peace: understanding the ‘liberal peace’” en *Conflict, Security & Development*, vol. 6, nº 3, 2006, ps. 291-314.

¹⁴ KRIESBERG, Louise, “Convergences between International Security Studies and Peace Studies”, en BRECHER, Michael y HARVEY, Frank P. (eds.), *Millennial Reflections on International Studies*, Michigan University, Ann Arbor, 2002, ps. 584-597.

rápidamente se tecnificaron e hicieron campos de estudio conservadores que han prestado poca atención a asuntos relacionados con el poder y la justicia.

De una manera similar la noción originalmente crítica de la seguridad humana se ha diluido. La idea era entender la seguridad de forma exhaustiva y que tuviera en cuenta todos los aspectos que, de manera integral, intervienen en la vida cotidiana de las personas, incluyendo su contexto de relaciones económicas y sociales y la manera en que éste les integra en estructuras globales¹⁵. Esta idea ha sido eclipsada a raíz de su adopción por parte de la corriente dominante de pensamiento que definió el concepto¹⁶ en un sentido pragmático que hacía complementarias la seguridad humana y la estatal. Para algunos esta variación es ilustrativa del meta-consenso que emergió del fin de la Guerra Fría — entre las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) — en el que las profundas desavenencias políticas han dado lugar a la interdependencia entre las grandes potencias basada en principios neoliberales. Es este meta-consenso el que orienta la agenda de la construcción de la paz neoliberal.

El discurso dominante presume que el nexo entre seguridad y desarrollo ofrece una salida. La construcción de la paz y la reconstrucción post conflicto son definidos como el puente que conecta los imperativos de seguridad, democracia y desarrollo. Y a pesar de haber sido definida desde un punto de vista emancipador, lo que ha sucedido en realidad es que la seguridad humana se ha reducido al (sub) desarrollo, la inseguridad económica, o tan sólo la cara de la seguridad relacionada con la “pobreza”; lo que supone un estrecho vínculo con una “industria” específica – las ONG - y la reafirmación del *statu quo*. Paradójicamente la extensión – securitización - de la agenda de la seguridad humana para dirigir la atención de los políticos hacia ciertos asuntos puede habernos dejado una “trampa de seguridad” donde, para abordar un problema debe hacerse uso de la coerción - remilitarización – una consecuencia no deseada que no necesariamente genera mayor seguridad.

La construcción de la paz apuntala el trabajo de establecimiento y mantenimiento de la paz resolviendo los problemas estructurales y las relaciones a largo plazo entre contendientes. De acuerdo con el triángulo del conflicto de Galtung¹⁷, el mantenimiento de la paz rebaja los niveles de comportamiento destructivo, el establecimiento de la paz pretende cambiar las actitudes de los principales protagonistas y la construcción de la paz trata de superar las contradicciones que subyacen en las raíces del conflicto¹⁸ mediante procesos de desmilitarización,

¹⁵ THOMAS, Caroline, “Global governance and human security” en WILKINSON, Rorden y HUGHES, Steve (eds.), *Global Governance. Critical perspectives*, Routledge, Londres, 2002, ps. 113-131.

¹⁶ COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA DE NACIONES UNIDAS, *Human Security Now*, 2003. Disponible en <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html> [Consultado el 6 de febrero de 2011].

¹⁷ GALTUNG, Johan, *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization*, Sage Publications, Londres, 1996.

¹⁸ MIALL, Hugh, RAMSBOTHAM, Oliver y WOODHOUSE, Tom, *Contemporary Conflict Resolution. The prevention, management and transformation of deadly conflicts*, Polity, Cambridge, 2000.

democratización, desarrollo y justicia. El objetivo es promover la seguridad humana mediante la mejora de la capacidad autóctona de las sociedades para lidiar con sus conflictos de manera no violenta, por ejemplo, institucionalizando la resolución pacífica de los conflictos. Por extensión, aquí se define la construcción de la paz como un proceso que aborda de manera no hegemónica las causas principales del conflicto centrándose en las personas y no en los estados. Esto implica un proceso en el que los actores externos se involucran activamente para no comprometer la cultura e intereses locales ni su capacidad de autogobierno.

La literatura sobre construcción de la paz actualmente toma dos sentidos. La escuela de pensamiento dominante toma del proyecto universalista neoliberal la oferta de una receta "talla única" para mejorar la implementación, coherencia, asignación de recursos e interacción local. La construcción de instituciones, en particular la construcción del estado está siendo vista por parte de muchos académicos¹⁹ como la respuesta de más larga duración. Este modelo ortodoxo se caracteriza por una cierta sensibilidad respecto a la cultura y la apropiación local de los procesos, el énfasis en la estabilización, la construcción del estado y una combinación superficial de iniciativas populares (*bottom-up*), y las actividades llevadas a cabo principalmente por estados y organizaciones internacionales (*top-down*)²⁰. Este tipo de pensamiento se alinea con el cosmopolitismo en el debate dentro de la teoría de las Relaciones Internacionales. Para la versión cosmopolita de la construcción de la paz, la búsqueda de normas mundiales es esencial y la libertad para labrar el futuro de cada uno está condicionada a la responsabilidad de respetar las normas internacionales de derechos humanos, gobierno democrático y economía de mercado. Aunque los partidarios de este punto de vista niegan que privilegie la dimensión pública o formal, en la práctica, la relación entre el estado y la sociedad civil tiene un papel secundario y con frecuencia queda limitada a un consenso entre las élites – nacionales y extranjeras. El énfasis en los aspectos técnicos y procedimentales de la construcción del estado a menudo conduce a la visión de la democracia como un proyecto de suma cero – el único proyecto racionalmente aceptado y deseado – con una paz formal y de baja intensidad como resultado²¹.

La segunda escuela de pensamiento – la perspectiva comunitaria o heterodoxa – valora el derecho de las comunidades de determinar su propio futuro con independencia de las normas globales. Como consecuencia, quienes proponen este tipo de pensamiento cuestionan las asunciones filosóficas del proyecto de construcción de la paz y se centra en una crítica de las relaciones asimétricas de poder entre actores externos e internos – hegemonía. Algunos pensadores más

¹⁹ PARIS, Roland y SISK, Timothy (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Routledge, Londres, 2009.

²⁰ JARSTAD, Anna K, y SISK, Timothy D. (eds.), *From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

²¹ BERCOVITCH, Jakob and JACKSON, Richard, *Conflict Resolution in the Twenty-first Century. Principles, Methods, and Approaches*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, Michigan, 2009.

radicales llegarían tan lejos como para definir los esfuerzos de paz neoliberales como una forma de control y dependencia neocolonial. De acuerdo con Lidén²² la construcción de la paz liberal promueve la cultura occidental a expensas de otras culturas. Pero, más allá de esta crítica ideológica – en un sentido más práctico –, la competición política que implican unas elecciones también se sabe que puede amplificar el partidismo y reiniciar el conflicto violento. Por ejemplo, en Liberia, las elecciones llevaron a élites no democráticas al poder. En la post guerra de Ruanda y Uganda las partes vencedoras del conflicto celebraron elecciones para legitimar su victoria – muy lejos de la concepción de estas elecciones como una forma de mediación en los conflictos²³. De manera similar, la reconstrucción económica que sigue las líneas de la democracia de mercado tiene dificultades para abordar las causas principales de la desigualdad entre riqueza y pobreza y pudo acabar conduciendo a una mayor desestabilización debido a la liberalización económica y la adopción de los planes de ajuste estructural (PAE)²⁴.

El problema no son las intenciones, sino las asunciones defectuosas que orientan las soluciones políticas de las actuales prácticas de construcción de la paz. Superficialmente, las asunciones sobre la construcción de la paz neoliberal parecen ser benignas y políticamente correctas: se presume un mínimo nivel de ley y orden/estabilidad, el apoyo de los actores externos es esencial, es un proceso multidimensional, el contexto es importante, se reconoce la necesidad de apropiación local de los procesos y combina procesos *top-down* y *bottom-up*. La paz (neo)liberal definida por la democracia, los derechos humanos, el libre mercado, el desarrollo, una vibrante sociedad civil y el multilateralismo se sostiene con el apoyo superficial de estados liberales de ideas afines. En realidad, la construcción de la paz es un proyecto intensamente político, con significados en tensión y una epistemología poco analizada. El resultado final es una paz formal y de baja intensidad. El problema es que dentro de este paradigma no hay espacio para las definiciones locales de seguridad y bienestar²⁵. Hay una asunción de que la resistencia a la “asistencia” exterior y la dependencia de la economía informal son ilegítimas. Hay una vinculación entre dominio público, estabilidad y legitimidad, mientras que el sector privado o informal se define como volátil, violento e ilegítimo.

La hegemonía de la paz liberal produce un discurso de dicotomías entre desarrollado y subdesarrollado, moderno y tradicional, global y local. Esta dicotomía es una construcción externa que otorga muy poca relevancia a la complejidad

²² LIDÉN, Kristoffer, *Peace, Self-Governance and International Engagement: A Postcolonial Ethic of Liberal Peacebuilding*. Ponencia preparada para International Studies Association (ISA) Convention, Nueva York, 14-18 febrero 2009.

²³ REILLY, Benjamin, “Post-war elections: uncertain turning points of transition”, en JARSTAD, Anna K., and SISK, Timothy D. (eds.), *From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, ps. 157-181.

²⁴ PARIS, Roland, “Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism” en *International Security*, vol. 22, nº 2, 1997, ps. 54-89.

²⁵ PUGH, Mihael, *Peacebuilding and Life Welfare*. Ponencia preparada para International Studies Association (ISA) Convention, Nueva York, 14-18 febrero 2009.

de la (in)seguridad humana sobre el terreno. Este estado de las cosas enfrenta al liberal y moderno constructor de la paz contra el “tradicional e iliberal Otro”. Irónicamente, la construcción de la paz es, de hecho, bastante revolucionaria en su planteamiento – busca reemplazar guerra civil e inestabilidad por un orden neoliberal. Sin embargo, su materialización se basa en supuestos erróneos, lo que a menudo contribuye a perpetuar la violencia con la que se propone acabar, algo que queda evidenciado al contemplar la construcción de la paz a través de una lente de género.

2. Una crítica feminista a la violencia de la construcción de la paz neoliberal

Al extender el argumento de la dicotomía de la construcción de la paz neoliberal al terreno del género, vamos a afirmar que el modo binario en que se enmarca el género en los procesos de construcción de la paz es sintomático del gran defecto, apuntado arriba, relacionado con la paz y la reconstrucción. La crítica al discurso de la ONU sobre construcción de la paz, por estar firmemente enraizada en el pensamiento neoliberal, está bien documentada²⁶. Las consecuencias de esta preferencia ideológica es que “produce modelos neoliberales de masculinidad y feminidad donde la epistemología de la solución de problemas da prioridad a la “racionalidad” y la gestión con características masculinas y guarda silencio sobre la variedad de las ambivalentes e inseguras masculinidades y feminidades”²⁷. Como consecuencia, el desarrollo “humano”, los derechos “humanos”, y la seguridad “humana” a menudo fracasan al asumir que las experiencias de los hombres son la norma y negarse a reconocer las diferencias de género. Hay un peligro real de que al fusionar la masculinidad y la feminidad en el término “humano” se puedan ocultar los fundamentos de género de las prácticas de seguridad o de poder.

En esta sección, se van a abordar tres cuestiones relacionadas entre sí: cómo problematizar la agencia individual y colectiva de las mujeres – a través de las organizaciones de mujeres -, las razones de la dificultad de los constructores de paz internacionales para comprometerse plenamente con lo “local” y el peligro inherente de una definición inadecuada del vínculo entre representación y protección.

2.1. La agencia a través de una lente de género

Un fallo fundamental de la paz neoliberal es su abandono de cuestiones tales como las acciones y necesidades de los actores de la sociedad civil. El error común de ver a las personas locales como receptores pasivos o problemáticos es particularmente evidente al lidiar con el papel de las mujeres en la construcción de la paz. Teóricos y prácticos de la paz y la reconstrucción deben revisar el modo en que entienden

²⁶ Ver, por ejemplo: SHEPHERD, Laura J, “Power and Authority in the Production of United Nations Security Council Resolution 1325” en *International Studies Quarterly* nº 52, 2008, ps. 383-404; COHN, Carol, KINSELLA, Helen, and GIBBINGS, Sheri, Women, Peace and Security: Resolution 1325. *International Feminist Journal of Politics*, vol. 6, nº1, 2004, ps.130-40.

²⁷ VÄYRYNEN, Tarja, “Gender and UN Peace Operations: The Confines of Modernity” en *International Peacekeeping*, vol. 11, nº 1, 2004, p. 140.

el papel de las mujeres, tanto en el conflicto como en los procesos postconflicto. A lo largo de la historia, las mujeres han desempeñado una variedad de papeles en los conflictos - pidiendo la paz, apoyando la guerra, como soldados, terroristas, etc... Pero los mitos en torno a los estereotipos de género sobre las mujeres - y la maternidad - parecen dominar e invariablemente ocultan las contribuciones reales de las mujeres.

Esto tiene dos implicaciones para los constructores de la paz. En primer lugar, no todas las mujeres en zonas de conflicto tienen las mismas necesidades. Por ejemplo, las mujeres en Burundi estaban preocupadas por la protección, la persecución de los crímenes de violencia sexual, la tierra y la educación para las niñas. Las mujeres liberianas antepusieron el desarme a las elecciones como su preocupación más acuciante. Las mujeres de la República Democrática del Congo incluyeron, entre otros objetivos, la inclusión de las mujeres en los gobiernos de transición, la violencia contra las mujeres, el desarme y la reinserción de los niños soldado. Para las mujeres de Sudán, el retorno de los refugiados y desplazados internos, así como la creciente inclusión de las mujeres en los procesos de democratización, fueron los asuntos de mayor peso²⁸. Además, algunos grupos de mujeres tienen necesidades específicas. Por ejemplo, cuestiones relacionadas con la reinserción de antiguas combatientes, la subsistencia económica de mujeres que viven de las transferencias de armas pequeñas y que puede verse amenazada por un acuerdo de paz y las víctimas de violación que pueden necesitar asistencia relacionada con el VIH y el SIDA. En segundo lugar, a pesar de la variedad de los papeles desempeñados por las mujeres en la guerra, muy a menudo las mujeres son aún descritas en términos esencialistas que enmarcan su capacidad limitándola a la maternidad y la esfera privada. Esto tiene un doble efecto: estos discursos niegan la acción de las mujeres en la guerra y su importancia como constructoras de paz. En este sentido, el género es incorrectamente utilizado al equiparar a todas las mujeres diferenciándolas de los hombres. Esta lógica ignora el hecho de que el género es una construcción y que, por tanto, el discurso se vuelve esencialista y anclado en dicotomías biológicas de mujeres como víctimas, protegidas y pacíficas frente a hombres agresores, protectores y belicosos²⁹.

Los académicos deben ser críticos con el tipo de acción atribuida a las mujeres en la paz y el conflicto. Es importante para que los planificadores puedan evitar la asignación de un tipo unidimensional de actividad o espacio para ellas. La integración del género en la Reforma del Sector de la Seguridad (RSS) ilustra este punto: las mujeres no pueden ser vistas como agentes simplemente porque proporcionen servicios de seguridad claves. El argumento para la incorporación

²⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Beyond Victimhood: Women's Peacebuilding in Sudan, Congo and Uganda. Africa Report* 112. 28 June 2006. Disponible en: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/horn-of-africa/112-beyond-victimhood-womens-peacebuilding-in-sudan-congo-and-uganda.aspx> [Consultado el 27 de Julio de 2006]; CHINKIN, Christine, "Gender, international legal framework and peace-building" en KARAMÉ, Kari (ed.), *Gender and Peace-building in Africa*, NUPI, Oslo, 2004, p. 33.

²⁹ VÄYRYNEN, Tarja, "Gender and UN Peace Operations: The Confines of Modernity" en *International Peacekeeping*, vol. 11, nº 1, 2004, p. 137.

de las mujeres a la RSS se basa en una serie de suposiciones: que tienen una capacidad clave como proveedoras de seguridad – proporcionando cobijo a hombres y mujeres víctimas de violación y tortura -, experiencia en la programación de la seguridad en asuntos como la trata de personas, habilidades para la formación en materia de derechos humanos y cuestiones de género, mejor acceso a la comunidad - más libertad de movimiento que los hombres en la clandestinidad - y por tanto mejor capacidad para recabar información. Estos roles se considera que están construyendo puentes entre la comunidad local y los responsables de la política de seguridad y promoviendo la apropiación local³⁰. Sin embargo, es bastante común que el papel clave de vigilancia de la sociedad civil desempeñado por las mujeres – por ejemplo, desafiando las barreras estructurales o institucionales - no se reconozca. La capacidad de acción de las mujeres se entiende de manera selectiva y el reconocimiento de su papel de prestadoras de servicios se convierte en una mera apariencia de apropiación local.

Lo que esto ilustra es que el papel de los movimientos de mujeres como constructoras de paz es a menudo complejo y ambiguo. La naturaleza contradictoria del movimiento de mujeres en África junto a las pocas expectativas de la comunidad internacional sobre el papel que desempeñan ayuda a explicar los resultados desiguales en materia de defensa de la mujer y representación política.

Los movimientos de mujeres a menudo se ven instados a asumir la perspectiva de género dominante. Este recurso es un arma de doble filo con fortalezas y debilidades. Por un lado, la capacidad de acción de las organizaciones de mujeres se asienta en cuatro factores clave. En primer lugar, hay una gran cantidad de pruebas que demuestran sus capacidades de trabajo formando redes y la habilidad de estos grupos de impulsar la paz mediante alianzas regionales. Ver, por ejemplo, la *Mano River Union Peace Network* – Sierra Leona, Liberia y Guinea³¹. En segundo lugar, la exclusión de las mujeres de las conversaciones de paz les dio una agenda común y la capacidad para trascender diferencias étnicas, religiosas y de clase. En tercer lugar, los procesos nacionales también se ven asistidos por el desarrollo de instituciones regionales y subregionales con la formación del Comité Africano de Mujeres para la Paz y el Desarrollo, la Dirección de Género de la Unión Africana (UA)³², y la Política de la Unión Africana sobre Género y Desarrollo – adoptada en la cumbre de enero de 2009 - por mencionar sólo algunas. Por último, el conflicto crea muchas oportunidades para las mujeres de aumentar su representación, tanto política como en los negocios o como cabezas de familia. En Tripp et al.³³ señalan que en los países africanos en que los conflictos acabaron después de 1985, las mujeres ocupan un promedio del 24 por ciento de los escaños en el poder legislativo

³⁰ HENDRICKS, C. Y CHIVASA, M, *Women and Peacebuilding in Africa*. Informe para el Workshop del ISS de Tshwane, 24-25 Noviembre 2009.

³¹ Para un análisis del activismo de las mujeres por la paz en Sierra Leona, Liberia, Somalia Burundi y la RDC ver TRIPP, Aili Mari, CASIMIRO, Isabel, KWESIGA, Joy, y MUNGWA, Alice, *African Women's Movements. Changing Political Landscapes*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

³² *Ibidem*, p. 203.

³³ *Ibidem*, ps. 195-196.

frente a los países en donde no se ha experimentado conflicto, donde las mujeres alcanzan sólo el 13 por ciento de los escaños.

Por otro lado, sin embargo, las organizaciones de mujeres a menudo carecen de una conciencia feminista o una estrategia política de defensa y promoción de derechos coherente para provocar un impacto en la elaboración de políticas públicas. La naturaleza híbrida del feminismo africano es tal que combina pragmáticamente una solidaridad global feminista con aproximaciones más conservadoras de cooperación con los hombres, destacando la importancia de la familia, la maternidad y la comunidad. Con esto en mente, tenemos que entender que las tácticas inclusivas y más pragmáticas frente a estrategias de transformación a largo plazo utilizadas por los movimientos de mujeres pueden resultar contradictorias. Las primeras se centran más en las necesidades tácticas de las mujeres y siguen una estrategia de compromiso limitado con el estado para ser incluidas en la formulación de políticas y la creación de espacios para su implementación. La cuestión de la pérdida de autonomía se convierte así en uno de los desafíos de mayor presión para el movimiento de mujeres en su trabajo de construcción de la paz.

Parte del problema es también el hecho de que incluso las mujeres mismas identifican los obstáculos como asuntos independientes no sistémico: la falta de apoyo financiero o del derecho a voto. En África, en particular, el problema, por lo general, no se enmarca en términos de desigualdad sistémica o relaciones de patriarcado entre hombres y mujeres. Las explicaciones de la desigualdad son a menudo interpretadas por las propias mujeres a partir de características puntuales – como la falta de confianza en sí mismas – en lugar de hacerlo partiendo de su ubicación en la sociedad. En Ruanda las mujeres fueron incluidas en el Parlamento porque eran vistas como más pacíficas. Hay evidencias de movimientos de mujeres africanos reaccionarios alentados por regímenes no democráticos. Las mujeres bailaban en las calles cuando Mobutu Seseko celebró el papel tradicional de las madres y las esposas en Zaire. En Nigeria las esposas de militares han patrocinado programas de mujeres para movilizar el apoyo a dictaduras corruptas³⁴. También debe tenerse en cuenta cómo la Liga de Mujeres del Congreso Nacional Africano se alineó con el presidente sudafricano Jacob Zuma durante su juicio por violación. Estas movilizaciones no pueden ser vistas como “feministas” pero deben ser parte de un análisis feminista.

Como se mencionó antes, la comunidad internacional no reconoce, como norma general, un papel político importante a las organizaciones de mujeres. Su papel se circunscribe como parte de lo “local” – un concepto general difícil de entender y que identifica un colectivo con el que resulta difícil relacionarse. Esto pone de relieve la necesidad de los constructores de paz de reconocer las implicaciones de no entender la complejidad del patriarcado en un contexto como el

³⁴ SALO, Elaine, “Talking about Feminism in Africa. Interview with Amina Mama” en *Agenda*, nº 50, 2001, p. 61.

africano. También deben reconocer su propia complicidad y sus propias restricciones y normas patriarcales³⁵. El problema radica en el hecho de que el contexto es importante para los actores externos en lo que respecta a la aplicación de las políticas, pero no se tiene en cuenta para la elaboración de los supuestos teóricos y/o normativos, lo que explica el enfoque binario entre moderno o desarrollado contra tradicional o subdesarrollado.

2.2. Local, ¿de quién?

Una parte central de la "violencia" de la construcción de la paz neoliberal es el hecho de que la apropiación de los procesos por parte de los actores locales es generalmente aceptada en la teoría, pero raramente practicada³⁶. La primera y principal razón de este fallo es que, desde un punto de vista filosófico, la apropiación local es el punto en el que colisionan las perspectivas liberales/cosmopolitas y las críticas/comunitaristas sobre la construcción de la paz³⁷. El nivel local es también donde los problemas asociados a la integración de una perspectiva de género liberal se hacen más obvios.

Una segunda razón de la escasa atención prestada a la gestión de las tensiones entre la dimensión externa de la construcción de la paz y los intereses de los actores locales³⁸ es la falta de comprensión sobre "quién" o "qué" es lo local o la base social. El problema es, tal como explican Turner y Pugh³⁹, que excepto el estado, todos los demás actores y actividades están integrados en la misma categoría – incluso los negocios – enmascarando así las diferencias de poder entre los diferentes actores de la sociedad civil. Esta falta de comprensión generalizada sobre el contexto local se complica aún más dadas las muy diversas formas – híbridas – que puede adoptar lo local, algunas benignas y otras malévolas. Lo autóctono no siempre es bueno, especialmente en lo que se refiere a la protección de los derechos de las mujeres. Una de las cuestiones clave que tienen que afrontar quienes diseñan los procesos de construcción de la paz es cómo reconciliar las prácticas culturales que denigran a la mujer con los valores liberales de igualdad a los que se adscriben estos proyectos. La apropiación local como concepto abstracto no discrimina – tanto los grupos de mujeres como los señores de la guerra estarían todos, en teoría, legitimados para algún tipo de apropiación. El problema radica en su operacionalización – "el cómo". Construir la capacidad de ciertos grupos puede suponer la "incapacitación" de otros. Lo local, además, no es la antítesis de lo nuevo o moderno, sino una compleja construcción que emana del compromiso entre lo tradicional y la modernidad. Lo que supone que los actores locales, con

³⁵ Estos enfoques "imperialistas" o neocoloniales pueden ser vistos como una forma de patriarcado o sirven para reforzar las versiones locales del mismo. Ver, por ejemplo los casos de Bosnia, Kosovo y Afghanistan, HANDRAHAN, Lori, "Conflict, Gender, Ethnicity and Post-Conflict Reconstruction" en *Security Dialogue*, vol. 35, nº 4, 2004, p. 441.

³⁶ DONAIS, Timothy, "Empowerment Or Imposition? Dilemmas Of Local Ownership In Post-Conflict Peacebuilding Processes" en *Peace & Change*, vol. 34, nº1, 2009, p. 4.

³⁷ *Íbidem*, p. 6.

³⁸ *Íbidem*, p. 5.

³⁹ TURNER, Mandy, y PUGH, Mihael, 2006. "Towards a new agenda for transforming war economies" en *Conflict, Security & Development*, vol. 6 nº 3, 2006, p. 472.

la ayuda de los externos, son tanto parte del problema como de la solución en los contextos post-conflicto.

Identificar la aproximación más adecuada a esta cuestión resulta muy complicado puesto que todo el proceso está construido de manera incoherente. Las agencias de desarrollo advierten que la clave para vincular políticas y estrategias de ayuda es entender la dimensión de género en los contextos locales. Pero, ¿cómo de auténtica es esta advertencia retórica sobre el valor de los recursos locales por parte de los gobiernos y organizaciones de donantes? ¿Qué sucede cuando los actores externos reifican prácticas culturales relacionadas con armas y violencia – por ejemplo, el robo de ganado en Kenia como un rito iniciático tradicional y necesario - sin tener en cuenta la economía política subyacente a dichas prácticas⁴⁰? Los cambios impuestos por la macroeconomía neoliberal pueden estar, de hecho, afianzando las economías basadas en la guerra en la sombra. Sigue sin estar claro si la presión internacional está empoderando a las mujeres locales o si, por el contrario, está marginándolas al insistir en soluciones exógenas o desconectadas de sus necesidades y referencias culturales. Muy a menudo las misiones de mantenimiento de la paz entran en contacto con las élites locales, por ejemplo la comunidad urbana, dando lugar a muy pequeñas transformaciones en caso de que éstas lleguen a producirse. Lo “local” a menudo resulta manipulado en el discurso del desarrollo para limitarse a enmascarar políticas gubernamentales (*top-down*) no democráticas. Patricia Daley⁴¹ señala que las ONG⁴² no son adecuadas para dirigir el proceso de emancipación en el continente, especialmente en la medida en que son benignas y caritativas a nivel global y discriminadoras en el local. Habla de Burundi y Ruanda como ejemplos del fracaso del modelo liberal de reconstrucción.

La tercera razón del fracaso de la construcción de la paz liberal para abordar lo local tiene que ver con la complejidad de la comunidad internacional o su incapacidad para definir un paradigma orientado por perspectivas no procedentes del Norte. Las ONG del Norte están a menudo más cerca de las organizaciones internacionales que de sus contrapartes en el Sur. Esta tendencia a cooperar entre extraños sobre el terreno crea patrones en el trabajo en red que no solo excluye a los actores locales, sino también afianza las tendencias hegemónicas neoliberales. El problema es triple, el conocimiento local no se ve como un recurso – por ejemplo en términos de historia, cultura y lengua - en el proceso de construcción de la paz, sino como un obstáculo en la ejecución altamente tecnocrática de los mismos; los esfuerzos internacionales no refuerzan los procesos locales y a menudo tratan de duplicar el conocimiento local y, a menudo, el sistema de patrocinio conduce a una

⁴⁰ KRAUSE, Keith y JÜTERSONKE, Oliver, “Peace, Security and Development in Post-Conflict Environments” en *Security Dialogue*, vol. 36, nº 4, 2005, p. 453.

⁴¹ DALEY, Patricia O, *Gender & Genocide in Burundi. The Search for Spaces of Peace in the Great Lakes Region*, James Currey, Oxford, 2008, p. 238.

⁴² Daley se refiere a la privatización de la construcción de la paz donde los estados canalizan el 25 por ciento de la ayuda exterior a través de ONGs. Y éstas son forzadas a competir entre ellas, liderando la cooptación en estas organizaciones en la medida en que tienen que bailar al son de los donantes.

crisis de legitimidad a los ojos de las partes locales⁴³. Los expertos extranjeros y las diásporas son bastante a menudo consultados como expertos locales. En este contexto los agentes locales no son autónomos, sino que funcionan meramente como implementadores de una agenda externa con medidas a imponer desde las altas instancias e instituciones (*top-down*). Donais⁴⁴ señala que esto puede tener efectos desempoderantes, paternalistas y definitivamente no democráticos.

Los conflictos afectan a todo el mundo, pero las mujeres resultan profundamente afectadas por la guerra. Por ejemplo, en la medida en que son forzadas a convertirse en las cabezas de familia, se ha producido un cambio de rol que ha tenido un efecto en el modo en que lo "local" debe ser abordado por los actores externos. Por tanto "el trabajo de género" –si se conduce de manera apropiada- puede mejorar la calidad de los procesos de construcción de la paz en general, ya que este tipo de relación mantiene a los actores externos en contacto con los cambios locales.

2.3. La tensión entre inclusión/representación y protección

Aunque la aproximación de la construcción de la paz liberal se preocupa por la inclusión de las mujeres en los procesos de paz, generalmente ofrece un entendimiento un poco simplista de la importancia de esta inclusión más allá del hecho de que se haya calificado de "bueno para la democracia, la igualdad y la paz". Este defecto explica parcialmente la dificultad de la construcción de la paz neoliberal para abordar las causas profundas del conflicto que trata de superar. Se ve la inclusión y/o exclusión en términos instrumentales equiparando la inclusión de las mujeres con la paz y la exclusión con el conflicto. Los estudios de caso de Ruanda y Costa de Marfil⁴⁵ muestran una realidad mucho más compleja y variada. Todos sabemos que el papel informal que las mujeres desempeñan en los procesos de construcción de la paz –por ejemplo en Somalia o Darfur- está bien documentado. De manera similar, su casi total ausencia a nivel formal como negociadoras en los procesos de paz y en la toma de decisiones políticas también ha sido señalada en reiteradas ocasiones –Somalia, Burundi...⁴⁶-. ¿Por qué es entonces tan difícil de traducir la conciencia sobre la injusticia desde el punto de vista del género en planes de trabajo concretos?

En el proceso de paz de Burundi, el proceso de Arusha de 2000, las mujeres fueron incluidas de mala gana como observadoras en una fase muy tardía, donde

⁴³ POULIGNY, Béatrice, "Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New' Societies" en *Security Dialogue*, vol. 36, nº 4, 2005, ps. 501-502.

⁴⁴ DONAIS, Timothy, "Empowerment Or Imposition?... *op. cit.*, p. 7.

⁴⁵ HUDSON, Heidi, "Peacebuilding Through a Gender Lens and the Challenges of Implementation in Rwanda and Côte d'Ivoire", en *Security Studies* 18, 2009, ps. 287-318.

⁴⁶ UNIFEM ha señalado que, desde 1992, tan solo el 2'4 por ciento de los signatarios de los acuerdos de paz y ninguna mujer ha sido nombrada "mediadora jefe", , ver CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS, *Women and peace and security... op. cit.*, p.4. Solo hay una excepción: Graca Machel como una de los tres mediadores nombrados por la Unión Africana para la crisis de Kenia de 2008.

solo podían llevar a cabo una incidencia informal para influir en las negociaciones. Esto sucedió unos meses antes de la firma del acuerdo como resultado de la intervención de los expertos de Naciones Unidas y el jefe de los negociadores, Nelson Mandela. Sólo como resultado del impacto de las redes regionales de mujeres – un colectivo de mujeres que comprende treinta organizaciones – se explica que el *All Party Burundi Women's Peace Conference* lograra la inclusión de 23 de sus recomendaciones en el acuerdo de paz. La inicial exclusión de las mujeres en las conferencias de paz para Somalia patrocinadas por la ONU sirvió para incrementar la legitimidad y el poder de los señores de la guerra que no tenían que rendir cuentas a las comunidades locales. La implicación de las mujeres en procesos informales de construcción de la paz – por ejemplo a través de matrimonios entre clanes, actuando a partir de los mismos como intermediarias entre clanes enfrentados - fue completamente obviada⁴⁷ hasta el año 2000, cuando las mujeres se organizaron en el denominado Sexto Clan persuadiendo a los líderes de los cinco clanes principales del sur de Somalia para asistir a las negociaciones de paz y pensar más allá de las diferencias entre clanes⁴⁸. De nuevo, fueron terceras partes como el *Life and Peace Institute* quienes tuvieron que intervenir para ayudar a los grupos de mujeres a lograr el acceso a las conversaciones de paz para Somalia como observadoras.

El desafío clave es formalizar en los procesos de paz el papel informal llevado a cabo por las mujeres en la construcción de la paz. Sobre esta base se puede argumentar que el descuido de las cuestiones de género plantea un posible conflicto⁴⁹ y que en las sociedades en las que los roles de género son relativamente más igualitarios, habría una mayor capacidad doméstica o capital social para el éxito en la construcción de la paz – por ejemplo para la apropiación local y la acción particular de las mujeres⁵⁰. Sin embargo, esta conexión con la igualdad liberal no llega al centro de las políticas de inclusión/exclusión. Esto último nos ofrece una comprensión más profunda y crítica sobre la exclusión, que no solo significa que las necesidades de ciertos grupos marginados no están siendo tenidas en cuenta. También supone muy específicas implicaciones de poder que pueden estar perpetuando discursos violentos que sustentaron el conflicto en primer lugar.

De nuevo, el problema de la construcción de la paz neoliberal visto desde una perspectiva de género es que el proceso está esencialmente bifurcado. Los constructores de la paz tienden a centrarse exclusivamente en la representación política pasando por alto los diversos roles en otras áreas, así como los diferentes

⁴⁷ WOODHOUSE, Tom y DUFFEY, Tamara, *Peacekeeping and International Conflict Resolution*, Dag Hammarskjöld Centre, Nueva York, 2000, p. 205.

⁴⁸ KING, Mary Elisabeth, "What Difference does it make? Gender as a Tool in Building Peace" en RODRÍGUEZ, Dina, y NATUKUNDA-TOGBOA, Edith (eds.), *Gender and Peace Building in Africa*, University of Peace, Nueva York, 2005, p. 38.

⁴⁹ Ver: CAPRIOLI, Mary, "Gendered Conflict" en *Journal of Peace Research*, vol.37, n°1, 2000, ps. 51-68.

⁵⁰ GIZELIS, Theodora-Ismene, "Gender Empowerment and United Nations Peacebuilding" en *Journal of Peace Research*, vol. 46, n°4, 2009, ps. 505-523.

impactos del conflicto en las mujeres. Del mismo modo en que las cuotas, los derechos políticos y el desempeño de otros papeles públicos son privilegiados, las dimensiones privadas del conflicto, como la violencia de género – tanto en el hogar, como usada como arma de guerra –, son ignoradas. Frente a ello, una perspectiva feminista crítica ilumina la importancia de la esfera privada y el vínculo entre la violencia sexual doméstica y el conflicto público. La adopción en 2008 de la resolución 1820 del Consejo de Seguridad de la ONU para acabar con la violencia sexual contra civiles en los conflictos armados⁵¹ supone un importante avance al respecto. La resolución reconoce la violación y otras formas de violencia sexual como crímenes contra la humanidad, excluyendo así la posibilidad de amnistiar a los perpetradores en el contexto del proceso de resolución del conflicto. Los gobiernos están llamados a cumplir con su obligación de procesar a las personas responsables de estos actos. El propósito es asegurar que las víctimas tienen la misma protección ante la ley y un igual acceso a la justicia. La representación sin protección promueve una paz negativa. Una mayor participación va, por tanto, de la mano de una mejor protección para los hombres y para las mujeres en las postrimerías del conflicto, en la medida en que la mayor seguridad creará oportunidades para que el sistema de justicia funcione eficientemente y supondrá el fin de la impunidad⁵².

La situación en Costa de Marfil va más allá al subrayar más importancia de este tipo de instrumentos de protección. En 2002, Amnistía Internacional y Human Rights Watch documentaron atrocidades sexuales cometidas contra mujeres y niñas – las víctimas olvidadas – en el conflicto. Las mujeres fueron sometidas a violaciones y violencia sexual sistemáticamente, tanto por fuerzas rebeldes como gubernamentales, sin recurso posible al derecho consuetudinario o formal. En primer lugar, este caso muestra el claro vínculo entre la ausencia de las mujeres en la mesa de negociación y el fallo en la protección. Las mujeres no fueron consultadas en las decisiones sobre el desarme de las zonas de conflicto, lo que condujo a un incremento de los crímenes y la violencia sexual. ¿Dónde estaban las mujeres en el diseño y ejecución de los programas de prevención? En segundo lugar, esto también demuestra una correlación entre el no tener en cuenta el impacto de la guerra en mujeres y niñas y la cultura de la impunidad – fracaso de proteger. La violación es considerada un delito en la ley de Costa de Marfil, pero la definición es inconsistente con la ley internacional. No se considera un delito grave. En tercer lugar, mientras la obvia e inaceptable falta de atención

⁵¹ CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS. *Resolución 1820 sobre Mujeres, Paz y Seguridad*, 2008. Disponible en <http://daccess-ods.un.org/TMP/5859839.91622925.html> [Consultado el 12 de marzo de 2009].

⁵² Ver: SANDLER, Joanne, "Towards Coherent and Effective Implementation of Security Council Resolution 1325 (2000)". Discurso pronunciado durante el debate abierto en el Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad de 23 de octubre de 2007. Disponible en http://www.unifem.org/news_events/story_detail.php?StoryID=641 [Consultado el 21 de enero de 2009]. En 2009, en la República Democrática del Congo, UNICEF proveyó apoyo psicológico para 9 347 supervivientes de violencia sexual y asistencia sanitaria para 7 153, ver CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS, *Women and peace and security... op. cit.*, p. 8. Pero, ¿consiguieron estos esfuerzos cambiar actitudes? ¿Fueron estos programas de justicia y principio de legalidad de la mano de medidas de protección adecuadas?

a las necesidades de las mujeres en la construcción de la paz no es la única causa de la paz negativa alcanzada en el caso marfileño – por ejemplo la reiterada imposición de la celebración de elecciones - en un contexto de carencia de leyes las mujeres encuentran dificultades para ejercer su actividad. Lo que es necesario son instituciones creíbles – híbridas, no exclusivamente liberales - para proteger a las mujeres y ofrecer reparación a las víctimas – tribunales, servicios sanitarios. Esta protección facilitaría que las mujeres se erigieran como participantes activas en la construcción de la paz formal.

Éste, como muchos otros casos en África, muestra la pobreza de una aproximación estatocéntrica al estudio de la seguridad. Esto subraya la necesidad de que los constructores de la paz neoliberal piensen de otro modo acerca de la violencia de género en el periodo post-conflicto. Mientras la comunidad internacional se muestra auténticamente preocupada sobre la prevalencia de este tipo de violencia y se han desarrollado varias herramientas en este sentido, es necesario hacer más. La clave para hacer frente a este desafío es, en primer lugar, reconocer que la seguridad corporal o física de las mujeres es un componente intrínseco de la seguridad humana⁵³. En segundo lugar, los responsables políticos deben darse cuenta de que una representación formal que no esté basada en la protección está condenada al fracaso. Necesitan involucrarse con mucha determinación en los juegos políticos y de poder asociados a este fenómeno y sus vínculos con los detonantes clave del conflicto.

3. Una alternativa crítica feminista -¿con espacio para elementos liberales?

Aunque la preferencia intelectual por la que aquí se apuesta corresponde a una aproximación feminista crítica a la construcción de la paz, hay que reconocer que los enfoques feministas liberales han tenido cierto éxito, aunque solo haya sido en el nivel formal sobre la visibilización, inclusión y representación de las mujeres. Sin embargo, un enfoque feminista crítico basado en el propio contexto puede facilitar un análisis más inclusivo, auténtico y creíble de la construcción de la paz contemporánea, enfatizando las necesidades especiales y condiciones locales – como se ha señalado anteriormente. Esta transformación del enfoque – en la medida que desafía la base misma de la hegemonía liberal - ayuda, además, a la academia crítica y/o postcolonial/postestructural a trascender la acusación de ser idealista, políticamente irrelevante y no ofrecer alternativas viables. Esta perspectiva feminista anima a los constructores de la paz a volver a las nociones cotidianas de la seguridad, tanto en términos de conceptualización como de implementación. En términos teóricos comienza con un análisis feminista del discurso de seguridad – ideología -, seguido por un análisis de género sobre el material diferencial y los efectos estructurales de la inseguridad/conflicto, tanto sobre hombres como sobre mujeres, en contextos específicos y después estudia la agencia las mujeres

⁵³ HUDSON, Valerie M., CAPRIOLI, Mary, BALLIF-SPANVILL, Bonnie, McDERMOTT, Rose and EMMETT, Chad F., "The Heart of the Matter. The Security of Women and the Security of States", en *International Security*, vol. 33, nº 3, 2008/2009, p. 42.

– resistencias –, la construcción de su identidad y subjetividades como respuesta a su inseguridad – por ejemplo, su papel en la construcción de la paz. Pero para ir más allá de una aproximación liberal del tipo “añadir mujeres y remover”, el paso final representa la síntesis de los tres niveles anteriores y muestra cómo el género es constitutivo de estructuras y procesos de seguridad. En este análisis final, la interconexión entre la acción de las mujeres a nivel local y el papel de los procesos e instituciones globales se refuerza⁵⁴. A menos que las mujeres tomen consciencia de la relación implícita entre su inseguridad cotidiana y las estructuras globales y el modo en que en ellas se integra el género, sus esfuerzos seguirán teniendo un alcance pequeño y parcial. Por lo tanto, resulta crucial entender “*la forma en que las decisiones de las mujeres interactúan con estructuras e instituciones a todos los niveles y, por ende, contribuyen a la construcción de esos procesos*”⁵⁵– como un proceso de ida y vuelta (“*outside in*”, “*inside out*”) donde participan conjuntamente teóricos, activistas y responsables políticos.

Para los responsables políticos, esto implica una combinación de aproximaciones liberales y críticas. Por ejemplo, Greenberg y Zuckerman⁵⁶ proponen tres dimensiones de acción: actividades centradas en la mujer a nivel básico - asuntos de pan y mantequilla -, una perspectiva de género a nivel político – centrada en los impactos políticos y los recursos -, y transformar los roles de género para curar el trauma, construir capital social y poner fin a la violencia – nivel normativo. Estas tres dimensiones afrontan enormes retos políticos. Donantes y gobiernos deben darse cuenta de que prestar atención a la diversidad no es opcional – y que la participación política efectiva depende de la asignación de suficientes recursos y la construcción de capacidades. Los constructores de paz extranjeros y las agencias de desarrollo deben reconocer la desigualdad de las relaciones de género y abordar las dinámicas de poder – sin poner en peligro a las mujeres en el proceso. Esto supone entender que los actores internacionales por sí solos no son apropiados para lograrlo, deben relacionarse con mujeres locales cualificadas que entiendan las normas de género dentro de sus culturas. Cambiar las actitudes no sólo requiere que las cambien los responsables políticos, también que lo hagan los actores externos.

Conclusión

La crítica de la construcción de la paz neoliberal desde una perspectiva de género se basa en el supuesto de que esta perspectiva – si se aplica correctamente - es más global y completa que muchas otras herramientas conceptuales y tiene el

⁵⁴ MARCHAND, Marianne H, and RUNYAN, Anne Sisson (eds.), *Gender and Global Restructuring. Sightings, Sites and Resistances*, Routledge, Londres, 2000, p. 229; WAYLEN, Georgina, “You still don’t understand: why troubled engagements continue between feminists and (critical) IPE”, *Review of International Studies* 32, 2006, ps. 158-164.

⁵⁵ *Ídem*, p. 163.

⁵⁶ GREENBERG, Marcia E, y ZUCKERMAN, Elaine, “The Gender Dimensions of Post-Conflict Reconstruction: The Challenges in Development Aid”, en ADDISON, Tony y BRÜCK, Tilman (eds.), *Making Peace Work: The Challenges of Social and Economic Reconstruction*, Palgrave MacMillan, UNU-WIDER, Londres, 2009.

potencial de abrir espacio para la teoría de Relaciones Internacionales. Entender la conexión entre las relaciones de poder patriarcales, la violencia doméstica en época de paz y el uso de la violación como arma de guerra requiere una visión mucho más sofisticada e integrada de la que pueda ofrecer una explicación estadística o de observación y que, por lo tanto, permita descubrir más capas ocultas de las que constituyen nuestra compleja realidad social.

De acuerdo con la tradición liberal, los constructores de paz están obligados a “medir” el éxito de los instrumentos legales internacionales liberales en función del modo en que esos instrumentos aseguran la protección de mujeres y niñas; incrementan la participación de las mujeres en la resolución del conflicto, los procesos de paz y las decisiones post-conflicto; incrementan la conciencia pública; mejoran la cooperación y la coordinación tanto a nivel regional como intraestatal; fortalecen las capacidades de los actores llamados a implementar el plan; y mejoran la coordinación para la recopilación de datos, análisis e informes. Habiendo dicho esto, el indicador definitivo es en qué medida estas herramientas pueden lograr la transformación y evolución desde una preocupación por los aspectos más técnicos de los procesos, a unos procesos más centrados en la gente – en otras palabras, traer “lo humano” de vuelta.

Es en este nivel donde el análisis feminista crítico puede realizar una aportación importante. En primer lugar, en beneficio de todo el proyecto de construcción de la paz, esta investigación feminista puede producir una evidencia empírica sobre las comprensiones locales en torno a la igualdad de género. Necesitamos saber mucho más sobre la despolitización del compromiso de los actores de la sociedad civil con los planes de acción y la naturaleza de la cooptación de los actores en los marcos de inclusión. En segundo lugar, la construcción de la paz carece de un cuerpo teórico coherente que explique cuáles son las causas profundas de los conflictos y cómo se pueden diseñar estrategias de construcción de la paz para eliminar esas causas⁵⁷. Las investigaciones feministas sobre seguridad pueden ayudar a resolver esta limitación. La paz liberal, del modo en que está operando en los contextos de los países en desarrollo, es un fenómeno bastante poco sofisticado. Frente a ello, la investigación feminista crítica, que es sensible a la superposición de identidades construidas – no sólo de las mujeres, sino también de los constructores de la paz, políticos y donantes - y que explica el conflicto local en términos de desigualdad en las relaciones de poder globales – ya sean género, raza, clase... -, puede ayudar a identificar y superar las causas profundas del conflicto. El reconocimiento de las interacciones en múltiples ámbitos puede dar lugar a opciones adicionales para el diálogo y la construcción de alianzas no tradicionales entre diferentes grupos.

El fracaso de la bien intencionada pero mal concebida construcción de la paz neoliberal para abordar la inseguridad de grupos marginados en muchos estados post conflicto en África, finalmente confirma que la comunidad internacional

⁵⁷ BERCOVITCH, Jakob and JACKSON, Richard, *Conflict Resolution in the Twenty-first Century...* op.cit. p. 179.

aún privilegia la seguridad del estado sobre la seguridad humana. Necesitamos voces críticas para desafiar la violencia sutil de la agenda oficial que perpetúa el pensamiento y la práctica dicotómica a través de la conceptualización universalista de los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad.

*Artículo traducido por **Virginia RODRÍGUEZ**, licenciada en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración, Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos, miembro del equipo editorial de la Revista Académica de Relaciones Internacionales, y del Grupo de Estudios Africanos de la UAM.

Bibliografía

- BARNETT, Michael, "Building a Republican Peace" en *International Security*, vol. 30, nº4, 2006, ps. 87-112.
- BERCOVITCH, Jakob and JACKSON, Richard, *Conflict Resolution in the Twenty-first Century. Principles, Methods, and Approaches*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, Michigan, 2009.
- CAPRIOLI, Mary, "Gendered Conflict" en *Journal of Peace Research*, vol.37, nº1, 2000, ps. 51-68.
- CHANDLER, David, *Empire in denial: the politics of state-building*, Pluto Press, Londres, 2006.
- CHINKIN, Christine, "Gender, international legal framework and peace-building" en KARAMÉ, Kari (ed.), *Gender and Peace-building in Africa*, NUPI, Oslo, 2004, ps. 27-45.
- COHN, Carol, KINSELLA, Helen, and GIBBINGS, Sheri, Women, Peace and Security: Resolution 1325. *International Feminist Journal of Politics*, vol. 6, nº1, 2004, ps.130-40.
- COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA DE NACIONES UNIDAS, *Human Security Now*, 2003. Disponible en <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html> [Consultado el 6 de febrero de 2011]
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS. *Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad*, 2000. Disponible en <http://daccess-ods.un.org/TMP/991981.029510498.html> [Consultado el 3 de noviembre de 2008]
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS. *Resolución 1820 sobre Mujeres, Paz y Seguridad*, 2008. Disponible en <http://daccess-ods.un.org/TMP/5859839.91622925.html> [Consultado el 12 de marzo de 2009]
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS, *Women and peace and security*. Informe del Secretario General de la ONU, 16 Septiembre 2009. Disponible en <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2009/465&Lang=E&Area=UND OC> [Consultado el 9 de Noviembre de 2009].
- DALEY, Patricia O, *Gender & Genocide in Burundi. The Search for Spaces of Peace in the Great Lakes Region*, James Currey, Oxford, 2008.
- DONAIS, Timothy, "Empowerment Or Imposition? Dilemmas Of Local Ownership In Post-Conflict Peacebuilding Processes" en *Peace & Change*, vol. 34, nº1, 2009, ps. 3-26.
- DOYLE, Michael, "Liberalism and World Politics" en *The American Political Science Review*, vol. 80, nº 4, 1986, ps.1151-1169.
- DUFFIELD, Mark, *Global Governance and the New Wars*, Zed Books, Nueva York, 2001.
- ENLOE, Cynthia, *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*, University of California Press, Berkeley, 2000.
- GALTUNG, Johan, *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization*, Sage Publications, Londres, 1996.
- GIZELIS, Theodora-Ismene, "Gender Empowerment and United Nations Peacebuilding" en *Journal of Peace Research*, vol. 46, nº4, 2009, ps. 505-523.
- GRANT, Rebecca and NEWLAND, Kathleen (eds.), *Gender and international relations*, Indiana University Press, Bloomington, 1991.
- GREENBERG, Marcia E, y ZUCKERMAN, Elaine, "The Gender Dimensions of Post-Conflict Reconstruction: The Challenges in Development Aid", en ADDISON, Tony y BRÜCK, Tilman (eds.), *Making Peace Work: The Challenges of Social and Economic Reconstruction*, Palgrave MacMillan, UNU-WIDER, Londres, 2009.
- HANDRAHAN, Lori, "Conflict, Gender, Ethnicity and Post-Conflict Reconstruction" en *Security Dialogue*, vol. 35, nº 4, 2004, ps. 429-445.

- HEATHERSHAW, John, "Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses" en *Millennium – Journal of International Studies*, vol. 36, nº 3, 2008, ps. 597-621.
- HENDRICKS, C. Y CHIVASA, M, *Women and Peacebuilding in Africa*. Informe para el Workshop del ISS de Tshwane, 24-25 Noviembre 2009.
- HUDSON, Heidi, "Peacebuilding Through a Gender Lens and the Challenges of Implementation in Rwanda and Côte d'Ivoire", en *Security Studies* 18, 2009, ps. 287-318.
- HUDSON, Valerie M., CAPRIOLI, Mary, BALLIF-SPANVILL, Bonnie, McDERMOTT, Rose and EMMETT, Chad F., "The Heart of the Matter. The Security of Women and the Security of States", en *International Security*, vol. 33, nº 3, 2008/2009, ps. 7-45.
- INGLEHART, Ronald, NORRIS, Pippa, and WELZEL, Christian, *Gender Equality and Democracy*, 2002. Disponible en http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/tpb_MA_6187.pdf [consultado el 17 de septiembre de 2010].
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Beyond Victimhood: Women's Peacebuilding in Sudan, Congo and Uganda*. Africa Report 112. 28 June 2006. Disponible en: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/horn-of-africa/112-beyond-victimhood-womens-peacebuilding-in-sudan-congo-and-uganda.aspx> [Consultado el 27 de Julio de 2006].
- JARSTAD, Anna K, y SISK, Timothy D. (eds.), *From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- KING, Mary Elisabeth, "What Difference does it make? Gender as a Tool in Building Peace" en RODRÍGUEZ, Dina, y NATUKUNDA-TOGBOA, Edith (eds.), *Gender and Peace Building in Africa*, University of Peace, Nueva York, 2005, ps. 27-50.
- KRAUSE, Keith y JÜTERSONKE, Oliver, "Peace, Security and Development in Post-Conflict Environments" en *Security Dialogue*, vol. 36, nº 4, 2005, ps.447-462.
- KRIESBERG, Louise, "Convergences between International Security Studies and Peace Studies", en BRECHER, Michael y HARVEY, Frank P. (eds.), *Millennial Reflections on International Studies*, Michigan University, Ann Arbor, 2002, ps. 584-597.
- LAYNE, Christopher, "Kant or Cant. The Myth of the Democratic Peace" en *International Security*, vol. 19, nº 2, 1996, ps. 5-49.
- LEWIS, Stephen, *Peace with sexual violence is still war*, Pambazuka News 378, 2008.
- LIDÉN, Kristoffer, *Peace, Self-Governance and International Engagement: A Postcolonial Ethic of Liberal Peacebuilding*. Ponencia preparada para International Studies Association (ISA) Convention, Nueva York, 14-18 febrero 2009.
- MARCHAND, Marianne H, and RUNYAN, Anne Sisson (eds.), *Gender and Global Restructuring. Sightings, Sites and Resistances*, Routledge, Londres, 2000.
- MIALL, Hugh, RAMSBOTHAM, Oliver y WOODHOUSE, Tom, *Contemporary Conflict Resolution. The prevention, management and transformation of deadly conflicts*, Polity, Cambridge, 2000.
- PARIS, Roland, "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism" en *International Security*, vol. 22, nº 2, 1997, ps. 54-89.
- PARIS, Roland y SISK, Timothy (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Routledge, Londres, 2009.
- PETERSON, V. Spike (ed.), *Gendered States. Feminist (Re)Visions of International Relations Theory*, Lynne Rienner, Londres, 1992.
- POULIGNY, Béatrice, "Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New' Societies" en *Security Dialogue*, vol. 36, nº 4, 2005, ps. 495-510.
- PUGH, Mihael, *Peacebuilding and Life Welfare*. Ponencia preparada para International Studies Association (ISA) Convention, Nueva York, 14-18 febrero 2009.
- RICHMOND, Oliver, "The problem of peace: understanding the 'liberal peace'" en *Conflict, Security & Development*, vol. 6, nº 3, 2006, ps. 291-314.
- RICHMOND, Oliver, *Peace in International Relations*, Routledge, Londres, 2008.
- RICHMOND, Oliver (ed.), *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2010.
- ROSATO, Sebastian, "The Flawed Logic of Democratic Peace Theory" en *American Political Science Review*, vol. 97, nº4, 2003, ps. 585-602.
- RUSSETT, Bruce, *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*. Princeton University Press, Nueva Jersey, 1995.
- SALO, Elaine, "Talking about Feminism in Africa. Interview with Amina Mama" en *Agenda*, nº 50, 2001, ps. 58-63.
- SANDLER, Joanne, "Towards Coherent and Effective Implementation of Security Council Resolution 1325 (2000)". Discurso pronunciado durante el debate abierto en

- el Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad de 23 de octubre de 2007. Disponible en http://www.unifem.org/news_events/story_detail.php?StoryID=641 [Consultado el 21 de enero de 2009].
- SHEPHERD, Laura J, "Power and Authority in the Production of United Nations Security Council Resolution 1325" en *International Studies Quarterly*, nº 52, 2008, ps. 383-404.
- SYLVESTER, Christine, *Feminist International Relations: An Unfinished Journey*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
- THOMAS, Caroline, "Global governance and human security" en WILKINSON, Rorden y HUGHES, Steve (eds.), *Global Governance. Critical perspectives*, Routledge, Londres, 2002, ps. 113-131.
- TICKNER, J. Ann, *Gender in International Relations. Feminist Perspectives on Achieving Global Security*, Columbia University Press, Nueva York, 1992.
- TICKNER, J. Ann, "Feminist Perspectives on International Relations" en CARLSNAES, Walter, RISSE, Thomas y SIMMONS, Beth A. (eds.), *Handbook of International Relations*, Sage, Londres, 2002, ps. 275-291.
- TRIPP, Aili Mari, CASIMIRO, Isabel, KWESIGA, Joy, y MUNGWA, Alice, *African Women's Movements. Changing Political Landscapes*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- TURNER, Mandy, y PUGH, Mihael, 2006. "Towards a new agenda for transforming war economies" en *Conflict, Security & Development*, vol. 6, nº 3, 2006, ps. 471-479.
- VÄYRYNEN, Tarja, "Gender and UN Peace Operations: The Confines of Modernity" en *International Peacekeeping*, vol. 11, nº 1, 2004, ps. 125-142.
- WAYLEN, Georgina, "You still don't understand: why troubled engagements continue between feminists and (critical) IPE", *Review of International Studies*, Vol 32, nº 1, 2006, ps. 145-164.
- WOODHOUSE, Tom y DUFFEY, Tamara, *Peacekeeping and International Conflict Resolution*, Dag Hammarskjöld Centre, Nueva York, 2000.
- WYLER, Liana Sun, *Weak and Failing States: Evolving Security Threats and U.S. Policy*, Congressional Research Service report for Congress, 28 de agosto de 2008. Disponible en <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34253.pdf> [Consultado el 9 de noviembre de 2009].

HOBBS Y EL CONGO: MARCOS, VIOLENCIA LOCAL E INTERVENCIÓN INTERNACIONAL

SÉVERINE AUTESSERRE*

RESUMEN:

¿Por qué los constructores internacionales de la paz no toman en consideración las causas locales de los procesos de paz que fallan? A través del presente artículo demuestro cómo las agendas locales jugaron entonces un rol decisivo en fomentar la violencia a nivel local, regional y nacional. Sin embargo, la existencia de un marco de construcción de la paz posbélica configuraba la visión internacional de la violencia y de la intervención de tal manera que la resolución del conflicto local era considerada como irrelevante e ilegítima. Este marco incluyó enseguida cuatro elementos fundamentales: los actores internacionales etiquetaron la situación en Congo de "postconflicto"; estos mismos actores creyeron que la violencia constituía un componente innato en la sociedad congoleña y, por lo tanto, aceptable incluso en tiempos de paz; conceptualizaron la intervención internacional como un asunto exclusivo de la esferas nacional e internacional; y consideraron la celebración de elecciones, en lugar de la resolución del conflicto local, como una herramienta viable, apropiada y efectiva para la construcción del estado y de la paz. Este marco, al autorizar y justificar prácticas y políticas específicas mientras impedía otras, en particular la resolución de conflictos locales, acabó condenando en última instancia los esfuerzos para la construcción de la paz. Para concluir, sostengo que el análisis de los marcos discursivos es un enfoque fructífero para intentar resolver los puzles de los fracasos internacionales en la construcción de la paz que se dan, también, más allá de las fronteras del Congo.

PALABRAS CLAVE:

Intervención internacional, violencia, análisis de marco, guerra civil, Congo, Construcción de la Paz.

TITLE:

Hobbes and the Congo: Frames, Local Violence, and International Intervention

ABSTRACT:

Why do international peacebuilders fail to address the local causes of peace process failures? In this article, I demonstrate that local agendas played a decisive role in sustaining local, national, and regional violence. However, a postconflict peacebuilding frame shaped the international understanding of violence and intervention in such a way that local conflict resolution appeared irrelevant and illegitimate. This frame included four key elements: international actors labeled the Congo a "postconflict" situation; they believed that violence there was innate and therefore acceptable even in peacetime; they conceptualized international intervention as exclusively concerned with the national and international realms; and they saw holding elections, as opposed to local conflict resolution, as a workable, appropriate, and effective tool for state- and peacebuilding. This frame authorized and justified specific practices and policies while precluding others, notably local conflict resolution, ultimately dooming the peacebuilding efforts. In conclusion, I contend that analyzing discursive frames is a fruitful approach to the puzzle of international peacebuilding failures beyond the Congo.

KEYWORDS:

International Intervention, Violence, Frame Analysis, Civil War, Congo, Peacebuilding.

***Séverine Autesserre** es Profesora Asistente de Ciencia Política en el Barnard College de la Universidad de Columbia, Estados Unidos. Ha publicado recientemente el libro *The Trouble With the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding* (Cambridge University Press, 2010) y es autora de numerosos artículos sobre la construcción internacional de la paz.

Los académicos y quienes se encargan de formular las políticas concretas al respecto suelen hacer hincapié en la necesidad imperiosa de explicar los fracasos de las intervenciones internacionales en las guerras civiles. La mayoría de los conflictos militarizados más recientes han sido guerras internas. Mientras la mayoría de estas guerras terminó con la negociación de acuerdos paz, más de la mitad de estos acuerdos desembocaron en pocos años en una nueva guerra. El estudio de estos fracasos nos aporta dos resultados importantes. El primero, que la mayoría de los acuerdos de paz fracasa durante la fase de implementación. Segundo, que la implicación de terceras partes resulta fundamental para el éxito en la implementación de la paz, pero que incluso así el setenta por ciento de los procesos de paz que se benefician de una mediación internacional importante no logran construir una paz duradera. ¿Cómo pueden explicarse estos fracasos?¹

Algunos trabajos recientes en Política Comparada y Relaciones Internacionales sugieren que la continuación de la violencia durante la implementación de los acuerdos de paz se encuentra en parte impulsada por las agendas locales -a nivel del individuo, familia, clan, municipalidad, comunidad, distrito o grupo étnico². Sin embargo, los actores internacionales con frecuencia fallan a la hora de afrontar las causas locales de la violencia. ¿Por qué será, entonces, que los constructores de paz descuidan las causas locales de los fracasos de los procesos de paz, particularmente cuando éstas ponen en peligro los acuerdos a nivel macro?³

El presente artículo pretende mejorar la comprensión de las intervenciones internacionales. Visto que no existe un análisis sobre la implementación de la paz que estudie la importancia de las precondiciones locales para el establecimiento

<?> Sobre guerras internas, véase: FÉARON, James D. y LAITIN, David D., "Ethnicity, Insurgency, and Civil War", *American Political Science Review*, vol. 97, nº 1, 2003, ps. 75-90; DOYLE, M. y SAMBANIS, N., *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 2006. Sobre acuerdos de paz, véase: WOODWARD, Susan L., *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*, Brookings Institution, Washington D.C., 1995; sobre su frecuencia, véase: FORTNA, V., *Where Have All the Victories Gone? War Outcomes in Historical Perspective*, Paper presented at the 99th Annual Meeting of the American Political Science Association, September, Chicago, 2004; y sobre su fracaso, véase: LICKLIDER, R., "Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945-1993", *American Political Science Review*, vol. 89, nº 3, 1995, ps. 681-87; WEINSTEIN, J., *Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective*, Unpublished manuscript, Center for Global Development, Washington D.C., 2005 y WALTER, B., *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, N.J., Princeton University Press, Princeton, 2002. Sobre la intervención de terceras partes véase *Ibidem*; y STEDMAN, S. ROTCHCHILD, D. y COUSENS E., *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Lynne Rienner, Boulder, 2002; y sobre sus fracasos, véase: DOYLE, M. y SAMBANIS, N., *Making War... op.cit.*

² ADAM, H., *Peace Making and Peace Building in Somalia: A Tale of Two Political Cultures*, Paper presented at the 49th Annual Meeting of the African Studies Association Conference, Washington, D.C., November, 2005; AUTESSERRE, S., "Local Violence, National Peace? Post-War 'Settlement' in the Eastern D.R. Congo (2003-2006)", *African Studies Review*, vol. 49, nº 3, 2006, ps. 1-29.; y KRÄMER, M., *The Relations Between Center and Periphery: Dynamics of Violence in Kwazulu-Natal, South Africa*, Paper presented at the Order, Conflict, and Violence Speaker Series, Yale University, New Haven, 2006.

³ En este artículo, "constructores internacionales de paz" hace referencia a todos los actores internacionales (personas, países u organizaciones que tengan por objetivo, al menos en parte, construir la paz o apoyar el Congo en sus esfuerzos para ello). Tales actores pueden ser diplomáticos (tanto en embajadas como en las oficinas centrales de sus respectivos ministerios de asuntos exteriores), otros funcionarios del gobierno (tales como del Ministerio de la Defensa), personal de las organizaciones internacionales y de organizaciones no gubernamentales.

de la paz, se desconoce cómo los actores internacionales tratan las dinámicas de la violencia a nivel micro⁴. De igual modo, hay poca comprensión teórica sobre por qué, entre todas las posibles estrategias existentes para la construcción de la paz, los actores internacionales priorizan determinados enfoques sobre otros. Casi todos los estudios teóricos existentes en relación a la implementación de la construcción de la paz se centran en la influencia que los intereses establecidos y los constreñimientos económicos, políticos, legales, de seguridad o del entorno tienen en la naturaleza, el nivel y la eficacia de la participación internacional⁵. Pero no explican ni cómo ni por qué estas limitaciones e intereses llevan a los actores internacionales a usar unas estrategias determinadas para la construcción de la paz (por ejemplo, la organización de elecciones) a expensas de otras (como por ejemplo, la resolución del conflicto local, la reforma del sector de seguridad, o la justicia transicional).

En este artículo, explico la desatención internacional hacia la violencia local mediante la utilización del concepto de “marcos”: entendimientos colectivos, intersubjetivos de los cuales “las personas «hacen uso» para construir roles e interpretar los objetos”⁶. Identifico la existencia de un marco de la “construcción de la paz posbélica” como un marco compartido entre actores internacionales pertenecientes a muy diversas organizaciones, tales como cuerpos diplomáticos, organizaciones internacionales y no gubernamentales. Numerosos y variados datos etnográficos demuestran cómo el marco mencionado configura el modo en que los constructores de paz entienden la violencia, la paz y la intervención internacional - un modo de entendimiento que hace que la resolución del conflicto local aparezca como inapropiada e ilegítima. Se detalla cómo este marco crea limitaciones e intereses que los actores internacionales interpretan como obstáculos para no implicarse a nivel local; y cómo también explica por qué los actores internacionales persisten en seguir utilizando su estrategia de construcción de la paz cuando su fracaso resulta evidente.

Utilizando el caso de estudio de la reciente transición de la guerra a la paz y a la democracia en la República Democrática del Congo, escenario del conflicto más sangriento desde la II Guerra Mundial y sede de la misión de paz más grande y costosa del mundo, identificaré cuatro elementos centrales en el marco de la

⁴ POWER, S., *'A Problem from Hell: America and the Age of Genocide'*, Basic Books, Nueva York, 2002; STEDMAN, S., “Spoilers Problems in Peace Processes”, *International Security*, vol. 22, nº 2, 1997, ps. 5-53; y WOOD, Elisabeth J., *Forging Democracy from Below: Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*, Cambridge University Press, New York, 2002; mencionan brevemente la influencia de factores locales específicos en los procesos de paz, pero ninguno de ellos analiza los temas locales de un modo sistemático.

⁵ Sobre las limitaciones, véase: STEDMAN, S., ROTHCHILD, D. y COUSENS, E., *Ending... op.cit.*, especialmente el capítulo 2; DOYLE, M. y SAMBANIS, N., *Making War...*, *op. cit.*; y ZARTMAN, I. William, *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*, Oxford University Press, Nueva York, 1989. Sobre intereses establecidos, véase: OTTAWAY, M., “Rebuilding State Institutions in Collapsed States”, *Development and Change*, vol. 33, nº 5, 2002, ps. 1001-23; STEDMAN, S. John, “Spoilers Problems...”, *op. cit.*, ps. 5-53; STEDMAN, S. John, ROTHCHILD, D. y COUSENS Elisabeth M., *Ending Civil Wars...*, *op.cit.*; y TOUVAL, S. y ZARTMAN, W., *International Mediation in Theory and Practice*, Westview Press, Boulder, 1985.

⁶ WEICK, K., *Sensemaking in Organizations*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1985, p. 109.

construcción de la paz posbélica: la calificación del Congo como de una situación “posbélica”; la creencia de que la violencia es innata en Congo; la conceptualización de la intervención internacional como interesada exclusivamente en las esferas nacional e internacional; y una visión de las elecciones, a diferencia de la resolución de los conflictos locales, como una herramienta factible, apropiada y efectiva para la construcción de la paz y del estado. Cada uno de estos cuatro elementos configuraron una parte esencial del marco en cuestión, y todos tuvieron una influencia significativa sobre la acción internacional en el Congo: mientras que los dos primeros conformaron la interpretación internacional de la violencia en Congo, los dos últimos conformaron la forma que los actores internacionales interpretaban su rol en una situación posbélica. Cada uno de estos cuatro elementos impidió la acción internacional sobre la violencia local. Ellos han determinado cuándo los constructores de paz internacionales actuaban o no para detener los conflictos en curso, condenando en última instancia los esfuerzos internacionales al fracaso.

Entre 2001 y 2007 llevé a cabo una investigación etnográfica multisituada en diversas zonas del Congo. Allí y en Francia, Bélgica y Estados Unidos, entrevisté a más de 330 personas, desde constructores internacionales de paz y víctimas de la violencia a políticos congoleños, militares, diplomáticos y actores de la sociedad civil. Igualmente, analicé numerosos documentos, tales como informes de políticas, memorándums de agencias, documentos confidenciales y artículos de noticias.

El hecho de que los actores internacionales categorizaran de “posbélica” la situación del Congo es uno de los elementos que configuraron la comprensión internacional de la transición congoleña, y que conllevó consigo el establecimiento de las premisas sobre las que se erigirían las estrategias de intervención. Igualmente, los actores internacionales consideraron la continuación de la violencia en las provincias orientales del país como una característica normal de la vida en el Congo, incluso en tiempos de paz, y no como una evidencia de que la guerra continuaba. Sólo cuando acontecimientos espeluznantes ocurrían, los actores internacionales temporalmente re-categorizaban la situación en el país como una de guerra e intervenían sobre la violencia local. Sin embargo, incluso en estos casos, otros dos elementos del marco de construcción de la paz posbélica moldearían la visión que tenían los actores internacionales sobre su rol: diplomáticos y personal de las Naciones Unidas percibían las esferas nacional e internacional como su nivel “natural” de actuación, así como consideraban la celebración de elecciones como la herramienta factible, apropiada y efectiva para la construcción de la paz y del estado en el Congo. Por eso nunca consideraron intervenir a nivel local. Tras esta exposición del marco de la construcción de la paz, examinaré las explicaciones alternativas sobre el por qué de la desatención al conflicto local, con el objetivo de mostrar que éstas son o insuficientes o inconsistentes con los datos.

1. Comprendiendo la intervención internacional

A pesar de que varios conceptos, como el de cultura, representación, *dispositif* o esquema, podrían ser usados para estudiar la influencia del discurso en las

estrategias de construcción de la paz, el concepto de marco ofrece una importante ventaja: centra su análisis en cómo las personas organizan el conocimiento y lo interpretan. Los marcos pueden dar cuenta de qué conforma la interpretación internacional de las causas de la violencia y del papel de los interventores, y de cómo esta interpretación hace posibles determinadas acciones al tiempo que excluye otras.

Desde que Erving Goffman acuñó el concepto⁷, se ha desarrollado una extensa bibliografía sobre marcos. Por ejemplo, en Ciencia Política diversos investigadores han utilizado el análisis de marco para explorar las diversas formas de acción internacional, como el desarrollo económico, la política de refugiados, las estrategias nucleares, las intervenciones humanitarias, las misiones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas y los movimientos de defensa de los derechos humanos⁸. Esta sección se basa en sus trabajos para, desde ahí, presentar cuatro de las características de los marcos que nos resultan más útiles para entender los fracasos de la construcción de la paz: qué son, de dónde vienen, cómo operan y cómo se relacionan con las explicaciones estratégicas.

Los marcos son objetos sociales -no están solamente dentro de la cabeza de las personas (tal y como un enfoque psicológico argumentaría)⁹, sino que están también integrados en las rutinas, prácticas, discursos, tecnologías e instituciones sociales. Pueden consistir en ideologías, "premisas y definiciones que se dan por sentado" (por ejemplo, que los congolesees son consustancialmente violentos), y paradigmas (la paz liberal, por ejemplo) -los cuales incluyen procesos operativos estandarizados (la organización de elecciones, por ejemplo), y "definiciones compartidas del entorno" (por ejemplo, el Congo es un entorno posconflicto)¹⁰.

Para el presente análisis son particularmente relevantes dos debates sobre las fuentes de los marcos. En primer lugar, si los marcos preexisten a la acción o emergen a través de la práctica¹¹. Durante la transición congoleesa, el marco de construcción de la paz posbélica era principalmente un ejemplo de la previa, excepto en uno de sus elementos fundamentales: la etiqueta posbélica. La interpretación del Congo como un entorno posbélico se produjo, de hecho, siguiendo el proceso

⁷ GOFFMAN, E., *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Harvard University Press, Cambridge, 1979.

⁸ BARNETT, M. y FINNEMORE, M., *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 2004. EDEN, L., *Whole World on Fire: Organizations, Knowledge, and Nuclear Weapons Devastation*, Cornell University Press, Ithaca, 2004; KECK, M. y SIKKINK, K., *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998; y SHAW, I., "Historical Frames and the Politics of Humanitarian Intervention: From Ethiopia, Somalia to Rwanda", *Globalisation, Societies and Education*, vol. 5, nº 3, 2007, ps. 351-371.

⁹ Para una aplicación de la ciencia política véase JERVIS, R., "Understanding Beliefs", *Political Psychology*, vol. 27, nº 5, 2006, ps. 641- 663.

¹⁰ WEICK, K., *Sensemaking...*, *op.cit.*, capítulo 5.

¹¹ *Ibidem*, para una visión general de la literatura sociológica sobre el tema. Yo uso la definición de práctica de KECK, M. y SIKKINK, K., *Activists Beyond...*, *op.cit.*, p. 35, como "el acto de hacer algo repetidamente".

documentado por Thomas Porac y sus compañeros: "las interpretaciones subjetivas de la información que se encuentra en el exterior se convierten ellas mismas en objetivas a través del comportamiento...Esta continua transformación objetiva-subjetiva-objetiva ha logrado generar, al final, interpretaciones compartidas por numerosas personas"¹². En el año 2002, los diplomáticos occidentales interpretaron la firma de un acuerdo general de paz como el final del conflicto armado en el Congo. Pusieron esta interpretación en práctica a través de actividades concretas (en particular con las negociaciones diplomáticas y sobre fondos); organizaciones no gubernamentales (ONGs) y diversos actores congoleños interpretaron estas actividades como la prueba de que el Congo entraba, efectivamente, en una fase posbélica y adaptaron por consiguiente sus estrategias de actuación. Y con el tiempo, la etiqueta "posbélica" se convirtió en la forma dominante de entender el entorno congolés.

En segundo lugar, los pocos autores que trabajan sobre la influencia del discurso en las estrategias de mantenimiento de paz discrepan en si los marcos conceptuales deberían ser ubicados en la cultura interna de las organizaciones internacionales o en la externa. Por ejemplo, Michael Barnett y Martha Finnemore ubican los marcos en la cultura interna de las burocracias internacionales¹³. Del mismo modo, yo identifico un poderoso elemento organizacional en el marco de la construcción de la paz posbélica: la idea que tiene el personal de las embajadas y de Naciones Unidas sobre su rol en cuanto algo exclusivamente vinculado al establecimiento de la paz a nivel regional y nacional¹⁴. Sin embargo, de acuerdo con el enfoque organizacional de Barnett y Finnemore, se esperaría que organizaciones distintas se comportaran de maneras distintas. Su enfoque no es capaz de explicar por qué actores distintos con diferentes identidades, intereses y culturas internas muestran desconcertantes similitudes de comportamiento¹⁵. Tales similitudes nos sugieren que la fuente de los elementos que componen el marco tiene que residir más allá de la organización, tanto a nivel de campo, definido como un conjunto de organizaciones cada vez más estructuradas que, "agregadas, constituyen un área reconocida de vida institucional," como a nivel de la política mundial¹⁶.

¹² PORAC, Thomas, y BADEN-FULLER, Charles W.F., "Competitive Groups as Cognitive Communities: The Case of Scottish Knitwear Manufacturers", *Journal of Management Studies*, nº. 26 (4), 1989, ps. 398-399, citado en WEICK, K., *Sensemaking... op.cit.*, p. 79. Véase también BERGER, P. y LUCKMANN, T., *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Doubleday, Garden City, 1967. Las siguientes frases, así como el proceso que describen y parafrasean se basan en WEICK, K., *Sensemaking... op.cit.*, ps. 79-80.

¹³ Véase BARNETT, M., *Eyewitness to a Genocide: The United Nations and Rwanda*, Cornell University Press, Ithaca, 2002; y BARNETT, M. y FINNEMORE, M., *Rules for the World... op.cit.*

¹⁴ En este artículo, *regional* significa el nivel de la región de los Grandes Lagos africana (Ruanda, Uganda, Burundi, Congo).

¹⁵ Esta crítica se basa en FINNEMORE, M., "Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism", *International Organization*, vol. 50, nº 2, 1996, ps. 325-347.

¹⁶ La definición de *campo* viene de DIMAGGIO Paul J., y POWELL, Walter W., "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, nº. 48 (2), 1983, p. 148; la idea de ubicar los marcos en la política mundial de PARIS, R., "Peacemaking...", *op.cit.*; y FINNEMORE, M., "Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism", *International Organization*, nº. 50 (2), 1996, ps. 325-347.

Interpretaciones culturales y normativas compartidas por los actores que integran el campo de la construcción de la paz (tales como la etiqueta “posbélica” y el enfoque en las elecciones) y la política mundial (tales como la creencia de que la violencia en el Congo es algo normal), explican por qué organizaciones tan diferentes como Naciones Unidas, Estados Unidos, Sudáfrica y numerosas ONGs pueden adoptar la misma forma de entender la situación; así como estrategias de intervención similares. Elementos del marco que procedían de la cultura externa a estas organizaciones se tradujeron así en rutinas, reglas y procedimientos específicos en los distintos espacios institucionales.

La tabla 1 resume las fuentes de los cuatro elementos del marco: en primer lugar, si estos elementos eran -o si se han convertido en- parte de una cultura situada dentro o fuera de las organizaciones internacionales; en el segundo caso, si la cultura era verdaderamente global (a nivel de la política mundial) o limitada al campo de la construcción de la paz; y en todos los casos si estos elementos pre-existían a la intervención internacional en el Congo o han emergido con la práctica.

Tabla 1. Fuentes de los cuatro elementos del marco

		<i>Emergidos desde la práctica</i>	<i>Acción preexistente</i>
<i>Culturas externas a las organizaciones internacionales</i>			
<i>Política mundial</i>			Violencia innata en el Congo
<i>Campo de construcción de la paz</i>	Denominación	posbélica	Enfoque en las elecciones
<i>Culturas internas de las organizaciones internacionales</i>			Enfoque en los ámbitos nacionales y regionales.

Los académicos que estudian la influencia del discurso en las intervenciones internacionales a menudo relegan el estudio de cómo los marcos operan en el terreno a investigaciones futuras¹⁷. Los marcos configuran cómo las personas entienden el mundo y, desde este entendimiento, lo que ellas perciben como la acción apropiada.

Una de las ideas más importantes de la extensa literatura sobre marcos es que los problemas no vienen dados, sino que han de ser construidos¹⁸ y los marcos

¹⁷ Véase, por ejemplo, PARIS, R., “Peacekeeping and the Constraints of Global Culture”, *European Journal of International Relations*, vol. 9, nº 3, 2003, ps. 441-473.

¹⁸ Véase WEICK, K., *Sensemaking... op. cit.*; BARNETT, M. y FINNEMORE, M., *Rules for the World...*, *op. cit.*; y EDEN, L., *Whole World on Fire: Organizations, Knowledge, and Nuclear Weapons*

configuran las visiones de las personas sobre lo que se considera un problema y lo que no. Por ejemplo, la interpretación de la violencia como algo normal en un Congo pacífico ha evitado que los actores internacionales construyeran el conflicto continuado en las provincias orientales como un problema¹⁹. Los marcos también repercuten sobre a qué eventos se les prestará atención y a cuáles no, así como sobre el modo en el que serán interpretados²⁰. Por ejemplo, puesto que los diplomáticos consideran que deben centrarse en un nivel macro, recabaron o privilegiaron la información que confirmaba que las causas de la violencia se situaban en esos niveles macro.

Una de las maneras por las que los marcos organizan el conocimiento es a través de categorías. Los marcos materializan y perpetúan categorías arbitrarias y a menudo dicotómicas, tales como hombre/mujer, guerra/paz o bárbaro/civilizado. Estas distinciones conforman el entendimiento de cada uno de nosotros sobre objetos o procesos; también sobre cómo actuamos hacia o dentro de ellos. Por ejemplo, la calificación del Congo como una situación “posbélica” en lugar de llamarlo “guerra” hizo que una serie de políticas y procedimientos específicos (como la organización de elecciones) se consideraran naturales y apropiados, mientras que otro conjunto de estrategias (como el trabajo sobre el conflicto local) era estimado como inapropiado e ilegítimo.

Por lo tanto, los marcos no causan la acción, sino que la hacen posible estableciendo “las condiciones de posibilidad para los objetos y los eventos”²¹. Por ejemplo, los marcos constituyen identidades específicas (ver el caso de “diplomático”, tal y como se entiende a principios del siglo veintiuno en Europa), intereses (como los intereses organizacionales de Naciones Unidas), y premisas que se toman como verdaderas (tal como “la violencia es inherente en el Congo”)²². Estas identidades, intereses y premisas autorizan, permiten y justifican determinadas prácticas y

Devastation, Cornell University Press, Ithaca.

¹⁹ Muchos filósofos, psicólogos, historiadores, antropólogos, teóricos del feminismo y politólogos han estudiado el proceso según el cual la violencia sobre determinados grupos de personas llega a ser considerada como normal. Sin embargo, estos autores se han centrado o en el perpetrador (GOLDHAGEN, D., *Hitler's Willing Executioners: Ordinary Germans and the Holocaust*, Vintage Books, Nueva York, 1997; KELMAN, H. y HAMILTON, V. Lee, *Crimes of Obedience: Toward a Social Psychology of Authority and Responsibility*, Yale University Press, New Haven, 1989; y WILMER, *The Social Construction of Man, the State, and War: Identity, Conflict, and Violence in Former Yugoslavia*, Routledge, Nueva York, 2002) o en la víctima (FOUCAULT, M., *Surveiller et Punir: Naissance de la Prison*, Gallimard, Paris, 1975; y la mayoría de la literatura postfoucaultiana, feminista y anticolonialista). Poco se ha escrito acerca del tercer actor en la mayoría de las situaciones traumáticas y de abuso: el “testigo silencioso” (HERMAN, J., *Trauma and Recovery*, Basic Books, Nueva York, 1992). Este trabajo explora el proceso por el cual testigos de violaciones masivas de derechos humanos vienen a percibir esta violencia como normal.

²⁰ Véase WEICK, K., *Sensemaking... op.cit.*; y BARNETT, M. y FINNEMORE, M., *Rules for the World... op.cit.*, ps. 32-33.

²¹ Esta frase se basa en *Ibidem*. Nota pie de página nº15. Como debería quedar claro a estas alturas, el objetivo de este artículo no es por lo tanto el de desarrollar un “análisis lineal de causalidad entre variables dependientes e independientes” con el fin de producir afirmaciones del tipo leyes generales. En lugar de esto, se trata de documentar un proceso disperso en el cual los objetos sociales tienen múltiples fuentes, y las ideas, acciones y constreñimientos del entorno se constituyen mutuamente unos a los otros.

²² Este párrafo se basa en KLOTZ, A. y LYNCH, C., *Strategies for Research in Constructivist International Relations*, M.E. Sharpe, Armonk, Nueva York 2007, p. 38.

políticas mientras que impiden otras (por ejemplo: los diplomáticos deberían trabajar sobre los diálogos internacionales y no sobre el conflicto local). A su vez, estas acciones reproducen y refuerzan tanto las prácticas dominantes como los significados en las que éstas se basan (los marcos). Con el tiempo, los marcos y las prácticas autorizadas por ellos, pasan a ser consideradas “naturales”, “dados por sentado” y concebidos como los únicos posibles.

La observación de los marcos ayuda a explicar el cambio, pero también explica la resistencia al cambio. Dos mecanismos explican esta resistencia. En primer lugar, la gente tiende a interpretar la nueva información como una confirmación de sus convicciones previas²³. Y en segundo lugar, las burocracias de gran escala (como Naciones Unidas, el actor internacional más poderoso durante la transición del Congo) son particularmente resistentes al cambio puesto que necesitan la rutina y la estabilidad para operar. El cambio normalmente “supone una amenaza para los intereses y la cultura organizativa arraigados”²⁴. Por supuesto que las organizaciones cambian: varios estudios recientes han demostrado que “probablemente el impulso más probable para la reinterpretación del entorno, o de la misión de la organización dentro de él,” es cuando los principales actores interpretan “el cambio externo o un choque” como una amenaza a la supervivencia de la organización²⁵.

Los diplomáticos y directivos de organizaciones internacionales han seguido reproduciendo constantemente el marco de la construcción de la paz posbélica, mientras los habitantes del este del Congo y algunas ONGs lo contestaban. Estos esfuerzos tuvieron éxito solo cuando algún acontecimiento traumático, como sucesos de violencia inesperada, genocida o particularmente sangrienta, tenían lugar. En estos casos, funcionarios de Naciones Unidas reinterpretaban la violencia continuada: dejaba de ser considerada como una característica “normal” en la vida pacífica del Congo; es decir, era una evidencia de que la guerra continuaba. Como tal, amenazaba la propia supervivencia de la misión de paz de Naciones Unidas, y por ende sus funcionarios debían tratarla inmediatamente. No obstante, esta recategorización de partes del Congo como de entornos de guerra solo afectó a un elemento del marco de construcción de la paz posbélica (la etiqueta posbélica y las estrategias autorizadas por ella); no se influenciaba así a ningún otro elemento. Diplomáticos y miembros del personal de Naciones Unidas normalmente interpretaban la violencia traumática como una confirmación de sus creencias de que los congolese eran violentos por naturaleza y de que la violencia era una consecuencia de un conflicto a nivel macro. Como resultado de ello, seguían concibiendo su responsabilidad como centrada en las esferas nacionales y regionales, y especialmente en las elecciones. Nunca consideraron que el conflicto a nivel micro

²³ Véase WEICK, K., *Sensemaking... op. cit.*, capítulo 4 y 6, para una revisión sociológica y psicológica sobre el tema.

²⁴ Véase BARNETT, M. y FINEMORE, M., *Rules for the World... op.cit.*, p. 2; EDEN, L., *Whole World on Fire... op. cit.*; y WEAVER, C., *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*, Princeton University Press, Princeton, 2008.

²⁵ EDEN, L., *Whole World on Fire... op. cit.*, p. 57.

podría generar violencia, o que el trabajo a nivel local podría resultar una estrategia efectivamente apropiada. Por lo tanto, cuando intervenían para detener la violencia particularmente chocante, la mayor parte de las veces intentaban devolverla a un nivel “normal” (es decir, menos sangrienta y no genocida). Lo que permitía, en ese punto, recategorizar el área afectada como de ambiente posbélico.

Hay un último punto teórico que requiere de una mayor clarificación: los roles respectivos de la estructura y de la agencia. Mi trabajo aquí pone mucho menos énfasis en la intención estratégica, al menos en comparación con muchos otros análisis de marcos que sí lo hacen²⁶. La intención estratégica puede existir (por ejemplo, el Estado Belga construyó la imagen de la violencia innata del Congo con el objetivo de facilitar su empresa colonial), pero también puede estar ausente (por ejemplo, nadie denominó estratégicamente el ambiente en el Congo como “posbélico” con el fin de evitar las interacciones internacionales con los actores locales). Por supuesto que todo esto no quiere decir que la agencia no desempeñe ningún papel. Agentes y estructuras se constituyen mutuamente –de hecho, la agencia ayuda a explicar la constitución del marco (a través de la práctica), su contestación y el cambio.

2. Violencia local e intervención internacional en el Congo

Las agendas locales han sido una fuente de conflicto violento a lo largo de la historia moderna del Congo²⁷. Las rivalidades a nivel micro sobre la tierra, los recursos y el poder tradicional o administrativo produjeron una serie de divisiones tanto a nivel local como nacional. La mayoría de los conflictos solo implicaron a un pequeño número de aldeas, comunidades o líderes provinciales, pero algunos –principalmente el conflicto entre la minoría ruandófona y las comunidades “indígenas” de los Kivus– se vieron reforzados por manipulaciones desde arriba, por parte de los actores nacionales y provinciales²⁸. Todas estas tensiones locales causaron una violencia considerable en las décadas que siguieron a la independencia del Congo en 1960. Junto con la retirada del Estado Congoleño en los años ochenta, la estrategia de dominio de Mobutu Sese –que profundizó los antagonismos locales existentes– y la llegada de miles de ruandeses hutus tras el genocidio de 1994, precipitaron a finales de los noventa dos conflictos sucesivos a gran escala.

²⁶ Véase, por ejemplo, BEFORD, R. y SNOW, D., “Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment”, *Annual Review of Sociology*, nº. 26, 2000, ps. 611–639; o KECK, M. y SIKKINK, K., *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998.

²⁷ Véase AUTESSERRE, S., *Local Violence, International Indifference? Post-Conflict ‘Settlement’ in the Eastern D.R. Congo (2003–2005)*, Ph.D. diss., New York University, New York, 2006. MAMDANI, M., *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*, Princeton University Press, Princeton, 2001; VAN ACKER, F. y VLASSENROOT, K., “Youth and Conflict in Kivu: ‘Komona Clair’”, *Journal of Humanitarian Assistance*, 2000, disponible en [<http://jha.ac/articles/a111.htm>], consultado el 14 de enero de 2009; y WILLAME, J., *Banyarwanda et Banyamulenge: Violences Ethniques et Gestion de L’identitaire au Kivu*, Institut Africain-CEDAF, L’Harmattan, Bruxelles/Paris, 1997. Para un análisis fundamental sobre el rol del conflicto local sobre la violencia de la guerra civil véase: KALYVAS, S., *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge University Press, New York, 2006.

²⁸ Ruandófona, literalmente “personas de habla kinyarwanda”, en el contexto congoleño se utiliza para hacer referencia a los congoleños de ascendencia ruandesa (hutus y tutsis).

Durante el segundo conflicto, que comenzó en 1998, Ruanda, Uganda y Burundi organizaron y armaron varios grupos rebeldes, mientras que Zimbabwe, Angola, Namibia y, en menor medida, Chad y Sudán apoyaron al Presidente Laurent Désiré Kabila. Con el tiempo, llegaron a operar activamente en el territorio congoleño hasta catorce ejércitos extranjeros, así como tres importantes grupos rebeldes e innumerables milicias en sí mismas fragmentadas.

De 1999 en adelante, la mayor parte de la violencia tuvo lugar tras los frentes oficiales. Los combates se mantuvieron concentrados en el este (en las provincias de Kivu del Norte, Kivu del Sur, Katanga del Norte y el distrito de Ituri; ver Figura 1) mientras las zonas norte y occidental del país disfrutaban de cierta estabilidad. Los civiles fueron las principales víctimas: más de 3.3 millones de personas murieron entre 1996 y 2003; en su mayor parte en el este del Congo²⁹.



Figura 1. Mapa del Congo

En pocos días apenas tras el comienzo de la primera guerra, diplomáticos

²⁹ Comité Internacional de Rescate 2005.

africanos y occidentales comenzaron a supervisar el proceso de paz del Congo. Las Naciones Unidas desplegaron una misión de mantenimiento de paz, la *Misión de l'Organisation des Nations Unies au Congo*, o MONUC, la cual progresivamente se convirtió en la más grande y costosa misión de la ONU en el mundo. A pesar de que los acuerdos de paz resultaron ineficaces durante muchos años, las partes beligerantes llegaron a un "acuerdo de paz" en junio de 2003 que, según la opinión de muchos entrevistados fuera y dentro del Congo, les fue impuesta por la comunidad internacional. Durante los tres años oficialmente dedicados a la transición de la guerra a la paz y la democracia (2003-2006), los actores diplomáticos mantuvieron una influencia enorme en los asuntos del Congo, hasta tal punto que numerosos líderes políticos congoleños al más alto nivel, actores internacionales y periodistas equipararon la situación en el Congo con la de un "protectorado"³⁰.

Debido a esta presión internacional, desde junio de 2003 en adelante en los planos internacional y nacional parecía haberse alcanzado un acuerdo relativo. Las tropas extranjeras que se retiraron del Congo en 2002 y 2003 se mantuvieron oficialmente fuera del territorio congoleño. La asistencia a los combatientes congoleños y su manipulación por parte de actores regionales se redujo drásticamente, aunque Ruanda y Uganda continuaron ofreciendo un apoyo limitado y no oficial a determinados grupos armados congoleños³¹. Entre antiguos enemigos se reanudaron las relaciones diplomáticas normales, tales como el intercambio de embajadores. En el plano nacional también se alcanzaron importantes progresos, como la reunificación oficial del país, la formación de un gobierno unificado, la preparación de elecciones democráticas y una progresiva integración de los diferentes grupos armados en un único ejército nacional. Sin embargo, más de 1000 civiles continuaron muriendo cada día³². A finales de 2007, un enfrentamiento a gran escala desestabilizó a toda la provincia de Kivu del Norte. Tanto allí, como en la mayoría de las provincias vecinas, el conflicto local seguía propagando una violencia masiva³³.

Kivu del Norte se vio destrozada por una combinación de tensiones entre

³⁰ Entrevistas de la autora, 2003-2007.

³¹ Entrevistas de la autora a diplomáticos y funcionarios de Naciones Unidas, 2001-2007; y el Departamento de Estado de Estados Unidos, 2007.

³² Comité Internacional de Rescate, 2005.

³³ Los siguientes párrafos resumen brevemente los resultados de mi investigación sobre las dinámicas de la violencia en el este del Congo. Véase AUTESSERRE, "Local Violence, National Peace?...", *op. cit.*; AUTESSERRE, "D. R. Congo: Explaining Peace Building Failures, 2003-2006", *Review of African Political*

economy, vol. 34, nº113 (2007), pp. 423- 441. Para un análisis exhaustivo y para estudios de casos a nivel micro. El análisis de las dinámicas políticas locales congoleñas se basa en: INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Maintaining Momentum in the Congo: The Ituri Problem", *Africa Report nº 84*, Brussels; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Katanga: The Forgotten Crisis of the Congo", *Africa Report nº 103*, Brussels; VAN ACKER, F. y VLASSENROOT, K., "Youth and Conflict...", *op.cit.*; VLASSENROOT, K. y RAEYMAEKERS, T., *Conflict and Social Transformation in Eastern D.R. Congo*, Gent, Academia Press Scientific, Belgium, 2004; VLASSENROOT, K. y ROMKEMA, H., "The Emergence of a New Order? Resources and War in Eastern Congo", *Journal of Humanitarian Assistance*, 2002, disponible en [<http://jha.ac/articles/a111.htm>]. consultado el 14 de enero de 2009; y WILLAME, J., *Banyarwanda...*, *op.cit.*, así como las observaciones sobre el terreno de la autora en Kivus, Katanga del Norte e Ituri, 2001-2007; entrevistas con los habitantes, actores internacionales desplegados en las distintas provincias mencionadas, y artículos de prensa.

sus ocho comunidades étnicas y entre las cinco redes de grupos armados presentes en la provincia. La mayoría de las fuentes explicaron la violencia como causada por la gran división étnica (ruandófonos contra comunidades “nativas”), perfectamente superpuesta y siguiendo la misma línea de escisión de la división política nacional y regional (Presidente Kabila contra el antiguo grupo rebelde *Rassemblement Congolais pour la Démocratie-Goma*, o RCD-G, apoyado por Ruanda). Esta lectura del conflicto pasaba por alto el papel clave que han tenido las tensiones locales: los aliados de Kabila en Kivu del Norte lucharon contra el RCD-G por razones locales y provinciales, en vez de por convicciones acerca del conflicto nacional o regional.

Desde la colonización, el Kivu del Norte fue progresivamente experimentando una fuerte polarización entre sus dos grupos étnicos más numerosos, los ruandófonos y los nandes, en relación al control de la provincia. Al nivel de los distritos y las aldeas, las comunidades “indígenas” (no ruandófonas) sostuvieron ser ellas las únicas comunidades cuya reivindicación sobre la representación era legítima. Esto dio lugar a tensiones importantes en relación a la designación de los jefes tradicionales o administradores de distrito. Además, los ruandófonos eran los propietarios de la mayoría de la tierra como resultado de las transacciones que se realizaron bajo la presidencia de Mobutu. Las comunidades indígenas alegaban, sin embargo, que no se debería haber dejado a Mobutu vender la tierra puesto que ésta pertenecía a las autoridades tradicionales. Estos antagonismos políticos y económicos fueron llevados al escenario militar, tanto durante como después de la guerra. Esto causó un gran número de escaramuzas entre 2004 y 2008, que estallaron también en enfrentamientos a gran escala en diciembre de 2004, octubre de 2007 y agosto de 2008. Por lo tanto, en la provincia de Kivu del Norte, las divisiones nacionales y regionales fueron tan influyentes en la generación de violencia como las agendas locales.

En Kivu del Sur, por el contrario, las grandes divisiones tuvieron poca importancia. En mayo de 2004, grupos armados aliados al Presidente Kabila derrotaron a las tropas del RCD-G ubicadas en la provincia en cuestión. Las autoridades del RCD-G perdieron el control administrativo de la provincia y la población ruandófona huyó a zonas vecinas. Este hecho hizo desaparecer casi por completo las grandes divisiones políticas y étnicas de las dinámicas políticas del Kivu del Sur. Sin embargo, Kivu del Sur estaba lejos de encontrarse pacificada. Docenas de micro-milicias fragmentadas denominadas Mai Mai, algunas veces aliadas a grupos rebeldes extranjeros, continuaron su lucha armada debido a que numerosos conflictos locales continuaron sin resolverse. Los antagonismos giraron en torno al liderazgo de determinadas milicias (como los existentes entre el General Dunia y el Coronel Nguvu); desacuerdos sobre quién podría controlar los recursos políticos y económicos obtenidos por el grupo; la designación para cargos administrativos locales (por ejemplo, entre Mai Mai Tembo y Mai Mai Rega en la zona de Shabunda); reivindicaciones enfrentadas sobre la tierra, explotaciones mineras y las posiciones tradicionales de los lugareños (como en el territorio de Walikale); tensiones étnicas (como entre Tembos y Shis); y tensiones entre clanes

(como aquellas entre los subclanes Bembe).

No había jerarquía alguna de control sobre los Mai Mai, ni nacional ni, a veces, incluso dentro de una misma ciudad (como en Uvira, después de junio de 2004). Además, cada milicia se encontraba dividida en subgrupos y subfacciones hasta tal punto que muchos comandantes de brigada parecían no tener el control sobre sus comandantes de batallón.

La continua inseguridad en el norte de Katanga se debía asimismo fundamentalmente a factores locales. Las divisiones nacionales tuvieron poca influencia: las autoridades militares y administrativas del RCD-G habían desaparecido o cambiado de bando, y tampoco quedaban ruandófonos que hostigar. Las divisiones regionales ejercían la misma escasa influencia puesto que los grupos armados extranjeros habían abandonado la provincia. No obstante, numerosas áreas permanecieron plagadas de grupos armados incontrolados de nivel micro, mayoritariamente Mai Mai. Estos soldados invirtieron la mayor parte de su tiempo en hostigar a la población civil y en enfrentarse al ejército nacional, o entre ellos mismos, por razones políticas, económicas y étnicas similares a aquellas de las milicias del Kivu del Sur. A nivel de territorio y aldeas, los grupos Mai Mai se esforzaron por mantener el poder sobre sus antiguas zonas de control a fin de dominar los poderes administrativos y tradicionales, gestionar las áreas ricas en minerales, controlar la tierra, y desviar los impuestos. Estas agendas políticas y económicas interactuaron con numerosas tensiones étnicas: el odio a los pigmeos y a los grupos "Kasaian" persistió en toda la provincia mientras que en cada distrito muchas otras rivalidades étnicas, tribales o de clan continuaron fermentando. Como resultado, a finales de 2004 y 2005, se mantuvieron combates constantes entre las fuerzas armadas congoleñas y los grupos Mai Mai katanguéses, así como importantes abusos contra la población local, especialmente alrededor de Mitwaba, Kongolo y Malemba Nkulu.

La situación fue muy parecida en Ituri, donde solo una pequeña parte de los numerosos grupos armados que se formaron durante la guerra acordaron desarmarse cuando el conflicto, oficialmente, llegó a su fin. El resto continuó combatiendo entre sí por cuestiones de tierra: para retomar el control de los yacimientos mineros locales o del territorio que tradicionalmente perteneció a su grupo étnico. Hubo una cierta intromisión de Uganda en la zona -con el fin de explotar ilegalmente los recursos congoleños- pero, de acuerdo a numerosas fuentes internacionales y congoleñas, la mayor parte de la violencia estaba motivada por los conflictos a nivel micro.

En suma, durante la transición, al igual que durante la guerra, la violencia estuvo motivada no solo por las causas nacionales y regionales que la literatura sobre la guerra civil normalmente destaca, sino también por agendas desde abajo, y de larga data, cuyos principales instigadores para que tomaran preeminencia fueron aldeanos, jefes tradicionales, jefes de las comunidades o líderes étnicos. Las

manifestaciones locales de violencia, a pesar de estar a menudo relacionadas con luchas nacionales o regionales, han sido así también precipitadas por problemas netamente locales.

Incluso los asuntos que normalmente son presentados como cuestiones regionales (como la violencia liberada por las milicias hutus ruandeses en el Congo) o nacionales (como las tensiones étnicas con los ruandófonos congolese) tenían importantes componentes locales que alimentaron y reforzaron las dimensiones regional y nacional. Las alianzas locales fueron fundamentales para la perpetuación de la presencia de los grupos rebeldes hutus ruandeses en el territorio del Congo y la violencia asociada a ella. Durante la colonización, las tensiones con la minoría ruandófona habían sido causadas por disputas en las reclamaciones sobre la tierra y el poder tradicional y, un siglo más tarde, las reivindicaciones de los ruandófonos sobre el poder político tradicional -y sus correspondientes demandas sobre la tierra- seguían alimentando el odio étnico.

Por supuesto, las dimensiones local, nacional y regional de la violencia se mantuvieron interrelacionadas. Las milicias locales continuaron aliándose con actores nacionales y regionales, si bien en un grado menor que en el pasado. Las agendas locales proporcionaron a los actores nacionales y regionales, aliados locales que fueron cruciales en el mantenimiento del control militar, la continua explotación de los recursos y la persecución de enemigos políticos o étnicos. Sin embargo, la mayoría de las masacres, de las violaciones a los derechos humanos y los desplazamientos de población que tuvieron lugar durante la transición, no fueron coordinados a gran escala: fueron perpetrados por hombres fuertes locales, responsables ante nadie más que ante sí mismos.

Por lo tanto, tratar los problemas locales era algo crucial para acabar con la violencia y garantizar la estabilidad de los acuerdos nacionales y regionales. Visto que las causas de la violencia variaban enormemente entre y dentro de las provincias, los constructores de la paz deberían haber adaptado sus estrategias específicamente a cada contexto local. Sin embargo, a excepción de los esfuerzos ad hoc, los diplomáticos y las agencias de Naciones Unidas casi nunca se involucraron en la resolución del conflicto local.

Para sofocar la violencia local, diplomáticos y miembros del personal de Naciones Unidas confiaron en la presencia disuasoria de las tropas internacionales de mantenimiento de paz[□]. La responsabilidad de conducir los trabajos para la construcción local de la paz residía así en las autoridades congolese, los líderes religiosos y las ONGs. Exceptuando unos pocos casos, las autoridades congolese y los líderes religiosos se mostraron reacios o incapaces de liderar la construcción local de la paz –algunos estaban involucrados en el fomento de la violencia. Un puñado de organizaciones no gubernamentales congolese e internacionales implementaron proyectos para la construcción local de la paz, pero eran muy pocas personas; y los desafíos a los que se enfrentaban eran demasiados como para

poder atender a todas las tensiones locales. ¿Por qué la mayoría de los actores internacionales ignoraron la continuación de los conflictos locales?

No hay hasta ahora ningún estudio académico sobre la intervención internacional durante la transición del Congo. Las explicaciones de los periodistas y analistas políticos sobre los fracasos de la construcción de la paz en el Estado congoleño reflejan, en realidad, las dos explicaciones encontradas en la literatura académica sobre por qué se eligen estrategias de construcción de la paz tan insuficientes: los actores internacionales se encuentran limitados, o están subvertidos por intereses establecidos³⁴. En Congo, las limitaciones y los intereses tuvieron sin duda alguna influencia en la configuración de (la falta de) la respuesta internacional a los conflictos locales. Sin embargo, las limitaciones y los intereses existentes podrían haber producido varios resultados diferentes, como por ejemplo el de colocar el foco de atención en la resolución del conflicto local a expensas de las elecciones. En cambio, como consecuencia de la presencia de un marco de construcción de la paz posbélica, se produjo el descuido de la violencia local.

3. Una situación posbélica

El elemento más importante de este marco fue la calificación del Congo como de un entorno "posbélico". En diciembre de 2002, los actores regionales firmaron un acuerdo de paz en Pretoria, Sudáfrica. Numerosos diplomáticos ubicados fuera del Congo interpretaron este hecho como el final de la guerra congoleña. Tal y como uno de ellos recordó, desde ese preciso instante ellos "comenzaron a trabajar en otro marco de trabajo: el de la implementación del proceso de paz, de la paz, [ellos] ya no se encontraban en una zona de conflicto"³⁵.

Inicialmente, la mayoría de los actores sobre el terreno se opusieron a esta nueva categorización del Congo como entorno "posbélico". A mediados de 2003, por ejemplo, un donante con sede en Europa visitó Kivu del Norte y se reunió con las ONGs internacionales que trabajaban allí³⁶. Les dijo que tenían que salirse del marco mental de los tiempos de guerra para empezar a llevar a cabo actividades que cruzaran la línea del frente de combate puesto que el Congo se encontraba finalmente en una situación de paz. La audiencia encontró esta declaración ridícula y la contestaron ampliamente: en ese momento acababan de reanudarse intensos combates en Kivu del Norte.

Sin embargo, progresivamente, todos los actores (periodistas, donantes e incluso ONGs humanitarias que enfrentaban la violencia diariamente) fueron

³⁴ Véase, por ejemplo, BRAECKMAN, C., *Les Nouveaux Prédateurs: Politique des Puissances en Afrique Centrale*, Fayard, Paris, 2003; NBANDA NZAMBO, H., *Crimes Organisés en Afrique Centrale. Révélations sur les Réseaux Rwandais et Occidentaux*, Duboiris, Paris, 2004; y STAIBANO, C., *Enhancing the UN Capacity. Part Two: The Democratic Republic of Congo: Enhancing UN Peacekeeping Capacity—Some Operational Aspects*, Unpublished Manuscript, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Uppsala, Sweden, 2005.

³⁵ Comunicación informal, 2008.

³⁶ Entrevista de la autora a Jozef Smets, Ministro de Asuntos Exteriores del gobierno belga, Bruselas, mayo de 2005.

adoptando el lenguaje posbélico. Esta interpretación compartida de la situación se ha ido creando a través de la práctica. A través de actividades concretas, el personal diplomático fuera del Congo hizo real su interpretación del país como de un entorno posbélico. Bélgica revisó sus prioridades: los asuntos políticos y económicos se tornaron más importantes que las cuestiones de seguridad³⁷. Los Estados Unidos dejaron de abogar en pos de un diálogo intercomunitario en los Kivus³⁸. Personal diplomático de alto rango, así como altos funcionarios de Naciones Unidas, comenzaron a considerar el conflicto local como un asunto interno a ser tratado por el gobierno de transición³⁹. Los donantes como la Unión Europea (UE) comenzaron a desembolsar fondos para el desarrollo⁴⁰. Puesto que la misión de la ONU, a partir de entonces, fue considerada una misión para la “construcción de la paz” y no una misión para la imposición de la misma, los soldados desplegados en el Congo no contaban con entrar en combate, y no siempre tenían material bélico a su disposición⁴¹. Del mismo modo, los oficiales civiles de la MONUC fueron enviados “para la hacer la paz, no la guerra”⁴².

Poco después, en un proceso similar al que describe Karl Weick⁴³, las ONGs y la población congoleña “notaron estos cambios” y los interpretaron como señales de que el Congo había entrado en una fase posbélica. Todos ellos “actuaron sobre estas nuevas interpretaciones de forma que corroboraban la interpretación original”: iniciaron proyectos para el desarrollo y la reconstrucción posbélica. Estas acciones “limitaron la información” que llegaba a las diversas organizaciones –al reforzar la convicción de que el Congo era realmente un entorno posbélico- y por lo tanto “afectaron a la siguiente ronda de toma de decisiones”. La amplia comunicación formal e informal entre los actores internacionales (durante las reuniones, tomando una copa después del trabajo, en fiestas y a través del intercambio de correos electrónicos) contribuyó a la difusión de esta interpretación. Con el tiempo, esta interpretación se ha “objetivizado” y convertido en un modo compartido, “ampliamente interiorizado”, de entender la situación: el Congo era un entorno “posbélico”.

Esta nueva categorización del Congo impulsó un cambio en las herramientas materiales e intelectuales utilizadas por los actores internacionales para interpretar la situación y actuar en ella. Estas herramientas variaron de una organización a otra,

³⁷ Entrevistas de la autora y comunicaciones informales con actores de ONGs y del gobierno de EEUU.

³⁸ Observaciones sobre el terreno de la autora; y conversaciones informales y entrevistas con oficiales de la MONUC y personal diplomático, 2004-2007.

³⁹ Observaciones sobre el terreno de la autora y entrevistas con funcionarios de la Unión Europea (UE), 2003-2007.

⁴⁰ COWAN, P., *The Peacekeepers*, National Film Board of Canada, Canada, 2005; observaciones sobre el terreno de la autora y conversaciones informales con oficiales de la MONUC, 2004-2007; y Radio France International, 2 de marzo de 2005.

⁴¹ Conversación informal de la autora con un miembro del personal de la MONUC, 2004.

⁴² WEICK, K., *Sensemaking... op.cit*, ps. 79-80.

⁴³ Esto fue especialmente obvio en la entrevistas de la autora de 2005 con dos diplomáticos extranjeros y un oficial de la MONUC.

pero todas compartían una misma característica: eran herramientas apropiadas para situaciones de paz y no para los entornos en conflicto. En particular, la designación “posbélica” creó una limitación adicional a los miembros de Naciones Unidas y al personal diplomático⁴⁴. Debido a que no había una guerra en Congo, los actores subnacionales ya no podían ser conceptualizados como “rebeldes” o “parte beligerante”. En vez de eso, el término “posbélico” estableció una distinción entre quién podía ser considerado como un socio legítimo y quién no podía serlo; y como consecuencia de ello, entre aquellos con quienes los diplomáticos podían reunirse y negociar (los actores que participaban en la transición), y aquellos que ahora eran considerados “ilegales” (los actores que continuaban perpetrando la violencia y que no participaban en la transición). Oficialmente, el personal diplomático y de Naciones Unidas no debería reunirse con los actores ilegales, puesto que con ello se corría el riesgo de legitimarlos y reforzarlos. Como tal, la mediación entre diversos combatientes dejó de ser una opción, puesto que al menos a una de las partes se consideraba como ilegítima.

El problema del “coronel renegado” Laurent Nkunda ilustra las consecuencias de estas nuevas limitaciones. En los primeros meses de 2004, cuando los primeros signos que advertían una crisis inminente estaban emergiendo, Nkunda fue categorizado como un actor ilegal, con quien los funcionarios de Naciones Unidas tenían prohibido reunirse⁴⁵. La lógica de la exclusión y la represión prosiguió hasta que fue demasiado tarde: Nkunda tomó la ciudad oriental de Bukavu en mayo de 2004 y los oficiales de la MONUC se vieron obligados a negociar con él. En 2006-2007, cuando resultó evidente que Nkunda estaba construyendo un estado cuasi independiente en la provincia de Kivu del Norte, asimismo los funcionarios de mayor rango de Naciones Unidas impidieron a su personal reunirse con el agitador⁴⁶. El fracaso de esta estrategia se hizo evidente a finales de 2007, momento en el que se reanudaron intensos combates entre Nkunda y el ejército congoleño.

Naturalmente, muchas voces contestaran la categorización del Congo como un entorno “posbélico” así como las estrategias y políticas que tal calificación activó. Los habitantes de la provincia de Kivu sostuvieron que el conflicto aún seguía en marcha; denominaron los principales combates de “guerras” en lugar de “crisis”, y solicitaron la intervención militar y la protección contra los señores de la guerra. Organizaciones humanitarias y de derechos humanos escribieron numerosos informes documentando la continuación de la violencia en las provincias orientales y requiriendo una acción internacional inmediata. Sin embargo, salvo en contadas ocasiones documentadas más adelante, su interpretación permaneció marginalizada debido a la presencia de un segundo elemento del marco de la construcción de la paz posbélica: la interpretación de la violencia como un rasgo normal de un Congo pacífico.

⁴⁴ Entrevistas de la autora con oficiales de la MONUC, 2004-2005.

⁴⁵ Entrevistas de la autora con oficiales de la MONUC, 2004-2005.

⁴⁶ Comunicación informal, 2003.

4. Una “guerra de todos contra todos”

Por lo general los actores internacionales retrataban el Congo como un país inherentemente turbulento en donde la violencia era concebible incluso en tiempo de paz. Para un funcionario de la ONU, la violencia y los castigos corporales eran parte de la vida congoleña⁴⁷. Un soldado de la misión de paz de Naciones Unidas conjeturó que la violencia creciente en las provincias de Kivu en 2007 podría muy bien corresponder simplemente “al estado típico de las cosas” para estas provincias⁴⁸. Un diplomático occidental, hablando con sinceridad, argumentó que, tras una década de intensos combates, considerar la violencia contra la población congoleña como normal era tan “legítimo” como considerar los altos niveles de tiroteos en algunas grandes ciudades de EEUU como parte del ambiente de las mismas⁴⁹. En términos más generales, con relación a las graves violaciones de los derechos humanos en el Congo, la mayoría de los diplomáticos y trabajadores humanitarios no se posicionó de la misma forma que habrían hecho en sus propios países.

Entender la violencia sobre la población congoleña como normal y aceptable es algo que se remonta al siglo XIX⁵⁰. A través de dibujos animados, novelas, películas, exposiciones en los museos, documentales, discursos políticos y artículos de prensa, los colonizadores belgas construyeron la imagen del “salvajismo inherente” congolés para hacer posibles la intervención y la conquista colonial. Esta interpretación rápidamente se convirtió en la dominante y, desde entonces, los actores internacionales (así como algunos actores congoleños) la han seguido reproduciendo. Incluso a principios del siglo veintiuno, los formuladores de políticas, los periodistas y la mayoría de las personas occidentales y africanas continuaban sosteniendo la creencia de que los congoleños eran “por naturaleza” brutales, bárbaros y salvajes, y que la violencia era algo “normal” para el Congo. Al discutir el conflicto congolés, por lo general, estos actores hacían hincapié en el carácter interminable, desconcertante y terrible de la violencia; el estado cuasi-anárquico y de caos; la polarización de la sociedad de acuerdo a cuestiones étnicas; y en los aspectos “folclóricos” de las milicias Mai Mai, tales como el hecho de confiar en poderes sobrenaturales y de combatir desnudos⁵¹. Se referían continuamente al *Corazón de las tinieblas* de Joseph Conrad y hacían uso de las palabras “bárbaros” y “brutales”⁵². A menudo analizaban el conflicto y el proceso de paz en términos

⁴⁷ Entrevista de la autora, 2007.

⁴⁸ Entrevista de la autora, 2005.

⁴⁹ DUNN, K., *Imagining the Congo: The International Relations of Identity*, Palgrave Macmillan, New York 2003.

⁵⁰ Véase, por ejemplo, “Heart of Darkness: The Democratic Republic of Congo,” transmitida por la primera vez en ABC News Nightline en el año 2002; artículos en *Le Soir* (Internet ed.), 14 de febrero de 2005, y *All Africa Global Media*, 9 de septiembre de 2005; y Sarah J. COLEMAN, “Congo’s Conflict: Heart of Darkness”, *Beliefnet*, 2 de junio de 2005, disponible en: http://www.beliefnet.com/story/167/story_16759_1.html. Consultado el 14 de enero de 2009.

⁵¹ CONRAD, Joseph, *Youth: A Narrative and Two Other Stories [Heart of Darkness]*, Blackwood, Edinburgh/London, 1902.

⁵² Entrevistas de la autora, 2004-2007; *The Independent*, 5 mayo de 2006; y Mampilly, Z., *Stationary Bandits: Understanding Rebel Governance*, Ph.D. tesis, University of California Los Angeles, 2007, p. 193.

hobbesianos⁵³. Estos tropos recurrentes representaban a los congolesees como seres salvajes e irracionales y construían sus acciones como si fueran desprovistas de sentido y completamente ajenas a las mentes civilizadas occidentales.

Por supuesto, muchos activistas humanitarios y de derechos humanos, al igual que actores de la sociedad civil congolese, reaccionaron con frecuencia frente a esta interpretación generalizada; abogaron por una mejor respuesta a la violencia continuada, insinuando que no había nada de normal en ella. No obstante, su interpretación por norma general permaneció marginalizada: la mayoría de los actores internacionales siguió reproduciendo el discurso dominante.

La razón principal de esta resistencia al cambio parece ser la de que, a pesar de su aparente influencia sobre la transición, los actores internacionales se sentían impotentes para poner fin a las terribles violaciones a los derechos humanos que testimoniaron. Esta sensación fue ella propia el resultado de la combinación de un marco histórico -el de África como un lugar sin arreglo, donde nada se puede hacer para mejorar la situación⁵⁴- y de una dinámica organizacional: en un proceso similar al que Michael Barnett documenta, el personal diplomático, de Naciones Unidas y los representantes de ONGs habían desarrollado un "sentido de 'impotencia' que [podría conducir] a que negaran su capacidad de acción⁵⁵"; ellos creían no tener ni las capacidades ni el mandato para abordar las causas de la violencia continuada⁵⁶. En estas circunstancias, dos procesos psicológicos diferentes se combinaron entre sí para construir la violencia como un rasgo normal de la vida en el Congo. En primer lugar, después de ver u oír numerosos casos de violaciones de los derechos humanos, los actores internacionales se volvieron indiferentes a ellos⁵⁷. Y en segundo lugar, renunciaron intelectualmente a afrontar la violencia argumentando que ésta había estado presente a lo largo de toda la historia congolese y que, por lo tanto, era normal que continuara.

La interpretación de la violencia como normal ahondó la falta de interés a nivel internacional en el conflicto en curso, lo que limitó aún más los recursos humanos y financieros disponibles para la acción a nivel local, lo que a su vez contribuyó al sentimiento de impotencia de los actores internacionales. Este círculo vicioso solo se interrumpió en raras ocasiones, cuando sucedieron acontecimientos especialmente espeluznantes.

5. Escapando del mundo hobbesiano

⁵³ SHAW, I. Seaga, "Historical Frames and the Politics of Humanitarian Intervention: From Ethiopia, Somalia to Rwanda", *Globalisation, Societies and Education*, vol.5, nº 3, 2007, ps. 351-371.

⁵⁴ BARNETT, M., *Eyewitness to a Genocide: The United Nations and Rwanda*, Cornell University Press, Ithaca, 2002, p. 10.

⁵⁵ Entrevistas de la autora con observadores extranjeros, 2004, y con diplomáticos extranjeros, 2004-2007. Véase también la entrevista con Jean-Marie Guéhenno, el Subsecretario General para las Operaciones de Mantenimiento de Paz, en Mattheiem 2005.

⁵⁶ Comunicación informal, 2001-2007; observación participante de la autora, 2001-2003.

⁵⁷ Este proceso fue particularmente evidente en entrevistas de la autora con un funcionario de la ONU, 2004; un funcionario de la MONUC, 2005; y un funcionario de la UE, 2004.

Durante la transición, cinco tipos de eventos resultaron tan impactantes que llevaron a los actores internacionales a recategorizar partes del Congo como de entornos en guerra: cuando de repente supuestas zonas pacíficas estallaban en conflicto; cuando en una crisis se veía un potencial genocidio; cuando la violencia era particularmente horripilante o espectacular; cuando los constructores internacionales de la paz eran atacados; y cuando el conflicto local ponía en peligro de manera obvia los acuerdos nacionales y regionales. Esta recategorización llevaba a un cambio en la estrategia: la intervención internacional tenía lugar⁵⁸.

Tomemos el ejemplo de Ituri, un distrito situado en el noreste del país. Tal y como se ha detallado anteriormente, la violencia continuó ahí, al igual que en las otras provincias orientales, debido principalmente a un conflicto local no resuelto sobre la tierra y los recursos minerales. En Ituri, sin embargo, una serie de crisis llevó a la intervención. A pesar de que hasta entonces al distrito se le hubiera considerado como “pacífico”, en 2002-2003 la violencia estalló rápidamente. Las milicias mataron a varios soldados de la misión de paz, lo cual supuestamente incitó a la alta gerencia de Naciones Unidas a lanzar amplias acciones militares. Funcionarios de Naciones Unidas y de la UE percibieron el deterioro de la situación como de potencial genocidio, lo cual influyó bastante a la hora de precipitarlos a intervenir⁵⁹. La UE envió la primera operación de mantenimiento de paz europea de su historia a la capital de Ituri, Bunia. La ONU emplazó en el distrito de Ituri un número significativamente superior de personal civil y militar que en cualquiera de las otras provincias orientales⁶⁰. Finalmente, la presencia de horrores muy explícitos (como las masacres a machetazos o las terribles torturas) durante el periodo de la transición, pareció funcionar como una justificación o razón para la intervención. Tales horrores se relataron con gran detalle en las conferencias de prensa sostenidas por la MONUC cada vez que se intensificaba su acción militar en el distrito.

En Ituri, así como en el resto de casos de una violencia particularmente chocante, los miembros de la misión de paz de Naciones Unidas dieron pasos mucho más amplios que el personal diplomático y los miembros de las ONGs a la hora de abordar el problema, en particular a través de mediaciones de alto el fuego y con el despliegue de tropas adicionales. La razón era simple: si la recategorización del Congo como de una situación de guerra no constituía de ninguna forma una amenaza para la continuación de la presencia de las embajadas, ministerios de asuntos exteriores u organizaciones no gubernamentales, sí que lo era para la supervivencia organizacional de Naciones Unidas. En tiempos de crisis, numerosos oficiales de la MONUC se preocuparon de que el Consejo de Seguridad pudiera retirar la misión de paz de un país en donde no había “ninguna paz que mantener”. Además, los recursos que Naciones Unidas invirtió en Congo fueron de tal modo

⁵⁸ COWAN, Paul, *The Peacekeepers*, National Film Board of Canada, Canada, 2005.

⁵⁹ Observaciones sobre el terreno de la autora en Ituri, 2007; y entrevistas con personal de la ONU, 2004-2007.

⁶⁰ Entrevistas de la autora con diplomáticos y personal de la ONU, 2004-2007.

elevados que en muchas capitales occidentales se pudo escuchar la misma advertencia por parte de los diplomáticos: el Congo era un test a las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU. La reanudación de la guerra sería considerada como una evidencia de que las misiones de la ONU eran inefectivas, aún cuando se dotaran de un fuerte mandato y de enormes recursos⁶¹.

No obstante, la categorización del Congo fue el único elemento que cambió del marco de la construcción de la paz posbélica. El objetivo del aumento de la implicación internacional era el de hacer regresar la situación a lo "normal" -es decir, a un nivel de violencia considerado como normal en un Congo pacificado. A menudo, también, los actores internacionales interpretaron los acontecimientos particularmente impactantes como una confirmación de sus convicciones. Percibieron la violencia espeluznante en Ituri como una evidencia más del carácter "bárbaro" del pueblo congolés. Culparon a los líderes nacionales y regionales de la violencia traumática en los Kivus (y, algunas veces también en Ituri), reforzando aún más con ello sus razones para actuar al nivel macro.

6. Un enfoque en las divisiones macro

De hecho, durante toda la transición, los constructores de la paz con más poder -el personal diplomático, los donantes y las organizaciones internacionales como la MONUC y el Banco Mundial- actuaron casi exclusivamente en los niveles nacional y regional. Mediaron, y cuando fue necesario, presionaron a los principales políticos y líderes militares congoleños, ruandeses y ugandeses, y supervisaron de cerca los debates legislativos y constitucionales.

Este enfoque en el nivel macro, profundamente arraigado en la cultura organizacional de la ONU y de las embajadas, fue una norma estandarizada de acción. Cuando hace siglos se crearon las embajadas extranjeras, el objetivo era el de desarrollar buenas relaciones con los gobiernos anfitriones (y proteger a sus propios nacionales), no el de involucrarse con actores subnacionales. De modo similar, las Naciones Unidas fueron creadas en 1945 como una organización internacional encargada de labores intergubernamentales. Estas definiciones compartidas de las identidades de los cuerpos diplomáticos y de la ONU se han mantenido hasta ahora gracias a una serie de mecanismos formales e informales. Por ejemplo, durante la intervención internacional en el Congo el personal recién llegado se socializaba en la cultura de sus respectivas organizaciones a través de un período de formación formal, largo (para diplomáticos) o de un curso corto de introducción (para el personal de la MONUC), así como a través de las interacciones cotidianas con los otros miembros del personal. Cada par de años, los funcionarios diplomáticos y de las Naciones Unidas se trasladaban de las oficinas centrales al campo, o de una misión sobre el terreno a la siguiente. Traían a sus nuevas posiciones los conocimientos que habían adquirido en sus destinos anteriores -y muchos enfocaron la situación del Congo como si fuera exactamente la misma del

⁶¹ Entrevistas de la autora con funcionarios de la ONU y diplomáticos, 2003-2007.

país en el que habían estado anteriormente desplegados⁶². El intercambio constante con otros actores internacionales también ayudó a propagar esta interpretación compartida fuera de las organizaciones. Los miembros del personal diplomático y de la ONU se encontraban con frecuencia en reuniones formales e interacciones informales. Muchos de los altos oficiales de la MONUC eran diplomáticos que habían sido temporalmente transferidos a las Naciones Unidas.

Esta definición compartida de sus identidades organizacionales configuró la forma a través de la cual el personal diplomático y de Naciones Unidas entendía su rol durante la transición congoleña⁶³. En primer lugar, influyó en ambos la estructura de las organizaciones y el tipo de capacidades de que éstas disponían: ninguna organización contaba con una unidad para la construcción de la paz local, ni el personal contaba con formación especializada para trabajar a nivel local o en el análisis de problemas al nivel micro. Por lo tanto, esto creó limitaciones materiales en la implicación internacional a nivel local. En segundo lugar, esta definición compartida permitió a los diplomáticos y funcionarios de la ONU establecidos en el Congo afirmar que sus organizaciones se habían centrado siempre en un nivel macro, y que por lo tanto esta era la cosa más "natural" y "más apropiada" de hacer.

Y en tercer lugar, todo ello fue configurando el modo en que el personal diplomático y de las organizaciones internacionales interpretaron la continuación de los conflictos locales. Estos actores recabaron (o privilegiaron) la información que apuntaba a que la violencia en el este del país consistía en un problema de arriba hacia abajo. Los informes del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la situación en el Congo hicieron mucho hincapié en las causas nacionales y regionales de la violencia⁶³. Las resoluciones del Consejo de Seguridad se centraron en las tensiones a nivel macro⁶⁴. La inmensa mayoría de los entrevistados internacionales, así como los informes oficiales y no oficiales, culparon a los actores nacionales y regionales de la continuación de la violencia⁶⁵. Estos documentos y entrevistados sostenían que los políticos nacionales alimentaron los conflictos locales con la intención de abrirse paso a determinadas posiciones dentro de las instituciones de la transición. Igualmente, afirmaban que los poderes regionales apoyaron a las milicias locales para llevar a cabo su explotación ilegal de los recursos naturales congoleños. Por lo general, presentaban a las milicias Mai Mai -las cuales, como se ha explicado anteriormente, eran grupos armados que operaban a un micro-nivel y en sí mismo fragmentados, que no reconocían más jerarquía que la de sus propios líderes locales- como grupos controlados por el Presidente Kabila,

⁶² Entrevistas de la autora con diplomáticos occidentales y miembros del personal de organizaciones internacionales, 2003-2007.

⁶³ Consejo de Seguridad de la ONU, 2003-2006a.

⁶⁴ Consejo de Seguridad de la ONU, 2003-2006b.

⁶⁵ Fue más evidente en las entrevistas con Jozef Smets, 2005; otros tres diplomáticos occidentales, 2004 y 2005; un funcionario de la ONU, 2005; y un observador extranjero, 2004. Es igual de evidente en muchos documentos de la ONU, como la Misión de las Naciones Unidas para la República Democrática del Congo (MONUC), 2007.

manipulados por los asesores de Kabila y/o adecuadamente representados por sus delegados nacionales. A menudo retrataban a grupos fragmentados tales como los ruandófonos, las milicias Mai Mai, y el RCD-G como actores unitarios. Cuando era más que evidente que estos actores locales no estaban relacionados con políticos nacionales ni regionales, la mayoría de los constructores de paz, para entenderlos, adoptó un marco estándar de análisis basado en una versión simplificada de la teoría de Paul Collier y Anke Hoeffler⁶⁶: estos grupos locales estaban motivados por la codicia, por el control de los recursos minerales; por lo tanto, esto era un “problema legal y de orden público” del que las autoridades nacionales debían hacerse cargo.

Por supuesto que las escasas ONGs que trabajaron en la resolución de conflictos locales en las provincias orientales del Congo mostraron su oposición, tanto a esta interpretación específica de la violencia mencionada hasta ahora, como de una forma más amplia, al enfoque centrado en los niveles macro⁶⁷. A pesar de haber constantemente solicitado a la MONUC y a las embajadas implicarse en un mayor grado a nivel local, fueron recibidos con hostilidad, limitándoles incluso la obtención de financiación adicional para el desarrollo de sus propios proyectos. Las críticas formuladas desde dentro de las embajadas o de las organizaciones internacionales fueron asimismo marginalizadas y en última instancia suprimidas. Un diplomático belga que intentó hacer que sus colegas se centraran en encontrar una solución para el conflicto local fue ridiculizado y finalmente apartado. En el año 2003, la Representante Especial Adjunta del Secretario General para la República Democrática del Congo, una recién llegada a la MONUC, trató de conseguir que la misión desarrollara una política específica para el conflicto local. Tuvo que hacer frente a la burla y a la hostilidad, y su proyecto fue abandonado tan pronto como se marchó. Al igual que con la mayoría de los casos de resistencia organizacional al cambio, los esfuerzos reformistas fracasaron en el Congo porque amenazaban los intereses organizacionales afianzados y chocaban con las normas culturales existentes⁶⁸.

La falta de experiencia directa en el conflicto local del personal diplomático y de la ONU hizo posible que se mantuviera su enfoque en los niveles macro, y esto, a pesar del fracaso más que evidente de tal estrategia. Prácticamente todo el personal diplomático y de gerencia de la ONU presentes en el país se encontraban emplazados en la capital del Congo, Kinshasa, la cual se mantuvo

⁶⁶ COLLIER, P. y HOFFLER, A., *Greed and Grievance in Civil War*, Oxford Economic Paper 56, World Bank, Washington D.C. 2001. Tales interpretaciones fueron particularmente predominantes en las entrevistas de la autora con Jozef Smets, 2005, con un funcionario de la ONU, 2004; un diplomático occidental, 2005; y en las declaraciones de periodistas occidentales y africanos, y de políticos en la prensa, 2003-2007.

⁶⁷ Este párrafo se basa en las entrevistas de la autora con los miembros del personal de las ONGs internacionales, con diplomáticos belgas y con funcionarios de la MONUC, 2003-2007.

⁶⁸ Ver BARNETT, M. y FINNEMORE, M., *Rules of... op.cit.*; y WEAVER, C., *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*, Princeton University Press, Princeton, 2008. Para más detalles sobre el caso del Congo, véase: AUTESSERRE, “Local Violence...”, *op.cit.*, capítulos 5 y 6.

casi siempre pacífica durante la fase de transición⁶⁹. Este personal, raramente viajó fuera de la capital -por lo general un máximo de tres veces al año. Estos viajes proporcionaban a sus participantes poco más que unas ligeras pinceladas de lo que realmente ocurría a nivel local. Obviamente, los diplomáticos y funcionarios de la ONU con sede fuera del Congo estaban aún menos familiarizados con la situación sobre el terreno. Esto llevó a los altos funcionarios de la ONU y a los diplomáticos a subestimar las consecuencias de la violencia local y la necesidad de una intervención⁷⁰. Una investigación interna sobre el fracaso de la ONU en prevenir los enfrentamientos generalizados en Kivu del Sur en mayo de 2004 responsabiliza en parte al personal de Kinshasa por su tendencia a desestimar los informes sobre el terreno como demasiado alarmistas⁷¹. Del mismo modo, durante las entrevistas, los oficiales de la MONUC sobre el terreno se quejaban a menudo de que sus superiores en Kinshasa y Nueva York no tenían en cuenta sus informes alertando de las crisis inminentes.

7. De Hobbes a Locke: la elección de un Leviatán

El hecho de entender la intervención al nivel macro como la única tarea “natural” y “legítima” para los actores extranjeros también estableció las precondiciones que llevaron a la selección de una estrategia de construcción de la paz y del estado centrada, casi exclusivamente, en las elecciones. La reconstrucción de un estado implica muchas medidas, como la (re)construcción de una burocracia, de un sistema judicial, de unas fuerzas coercitivas efectivas y disciplinadas y la selección de líderes apropiados. En el Congo, los constructores internacionales de la paz se centraron de manera desproporcionada en una de las tareas mencionadas: la selección de líderes a través de unas elecciones. A excepción de las acciones ad hoc dirigidas a limitar las crisis o a asegurar que las elecciones transcurrieran sin problemas, la realización del resto de las tareas se ha pospuesto al periodo postelectoral.

Durante la transición, todas las embajadas y agencias de la ONU consideraron a las elecciones “la prioridad número uno”, “el objetivo principal de la transición”⁷². Desde 2004 en adelante, en los informes del Secretario General sobre la MONUC, antes de examinar la “situación de seguridad”, se consideraba siempre primero el “proceso electoral”⁷³. Durante los tres años de transición, embajadas, agencias de la ONU y la propia MONUC dedicaron la mayor parte de sus recursos financieros, logísticos y humanos a la organización de la votación⁷⁴. La mayoría de los entrevistados nunca cuestionó esta distribución de los recursos; ésta les

⁶⁹ Este párrafo se basa en las observaciones de la autora sobre el terreno; STAIBANO, C., *Enhacing... op.cit.*; y entrevistas de la autora con Jozef Smets (2005), y otros diplomáticos Occidentales, funcionarios de la ONU, representantes de ONGs, y civiles congolese, 2004-2007.

⁷⁰ La entrevista de la autora con Jozef Smets, 2005, y con un oficial de la ONU, 2005, ofrecieron una evidencia detallada de este proceso.

⁷¹ Misión de la ONU en la República Democrática del Congo (MONUC), 2005.

⁷² Entrevistas de la autora con diplomáticos y miembros del personal de la ONU, 2003-2007.

⁷³ Consejo de Seguridad de la ONU, 2003-2006a.

⁷⁴ Entrevistas de la autora con diplomáticos y miembros del personal de la ONU, 2003-2007.

parecía "natural" o "evidente" puesto que consideraban las elecciones como la mejor herramienta para la construcción del estado y, por tanto, de la paz⁷⁵.

Otros académicos ya han estudiado en profundidad la constitución del paradigma⁷⁶ de la "paz liberal"⁷⁷. Dos tendencias -la democratización y los acuerdos negociados para poner fin a la guerra civil- han configurado el rol de los occidentales en la resolución del conflicto. En la década de los noventa, un consenso emergió en torno a este asunto: cualquier estado que las potencias occidentales reconstruyeran debería ser democrático; de este modo se garantizaría tanto la paz doméstica como la paz internacional. Así nació el "modelo de reconstrucción democrática"⁷⁸. Su núcleo central eran las elecciones: instintivamente, los constructores internacionales de la paz vieron en las elecciones libres y justas la institución política de base que podría conectar la asistencia a la democracia con la construcción de la paz⁷⁹. Tal y como se refleja en un documento de referencia de la ONU, las elecciones debían promover el fin de la guerra, "reemplazar la competición violenta por el poder político, por una competición no violenta"⁸⁰. Las elecciones fueron también vistas como clave para el proceso de democratización: representaban un retorno al orden constitucional, y consagraban nuevas instituciones políticas así como reglas para la competición⁸¹. De este modo, organizaciones tan diferentes como la ONU, los Ministerios de Asuntos Exteriores occidentales y la mayoría de las ONGs, desarrollaron procedimientos operativos estándar, un conjunto de competencias y burocracias especializadas, para organizar elecciones en estados posconflicto.

Si bien es cierto que un enfoque en la celebración de elecciones es, por tanto, un rasgo recurrente en las recientes intervenciones posbélicas, no era ni natural ni obvio que en el Congo los actores internacionales escogieran a las elecciones como su principal estrategia de construcción del estado/de la paz. Unas elecciones solo pueden ser democráticas (y por tanto conferir legitimidad) cuando se dan una serie de precondiciones, como la libertad de expresión o la libertad de prensa⁸². Durante

⁷⁵ Véase, por ejemplo, la presentación de las elecciones en la Web oficial de la MONUC: <http://www.monuc.org/news.aspx?newsID=742>. Consultado el 14 de enero de 2009. Tales convicciones fueron constantemente expresadas durante las entrevistas sostenidas con diplomáticos y actores de la ONU (2004-2007).

⁷⁶ LYONS, T., "Post-Conflict Elections and the Process of Demilitarizing Politics: The Role of Electoral Administration", *Democratization*, vol. 11, nº 3, 2004, ps. 36- 62; PARIS, R., "Peacekeeping and the Constraints of Global Culture", *European Journal of International Relations*, vol. 9, nº 3, 2003, ps. 441-473 y *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004; OTTAWAY, M., "Rebuilding State Institutions in Collapsed States", *Development and Change*, vol. 33, nº 5, ps. 1001- 1023; y YOUNGS, R., "Democratic Institution-Building and Conflict Resolution: Emerging EU Approaches", *International Peacekeeping*, vol. 11, nº 3, 2004, ps. 526 - 543.

⁷⁷ PARIS, R., "Peacekeeping...", *op.cit.*

⁷⁸ OTTAWAY, M. "Rebuilding State Institutions...", *op. cit.*

⁷⁹ YOUNGS, R., "Democratic Institution-Building...", *op. cit.*

⁸⁰ UN BEST PRACTICE UNIT, *Handbook on United Nations Multidimensional Peace-Keeping Operations*, United Nations, Nueva York, 2003, p. 147.

⁸¹ LYONS, T., "Post-Conflict Elections...", *op. cit.*

⁸² MANSFIELD, Edward D. y SNYDER, J., *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, MIT Press, Cambridge, 2005; y SNYDER, J., *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, Norton, Nueva York, 2000.

la transición, el Congo no reunía la mayoría de estas condiciones. De 2004 en adelante, los actores internacionales y congoleños advirtieron que la celebración de unas elecciones dentro del corto periodo de tiempo de la transición avivaría las tensiones étnicas y generaría un nuevo ciclo de violencia⁸³. De hecho, la campaña electoral reforzó la base del poder de los extremistas. Las elecciones colocaron en el poder a radicales empeñados en librar al Congo de su población ruandófona. La nueva administración desatendió los asuntos públicos y reprimió a los opositores. Todo esto generó una nueva inestabilidad en muchas provincias congoleñas. En el año siguiente a las elecciones, tuvieron lugar combates y disturbios en Kinshasa, Ituri, Bajo Congo, Kivu del Sur, Katanga y Kivu del Norte, que después escalarían, hasta el punto de amenazar seriamente el acuerdo general.

La organización de elecciones, además de constituir una corta estrategia para la construcción del estado/de la paz, resultó también ser una tarea complicada⁸⁴. Los obstáculos en términos de seguridad eran enormes. El Congo es un inmenso territorio que carece prácticamente de infraestructuras, por lo que la organización física de las elecciones requirió de enormes recursos financieros y logísticos. Además, fueron necesarios esfuerzos colosales para capacitar a la población en materia de democracia: hasta la víspera de la ida a las urnas, la mayoría de los entrevistados del entorno rural no sabía para qué servían las elecciones⁸⁵. En síntesis, las limitaciones en términos logísticos, financieros y humanos, obstaculizaron la organización de unas elecciones “justas y libres”, tal y como obstaculizaron los esfuerzos en la construcción de la paz local.

Sin embargo, las percepciones de las elecciones y de la resolución del conflicto local eran de tal forma diferentes que, para el primer caso, los actores internacionales estimaron las limitaciones logísticas y de seguridad como superables, no así para el último⁸⁶. Los actores internacionales veían la organización de elecciones como una iniciativa concreta y técnica que podría llevarse a cabo mediante la incorporación de determinados especialistas, que implementan en todos los países la mejor estrategia posible en este ámbito desde su experiencia en los procesos electorales. Por el contrario, los actores internacionales consideraban la construcción de la paz -y especialmente la construcción de la paz *local*- como un problema multidimensional y abstracto, sin soluciones ni indicadores predefinidos (ambos deben ser adaptados a cada zona específica). El éxito o el fracaso en la organización de elecciones es fácilmente cuantificable: los expertos en elecciones han desarrollado indicadores para medir el carácter democrático, libre y justo del proceso electoral. Por el contrario, no se suele disponer de resultados tangibles o indicadores que marquen el progreso o el éxito en la conclusión de los programas

⁸³ Véase, por ejemplo: International Crisis Group, 2006a.

⁸⁴ Entrevistas de la autora con miembros del personal de la ONU y diplomáticos extranjeros, 2004-2007.

⁸⁵ Entrevistas de la autora con aldeanos alrededor de Nyunzu, Shabunda, Lemera, Baraka y Fizzi, 2004-2006.

⁸⁶ Entrevistas de la autora con diplomáticos, miembros del personal de la ONU y representantes de ONGs, 2003-2007.

de resolución del conflicto local. Finalmente, los actores internacionales percibían el proceso electoral como una tarea a corto plazo, limitada en el tiempo, con un inicio claro (la apertura de la campaña electoral) y un final claro (la elección de todos los cargos públicos necesarios). Por el contrario, muchos de los entrevistados caracterizaban la construcción de la paz local como una cuestión a "largo plazo".

Estas convicciones resultaban atractivas para los actores internacionales, no porque ofreciesen la única interpretación posible de su rol, sino porque a través de ellas se superaba toda una serie de restricciones organizacionales, lo que les posibilitaba así actuar⁸⁷. Según lo descrito anteriormente, los constructores internacionales de la paz percibieron la situación en las provincias orientales como extremadamente confusa. Carecían de las competencias, las estructuras burocráticas, la información, el acceso y los recursos para analizar los conflictos locales y actuar en consecuencia sobre ellos. Las elecciones traían una solución simple y directa para estos problemas, y supuestamente contribuían simultáneamente a la finalización de la guerra, y al desarrollo de la democratización y la legitimación. La organización de las elecciones ofrecía menos peligros que la mediación entre las partes beligerantes. No requería de ningún tipo de conocimientos en profundidad sobre los problemas locales. Se podía trabajar en ello básicamente solo a nivel nacional. Finalmente, la organización de elecciones estaba ya asociada a un conjunto específico de herramientas, procedimientos, competencias y estrategias.

A este enfoque centrado en las elecciones se opusieron muy pocas voces. En los Kivus, los representantes de la sociedad civil sostuvieron que las elecciones no deberían celebrarse hasta que se hubiese establecido la paz. Funcionarios de la ONU y personal diplomático nunca los escucharon⁸⁸. Más allá de las fronteras del Congo, muchos académicos criticaron el uso estandarizado de las elecciones como estrategia de construcción de la paz⁸⁹. Los profesionales en este ámbito, sin embargo, no tuvieron apenas tiempo para leerse sus estudios⁹⁰.

Las prioridades internacionales podrían haber sido diferentes. Los actores internacionales podrían haber privilegiado la paz o la justicia sobre la democracia, dedicando, por ejemplo, los más de 500 millones de dólares gastados en las elecciones a la reforma del sector de la seguridad, a la resolución del conflicto local o a una modernización sustancial del sistema judicial. El pueblo congolés muy probablemente hubiera acogido esta estrategia con satisfacción⁹¹. La mayoría de las élites nacionales y los líderes de las milicias tenían un gran interés en posponer las elecciones para mantener sus posiciones de autoridad. Por lo general, la población

⁸⁷ Esta frase, así como el proceso analizado en este párrafo, se basa en el estudio de BARNETT, M. y FINNEMORE, M., *Rules for the World... op.cit.*, sobre el desarrollo de herramientas analíticas por el personal del Fondo Monetario Internacional (FMI) en los primeros días de la organización.

⁸⁸ Comunicación informal de un representante de la sociedad civil de Kivu del Sur, octubre de 2007.

⁸⁹ Ver, entre otros, SNYDER, J., *From voting... op.cit.*; y PARIS, R., "Peacekeeping...", *op. cit.*

⁹⁰ Comunicación informal de un diplomático occidental, noviembre de 2007.

⁹¹ Las fuentes para este párrafo incluyen entrevistas y comunicaciones informales de la autora con congoleños de la élite, la no élite, urbanos y rurales, 2001-2007.

rural de las provincias orientales tenía muy poco conocimiento del significado de unas elecciones, y por lo tanto apenas se implicó en ellas. Es difícil de estimar cómo el resto de la población habría reaccionado a un proceso de democratización más largo. Sin embargo, y de acuerdo a muchos actores congoleños e internacionales entrevistados, solo gracias a las campañas masivas de información y sensibilización, financiadas por los donantes extranjeros, fue cómo la sociedad urbana congoleña pasó a ver en las elecciones la solución a los problemas del Congo.

Por lo tanto, un proceso de transición cuidadosamente planificado durante más de diez años para construir una paz duradera a todos los niveles, reconstruir la capacidad administrativa y económica del país, reducir al mínimo las interferencias internacionales visibles, desarrollar las precondiciones para unas elecciones libres y justas, y que explicara a la población las ventajas de esta estrategia, habría sido, muy probablemente, bien recibido.

8. ¿Realmente importó el marco de la construcción de la paz posbélica?

El estudio de los marcos discursivos es crucial para el análisis de la intervención internacional. Durante la transición congoleña, la interpretación de la transición como una situación "posbélica", de un cierto grado de violencia como normal en la vida pacífica del Congo, de la intervención en el plano nacional e internacional como las únicas tareas "naturales" y "legítimas" para los actores internacionales, y de las elecciones como el mecanismo predilecto para la construcción de la paz, establecieron los parámetros de la acción adecuada. Estos elementos constituyeron el marco de construcción de la paz posbélica, que configuró, primero, en qué cosas pensaban los actores internacionales (por norma general, la continuación del conflicto local quedaba excluida), lo que estos pensaban como viable (esto excluía la resolución del conflicto local), y finalmente el curso de acción a seguir ante una determinada situación, que estos pensaban "natural" (la acción en el plano nacional e internacional y, en concreto, la organización de elecciones)⁹².

Este marco construyó la resolución del conflicto local como una iniciativa irrelevante, inapropiada e ilegítima por parte de los actores internacionales. Si no fuera por este marco el resultado, aún con las limitaciones e intereses existentes, podría haber sido diferente. Los constructores internacionales de la paz podrían haber ubicado las causas de la violencia continuada en el plano local, y así haber contemplado la intervención en el conflicto local. Podrían incluso haber considerado la construcción de la paz local como una de sus prioridades. Sin embargo, ¿este marco tuvo realmente importancia?

La explicación alternativa invocada con más frecuencia para explicar el descuido internacional de la violencia local se basa en la teoría neorrealista, y hace hincapié en el hecho de que ninguna de las grandes potencias tenía un fuerte interés nacional en Congo. Esta falta de interés de las grandes potencias explicaba las limitaciones en los recursos humanos, financieros, organizacionales, logísticos,

⁹² Esta frase es una paráfrasis de NEUMANN, I., *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*, Edited by Audie Klotz and Deepa Prakash, Palgrave, Nueva York, 2008, p. 2.

de información, de seguridad y de análisis de la intervención internacional. Mientras no hay duda alguna de que estas limitaciones impidieron a los constructores internacionales de la paz abordar todas las dimensiones del problema congolés, no importa ahora de si de una manera más o menos adecuada, la verdad es que había recursos humanos y financieros considerables, y parte de ellos podrían haberse dedicado a la construcción de la paz local. Este dinero habría proporcionado fondos muy necesarios para las ONGs congoleñas, las cuales podrían haber implementado proyectos locales de reconciliación, como la construcción de un mercado, una escuela o un centro de salud entre dos comunidades en conflicto, con el objetivo de restablecer así los vínculos sociales y comerciales entre ellas. Del mismo modo, podrían también haber ayudado a la reconstrucción de los mecanismos sociales para la resolución pacífica del conflicto, tales como las instituciones locales de justicia. En cada puesto de observación, la MONUC podría haber desplegado, junto a los militares, a un miembro de su personal civil que quedaría encargado de supervisar las tensiones locales y de ofrecer recomendaciones para su resolución. Se podría haber autorizado a este civil a hacer uso de los recursos militares, diplomáticos o de desarrollo con el fin de promocionar la paz local.

Por lo tanto, es necesario entender por qué los actores internacionales interpretaron la falta de recursos materiales y financieros como un obstáculo para la construcción de la paz local. He argumentado que esto se debió a la presencia del marco de construcción de la paz posbélica, pero una perspectiva alternativa sería la de que los actores internacionales, deliberadamente, eligieron ignorar los conflictos locales. Dicho esto, tras considerar a seis posibles motivaciones diferentes para ello, de acuerdo con las teorías neorrealista, neoliberal y organizacional, la conclusión que se extrae es que esta motivación no existía.

La primera motivación potencial es que los actores internacionales no querían hacer nada por el Congo. Esta explicación no se sostiene. Si bien es cierto que ninguna de las grandes potencias tenía algún tipo de interés nacional en el país, la dimensión y el presupuesto de la MONUC daba la indicación de que al menos había un pequeño interés humanitario y geoestratégico en el Congo por parte de los estados miembros del Consejo de Seguridad de la ONU. Además, como se ha mencionado anteriormente, la ONU tenía un gran interés organizacional en la estabilización del Congo, puesto que la misión se había convertido en un test a las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.

La segunda motivación potencial es la de que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, de quienes dependía el mandato de las misiones de mantenimiento de la paz, no quisieron involucrar las misiones de la ONU en las zonas de confusión de los conflictos locales, salvo en los países de alta prioridad como Kosovo y Bosnia. De saber esto, el Secretario General habría restringido a su personal inmiscuirse en las contiendas locales. De nuevo, los datos no sostienen esta explicación. La única mención en los documentos oficiales de la ONU, y del personal diplomático, a la resolución del conflicto local es en el informe de 2003 del

Secretario General sobre la MONUC. En este informe, el Secretario General refrendó oficialmente la iniciativa de construcción de la paz local promovida por la entonces Representante Especial Adjunta para la República Democrática del Congo⁹³. Aparte de eso, la cuestión no estuvo nunca en la agenda de las reuniones de alto nivel, sea para apoyarla o para proscribirla. Durante las entrevistas, funcionarios de la ONU y personal diplomático con sede fuera del Congo, presentaron la resolución del conflicto local como un asunto de poca importancia que debía ser tratado sobre el terreno.

La tercera motivación posible es que los actores internacionales consideraran los asuntos internos congoleños, incluyendo la resolución del conflicto local, como una competencia exclusiva del Estado soberano congoleño. Esta explicación plantea más preguntas que respuestas. El personal diplomático internacional y de la ONU pasó por alto la soberanía congoleña siempre que lo consideró necesario. Por ejemplo, supervisaron de cerca la redacción de la nueva constitución, una cuestión de soberanía nacional por excelencia. Como tal, resulta necesario entender por qué la soberanía fue interpretada como una restricción para el caso de la construcción de la paz local y no en el caso de la redacción de la constitución. Es decir, el marco de la construcción de la paz posbélica configuró el conflicto local como un asunto mucho menos importante que los asuntos nacionales o internacionales.

La cuarta posible motivación es que los actores internacionales en el Congo persiguieran exclusivamente objetivos específicos y limitados, susceptibles de ser alcanzados únicamente con elecciones. Las elecciones sirven como un final simbólico para las intervenciones internacionales. Éstas proporcionan al personal diplomático, a las instituciones financieras internacionales y a los donantes bilaterales, los interlocutores que estos necesitan: "gobiernos, 'normales', internacionalmente reconocidos", capaces y dispuestos a implementar las normas y obligaciones internacionales⁹⁴. En el Congo, las elecciones también pusieron fin a un acuerdo de transición inefectivo. Esta motivación es válida solo para algunos de los actores internacionales, como China. El resto de los países más activos en el Congo (Francia, Estados Unidos, Reino Unido, Sudáfrica y Bélgica) precisaban construir una paz duradera allí, y no solo un gobierno internacionalmente reconocido, para potenciar sus oportunidades de negocio y proteger a sus gobiernos aliados en la región⁹⁵. Del mismo modo, y debido a que el conflicto del Congo era un test para las misiones de mantenimiento de paz de la ONU, los miembros del personal de la ONU eran conscientes -y a menudo subrayaban- de que la estabilización total del país era de suma importancia para su organización⁹⁶.

⁹³ Consejo de Seguridad de la ONU, 2003.

⁹⁴ LYONS, T., "Post-Conflict Elections...", *op.cit.*, p. 37. Véase también WOODWARD, *Why State-Building? Toward a Conceptual Framework*, Program on States and Security, City University of New York, Brookings Institution, Washington, 2006.

⁹⁵ La mayoría de los congoleños se opone vehementemente a esta afirmación. Ellos sostienen la idea de que los actores occidentales alimentan la violencia con el objetivo de explotar ilegalmente los recursos naturales congoleños. Mis seis años de trabajo de campo no han generado cualquier evidencia que corrobore esta hipótesis.

⁹⁶ Entrevistas de la autora con diplomáticos y miembros del personal de la ONU, 2004-2007.

Una quinta motivación, relacionada con la anterior, consiste en que los nuevos procedimientos estandarizados de trabajo del departamento de operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU condujeron a algún éxito sin haber para ello involucrado a las misiones en los conflictos locales⁹⁷. Sin embargo, queda todavía por entender cómo se ha logrado definir como “éxito” algo que acomodaba la continuación del conflicto local violento en varias partes del país.

La última motivación posible es que la ONU y los equipos diplomáticos extranjeros tenían un fuerte interés organizacional en minimizar la importancia del conflicto local. Ellos tenían que justificar el porqué de la ínfima cantidad de personal y recursos que se dedicaba al Congo para mantener su credibilidad, y para evitar ser arrastrados a una situación que se podría convertir en un barrizal como el de Somalia. También estaban convencidos de que el reconocimiento de las violaciones locales proporcionaría un pretexto a las partes beligerantes para alejarse del proceso de paz, y causar así su colapso. Esto es cierto, pero todavía queda por entender por qué belgas, británicos, franceses, sudafricanos, estadounidenses, y sobre todo, los funcionarios de la ONU, se aferraron a las elecciones cuando se enfrentaban a pruebas irrefutables de que esta estrategia fallaba y, por tanto, amenazaba a sus principales intereses nacionales y organizacionales. Uno también necesita entender por qué los activistas humanitarios y en materia de derechos humanos raramente protestaron en contra del enfoque en las elecciones como la iniciativa para el éxito. He sostenido que todo esto solo podría haber ocurrido debido a la presencia de un marco de construcción de la paz posbélica, que conformó de modo similar a diferentes culturas organizacionales, y gracias al cual personal emplazado en espacios institucionales muy diferentes llegó al punto de compartir una misma forma de entender las elecciones (como una estrategia viable y legítima para la construcción del estado y de la paz), la violencia local (como normal), y la persistencia de los combates localizados (como acontecimientos no vinculados al éxito de la transición).

En resumen, es cierto que las restricciones materiales, la falta de intereses nacionales y la existencia de intereses organizacionales tuvieron un papel relevante en prevenir la acción sobre la violencia local. No obstante, estas restricciones e intereses no eran datos de partida, pre-existentes y objetivos. Más bien, fueron constituidos por el marco de construcción de la paz posbélica. Este configuró la forma de entender la violencia y la intervención de manera tal que los actores internacionales interpretaron su falta de capacidades materiales como un obstáculo para la construcción de la paz local, y sus intereses nacionales y organizacionales como compatibles con la continuación del conflicto local.

Conclusión

Este artículo ha propuesto una nueva aproximación a las intervenciones internacionales a través de la demostración de que un marco discursivo, compuesto

⁹⁷ Esta explicación se basa en DOYLE, M. y SAMBANIS, N., *Making War... op. cit.*

por elementos procedentes de los planos organizacional, de campo y de la política mundial, puede influir en el comportamiento de las organizaciones internacionales sobre el terreno. Durante la transición congoleña de la guerra a la paz y la democracia, el marco de construcción de la paz posbélica configuró la forma de entender internacionalmente la violencia y la intervención de un modo que pasaba por alto el papel decisivo de las agendas locales en el mantenimiento de la violencia. Este marco hizo que ciertas estrategias (tales como las negociaciones a los niveles nacional y regional, o la organización de las elecciones) fuesen vistas como legítimas y apropiadas, y otras (en particular la resolución del conflicto local) como irrelevantes e ilegítimas. Como tal, este marco proscribió la acción internacional sobre la violencia local. A través de ello, las restricciones y los intereses apuntaron a las elecciones y excluyeron la construcción de la paz local como la acción a seguir. En última instancia, condenó los esfuerzos internacionales para la construcción de la paz.

El alcance de este argumento teórico no se limita a la intervención internacional en el Congo. Un estudio reciente enfatiza la importancia del conflicto local en la mayoría de las situaciones de guerra y posguerra⁹⁸. Sin embargo, el descuido del conflicto local por parte de miembros del personal de la ONU y personal diplomático es un patrón recurrente en las intervenciones de terceras partes. Ninguna de las misiones de mantenimiento de paz de la ONU en el mundo implementa programa alguno en relación a la violencia local⁹⁹. Solo un puñado de diplomáticos ha intentado (sin éxito) abogar en pos de que los grupos diplomáticos adopten un enfoque más adecuado en relación a las cuestiones locales.

Otros académicos ya han apuntado a cómo las grandes narrativas, tales como las ideas de libertad o desarrollo, oscurecen la interpretación internacional de las dinámicas locales, y conducen así, en última instancia, a estrategias de desarrollo disfuncionales¹⁰⁰. Del mismo modo, este artículo propone un examen del marco de la construcción de la paz posbélica para comprender el descuido constante de las tensiones locales y los fracasos resultantes de ello en la construcción de la paz. Muchos de sus elementos principales se encuentran presentes más allá de las fronteras del Congo. El enfoque del personal diplomático y de la ONU en los planos nacionales e internacionales es una característica recurrente de las intervenciones internacionales¹⁰¹ -lo cual no es sorprendente, visto que está arraigado en la cultura

⁹⁸ KALYVAS, S., *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006; KRÄMER, M., *The Relations Between Center and Periphery: Dynamics of Violence in Kwazulu-Natal, South Africa*. Paper presented at the Order, Conflict, and Violence Speaker Series, Yale University, New Haven, 2006; y STRAUS, S., *The Order of Genocide: Race, Power, and War in Rwanda*, Cornell University Press, Ithaca, 2006.

⁹⁹ Comunicaciones personales con funcionarios de la ONU, Nueva York, 2005 y 2008.

¹⁰⁰ ENGLUND, H., *Prisoners of Freedom: Human Rights and the African Poor*, University of California Press, Berkeley, 2006; y FERGUSON, J., *The Anti-Politics Machine: 'Development', 'Depoliticization', and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge University Press, Nueva York, 1990.

¹⁰¹ ALAO, A., MACKINLAY, J., y OLONISAKIN, F., *Peacekeepers, Politicians and Warlords: The Liberian Peace Process*, United Nations University Press, Nueva York, 1999. BADIE, B., *La Fin des Territoires: Essai sur le Désordre International et Sur L'utilité Sociale Du Respect*, Fayard, Paris, 1995. BIGO, D. "Guerres, Conflits, Transnational et Territoire", en: Bertrand Badie, Marie-Claude Smouts y

organizacional. La categorización de un entorno como “posbélico” casi siempre desencadena una adopción rutinaria de herramientas y procedimientos inapropiados para entornos en conflicto, tales como la obsesión en celebrar elecciones¹⁰². La interpretación de la violencia como un rasgo normal de la vida puede, del mismo modo, ser documentada para los Balcanes¹⁰³ y África en su conjunto¹⁰⁴. Esto a menudo conduce a que los actores internacionales perciban como normales las violaciones masivas de derechos humanos de las que han sido testigos, hasta el momento en el que tienen lugar acontecimientos especialmente impactantes.

Por ejemplo, la intervención internacional en Sudán presenta interesantes paralelismos con el análisis aquí desarrollado. La interpretación generalizada de Darfur como una guerra étnica, de árabes contra africanos, impidió que los intervinientes internacionales comprendieran las complejas dinámicas locales de la violencia¹⁰⁵. Los actores internacionales basaron su estrategia de intervención en un marco *-buenos contra malvados-* simplificado del conflicto, el cual acabó alimentando involuntariamente los antagonismos existentes. Las diferentes respuestas a las tensiones en las zonas occidentales y meridionales de este país también ponen a la luz el papel determinante que los acontecimientos espeluznantes tienen a la hora de sacudir a los actores internacionales de la habituación a la violencia. La guerra crónica en el Sur de Sudán causó cinco veces más víctimas que la crisis de Darfur. Sin embargo, el estallido repentino de una violencia aterradora en Darfur, percibido hasta entonces como una zona tranquila, atrajo mucha más atención de los medios de comunicación y del personal diplomático que la situación en el Sur en todo este tiempo.

Los actores internacionales, por tanto, deberían cuestionar aquellas interpretaciones generalizadas de la violencia y la intervención que hacen que la construcción de la paz local sea vista como una estrategia irrelevante e inapropiada. Este cuestionamiento les haría más fácil atender a marcos alternativos del entorno, tales como: la relación entre la guerra y la paz se caracteriza por el continuum, y no es dicotómica; la violencia extendida no es nunca un rasgo “normal” en la vida; la resolución del conflicto local es una tarea apropiada para los actores internacionales; las elecciones son un pobre mecanismo para la construcción de la paz¹⁰⁶.

Wladimir Andreff (eds.), *L'Internationale Sans Territoire*, L'Harmattan, Paris, 1996, ps. 397-418; entrevista de la autora con un funcionario de la MONUC, 2004; y comunicación informal de Roland Marchal, 2004.

¹⁰² Véase LYONS, T., “Post-Conflict Elections...”, *op. cit.*; OTTAWAY, M., “Rebuilding State Institutions...”, *op. cit.*; PARIS, R., “Peacekeeping...”, *op. cit.*; SNYDER, J., *From voting... op.cit.*; y STEDMAN, S. John, “Spoilers Problems...”, *op. cit.*, p. 50.

¹⁰³ WOODWARD, S., *Balkan...op.cit.*

¹⁰⁴ Roland Marchal, comunicación personal, enero 2004; y SHAW, I. Seaga, “Historical Frames...”, *op. cit.*

¹⁰⁵ Ver De WAAL, Alex, “Who Are the Darfurians? Arab and African Identities, Violence and External Engagement”, *African Affairs*, vol. 104, nº 415, 2005, ps. 181-205; y MAMDANI, M., *When Victims... op. cit.*

¹⁰⁶ Véase AUTESSERRE, S., “The Trouble with Congo-How Local Disputes Fuel Regional Violence”, *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 3, 2008, ps. 95-110. Para recomendaciones de políticas sobre cómo

*Artículo traducido por **Carlos A. CANAL HUARTE**, licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Madrid.

** Este artículo fue originalmente publicado en la revista *International Organization*. Autesserre, S., "Hobbes and the Congo: Frames, Local Violence, and International Intervention", *International Organization*, vol. 63, primavera 2009, ps. 249-80. © 2009 The IO Foundation. Traducido y reproducido con autorización de la autora y de Cambridge University Press.

Bibliografía

- ADAM, Hussein, *Peace Making and Peace Building in Somalia: A Tale of Two Political Cultures*, ponencia presentada en la Conferencia de la 49ª Reunión Anual de la Asociación de Estudios Africanos, noviembre, Washington, D.C., 2005.
- ALAO, Abiodun, MACKINLAY, John, y OLONISAKIN, Funmi, *Peacekeepers, Politicians and Warlords: The Liberian Peace Process*, United Nations University Press, New York, 1999.
- AUTESSERRE, Séverine, *Local Violence, International Indifference? Post-Conflict 'Settlement' in the Eastern D.R. Congo (2003–2005)*, Tesis de Doctorado, Universidad de Nueva York, New York, 2006a.
- "Local Violence, National Peace? Post-War 'Settlement' in the Eastern D.R. Congo (2003–2006)" en *African Studies Review*, nº. 49 (3), 2006, ps. 1–29.
- "D. R. Congo: Explaining Peace Building Failures, (2003–2006)" en *Review of African Political Economy*, nº. 34 (113), 2007, ps.423– 41.
- "The Trouble with Congo How Local Disputes Fuel Regional Violence" en *Foreign Affairs*, nº. 87 (3), 2008, ps. 94–110.
- BADIE, Bertrand. *La Fin des Territoires: Essai sur le Désordre International et Sur L'utilité Sociale Du Respect*, Fayard, París, 1995.
- BARNETT, Michael, *Eyewitness to a Genocide: The United Nations and Rwanda*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 2002.
- BARNETT, Michael y FINNEMOREM, Martha, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, 2004, Ithaca, New York.
- BENFORD, Robert D. y SNOW, David A., "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment" en *Annual Review of Sociology*, nº. 26, 2000, ps. 611–39.
- BERGER, Peter L. y LUCKMANN, Thomas, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Doubleday, Garden City, New York, 1967.
- BIGO, Didier, "Guerres, Conflits, Transnational et Territoire", editado por BADIE, Bertrand, SMOUTS, Marie-Claude y ANDREFF, Wladimir en *L'international Sans Territoire*, L'Harmattan, París, 1996, ps. 397–418.
- BRAECKMAN, Colette, *Les Nouveaux Prédateurs: Politique des Puissances en Afrique Centrale*, Fayard, París, 2003.
- COLLIER, Paul y HOEFFLER, Anke, "Greed and Grievance in Civil War" en *Oxford Economic Paper*, nº 56, World Bank, Washington, D.C.
- CONRAD, Joseph, *Youth: A Narrative and Two Other Stories [Heart of Darkness]*, Blackwood, Edinburgh/London, 1902.
- COWAN, Paul, *The Peacekeepers*, National Film Board of Canada, Canada, 2005.
- DE WAAL, Alex, "Who Are the Darfurians? Arab and African Identities, Violence and External Engagement" en *African Affairs*, vol. 104, nº 415, 2005, ps. 181–205.
- DIMAGGIO, Paul J., y POWELL, Walter W., "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphisms and Collective Rationality in Organizational Fields" en *American Sociological Review*, vol. 48, nº 2, 1983, ps. 147– 60.
- DOYLE, Michael y SAMBANIS, Nicholas, *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*, Princeton University Press, Princeton, New York, 2006.
- DUNN, Kevin C., *Imagining the Congo: The International Relations of Identity*, Palgrave Macmillan, New York, 2003.

implementar programas efectivos de construcción de la paz local.

- EDEN, Lynn, *Whole World on Fire: Organizations, Knowledge, and Nuclear Weapons Devastation*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y., 2004.
- ENGLUND, Harri, *Prisoners of Freedom: Human Rights and the African Poor*, University of California Press, Berkeley, 2006.
- FEARON, James D. y LAITIN, David D., "Ethnicity, Insurgency, and Civil War" en *American Political Science Review*, vol. 97, nº 1, 2003, ps. 75–90.
- FERGUSON, James., *The Anti-Politics Machine: 'Development,' Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge University Press, New York, 1990.
- FINNEMORE, Martha, "Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism" en *International Organization*, vol. 50, nº 2, 1996, ps.. 325– 47.
- FORTNA, Virginia Page, *Where Have All the Victories Gone? War Outcomes in Historical Perspective*, ponencia presentada en la 99ª Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Chicago, septiembre 2004.
- FOUCAULT, Michel, *Surveiller et Punir: Naissance de la Prison*, Gallimard, París, 1975.
- GOFFMAN, Erving, *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Mass: Harvard University Press, Cambridge, 1974.
- GOLDHAGEN, Daniel Jonah, *Hitler's Willing Executioners: Ordinary Germans and the Holocaust*, Vintage Books New York, 1997.
- Herman, Judith Lewis, *Trauma and Recovery*, Basic Books, Nueva York, 1992
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Maintaining Momentum in the Congo: The Ituri Problem*, Africa Report Nº. 84, International Crisis Group, Brussels, 2004.
- (2006a), *Congo's Elections: Making or Breaking the Peace*, Africa Report Nº. 108, International Crisis Group, Brussels.
- (2006b), *Katanga: The Forgotten Crisis of the Congo*. Africa Report Nº. 103, International Crisis Group, Brussels.
- INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE, *Mortality in the Democratic Republic of Congo: Results from a Nationwide Survey*, International Rescue Committee and Burnet Institute, New York, 2005.
- JERVIS, Robert., "Understanding Beliefs" en *Political Psychology*, vol. 27, nº 5, 2006, ps. 641– 63.
- KALYVAS, Stathis N., *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge University Press, New York, 2006.
- KECK, Margaret y SIKKINK, Kathryn, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y., 1998.
- KELMAN, Herbert y HAMILTON, V. Lee, *Crimes of Obedience: Toward a Social Psychology of Authority and Responsibility*, Yale University Press, New Haven, Conn.
- KLOTZ, Audie y LYNCH, Cecelia, *Strategies for Research in Constructivist International Relations*, M.E. Sharpe, Armonk, N.Y.
- KRÄMER, Mario, *The Relations Between Center and Periphery: Dynamics of Violence in Kwazulu- Natal, South Africa*, ponencia presentada en the Order, Conflict, and Violence Speaker Series, Yale University, New Haven, Conn, 2006.
- LICKLIDER, Roy, "Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945–1993" en *American Political Science Review*, vol. 89, nº 3, 1995, ps. 681–87.
- LYONS, Terrence, "Post-Conflict Elections and the Process of Demilitarizing Politics: The Role of Electoral Administration" en *Democratization*, vol. 11, nº 3, 2004, ps. 36– 62.
- MAMDANI, Mahmood, *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 2011.
- "The Politics of Naming: Genocide, Civil War, Insurgency" en *London Review of Books*, vol. 29, nº 8, 8 de marzo de 2007, accessible en [http://www.lrb.co.uk/v29/n05/mamd01_html]. Consultado el 14 de enero de 2009.
- MAMPILLY, Zachariah, *Stationary Bandits: Understanding Rebel Governance*, tesis doctoral, University of California, Los Angeles, 2007.
- MANSFIELD, Edward D. y SNYDER, Jack, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, Mass.: MIT Press, Cambridge, 2005.
- MATTHEIEM, Nathalie, Congo—un entretien exclusif avec le responsable des opérations de maintien de la paix de l'ONU Guehenno: Si on réussit, c'est toute l'Afrique qui repart, *Le Soir* (Internet ed.), 23 de abril de 2005. Disponible en [http://archives.lesoir.be/congo-un-entretien-exclusif-avec-le-responsable-des_t-20050423-Z0QHGXG.html?queryand=%22Si+on+r%E9ussit%2C+c%92est+toute+l%92Af]. Consultado el 14 de enero de 2009.
- NBANDA NZAMBO, Honoré, *Crimes Organisés en Afrique Centrale. Révélations sur les Réseaux Rwandais et Occidentaux*, Dubois, Paris, 2004.
- NEUMANN, Iver, "Discourse Analysis" en *Qualitative Methods in International Relations: A*

- Pluralist Guide*, publicado por KLOTZ, Audie y PRAKASH, Deepa, Palgrave, New York, 2008, ps. 61-77.
- OTTAWA, Marina. "Rebuilding State Institutions in Collapsed States" en *Development and Change*, vol. 33, nº 5, 2002, ps. 1001-23.
- PARIS, Roland, "Peacekeeping and the Constraints of Global Culture" en *European Journal of International Relations*, vol. 9, nº 3, 2003, ps. 441-73.
- *AtWar's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- PORAC, Joseph F., HOWARD, Thomas y Charles W. F. BADEN-FULLER, "Competitive Groups as Cognitive Communities: The Case of Scottish Knitwear Manufacturers" en *Journal of Management Studies*, vol. 26, nº 4, 1989, ps. 397- 416.
- POWER, Samantha, 'A Problem from Hell:' *America and the Age of Genocide*, Basic Books, New York, 2002.
- SHAW, Ibrahim Seaga, "Historical Frames and the Politics of Humanitarian Intervention: From Ethiopia, Somalia to Rwanda" en *Globalisation, Societies and Education*, vol. 5, nº 3, 2007, ps. 351-71.
- SNYDER, Jack L, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, Norton, 2000, New York.
- STAIBANO, Carina, *Enhancing the UN Capacity. Part Two: The Democratic Republic of Congo: Enhancing UN Peacekeeping Capacity—Some Operational Aspects*, manuscrito no publicado, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Uppsala, Sweden, 2005.
- STEDMAN, Stephen John, "Spoilers Problems in Peace Processes" en *International Security*, vol. 22, nº 2, 1997, ps. 5-53.
- STEDMAN, Stephen John, ROTHCHILD, Donald y COUSENS, Elizabeth M., *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 2002.
- STRAUS, Scott, *The Order of Genocide: Race, Power, and War in Rwanda*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y., 2006.
- TOUVAL, Saadia y ZARTMAN, William, *International Mediation in Theory and Practice*, Westview Press, Boulder, 1985.
- United Nations (UN), Best Practice Unit, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, United Nations, New York, 2003.
- UN Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUC), MONUC and the Bukavu Crisis, United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Best Practices Unit, United Nations, New York, 2005.
- DRC Profile, 'Why are the Problems Still Continuing Today?' Anteriormente disponible en <http://www.monuc.org/news.aspx?newsID=885>], consultado en octubre de 2007.
- UN Security Council, *Second Special Report of the Secretary General on the United Organization Mission in the Democratic Republic of Congo*, S020030566, United Nations, New York, 27 de mayo de 2003.
- Informes del Secretario General de la Mision de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, informes del 14 al 23, United Nations, New York, 2003-2006a, disponible en [<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/monucDrp.htm>], consultado el 14 de enero de 2009.
- Resoluciones 1711, 1671, 1653, 1649, 1635, 1621, 1616, 1596, 1592, 1565, 1555, 1552, 1533, 1522, 1501, 1499, 1493 y 1489, United Nations, New York, 2003-2006b.
- U.S. Department of State, Background Note: Democratic Republic of the Congo, disponible en [www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2823.htm], 2007, actualizado en octubre de 2008, consultado el 14 de enero de 2009.
- VAN ACKER, Frank y VLASSENROOT, Koen, "Youth and Conflict in Kivu: 'Komona Clair'" en *Journal of Humanitarian Assistance*. Disponible previamente en [<http://jha.ac/>], 2000, primera consulta en abril de 2002.
- VLASSENROOT, Koen y RAEYMAEKERS, Timothy, *Conflict and Social Transformation in Eastern D.R. Congo*, Academia Press Scientific, Gent, Belgium, 2004.
- VLASSENROOT, Koen y ROMKEMA, Hans, "The Emergence of a New Order? Resources and War in Eastern Congo" en *Journal of Humanitarian Assistance*, disponible en [<http://jha.ac/articles/a111.htm>], 2002, consultado el 14 de enero de 2009.
- WALTER, Barbara F., *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2002.
- Weaver, Catherine, *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2008.

- WEICK, Karl E, *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks, Sage Publications, California, 1995.
- WEINSTEIN, Jeremy, *Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective*, manuscrito no publicado, Center for Global Development, Washington, D.C., 2005.
- WILLAME, Jean-Claude, *Banyarwanda et Banyamulenge: Violences Ethniques et Gestion de L'identitaire au Kivu*, Institut Africain-CEDAFOL'Harmattan, Bruxelles/Paris, 2005.
- WILMER, Franke, *The Social Construction of Man, the State, and War: Identity, Conflict, and Violence in Former Yugoslavia*, Routledge, New York, 2002.
- WOOD, Elisabeth Jean, *Forging Democracy from Below: Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*, Cambridge University Press, New York, 2000.
- WOODWARD, Susan L., *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1995.
- *Why State-Building? Toward a Conceptual Framework*, Program on States and Security, City University of New York, 2006.
- Youngs, Richard, "Democratic Institution-Building and Conflict Resolution: Emerging EU Approaches" en *International Peacekeeping*, vol. 11, nº 3, 2006, ps.526- 43.
- ZARTMAN, I. William, *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*, Oxford University Press, New York, 1999.

EL PROGRAMA NUCLEAR IRANÍ: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y POSIBLES ESCENARIOS

FERNANDO IBÁÑEZ*

RESUMEN:

El programa nuclear de Irán comenzó en la década de 1950 bajo el Sha. Fue abandonado después de la Revolución de 1979, que llevó al poder a Jomeini. En 1989, se reinició, levantando las sospechas de la comunidad internacional. Irán insistió en que estaba cumpliendo con las obligaciones del Tratado de No Proliferación, pero en 2002 se supo la existencia de un programa clandestino. Teherán ha afirmado en repetidas ocasiones que su programa nuclear es estrictamente pacífico, pero las autoridades estadounidenses y europeas siguen siendo escépticas. El objetivo de este trabajo es analizar el contexto geopolítico y las posibles iniciativas (diplomáticas y militares) que pueden ser llevadas a cabo ante la profundización del programa nuclear iraní en los últimos años.

PALABRAS CLAVE:

Irán, nuclear, no proliferación, desarme, control de armas.

TITLE:

Iran's nuclear program: state of the art and possible scenarios

ABSTRACT:

Iran's nuclear program began in the 1950s under the Shah. It was abandoned after the 1979 Revolution, which brought to power Khomeini. In 1989, a new effort began, raising suspicions of the international community. Iran insisted that it was fulfilling to its obligations under the Non-Proliferation Treaty, but in 2002 the existence of a clandestine program came to be known. The aim of this paper is to analyze the geopolitical context and possible initiatives (diplomatic and military) that can be brought before the deepening of the Iranian nuclear program in recent years.

KEYWORDS:

Iran, nuclear, non-proliferation, disarmament, arms control.

***Fernando IBÁÑEZ** es licenciado en Ciencias Políticas por la UNED, Doctorando en el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad de Zaragoza, ha cursado el Certificate in Terrorism Studies por la Universidad de St Andrews, Escocia, y es investigador en la Universidad de Zaragoza.

Introducción

El programa nuclear iraní no es producto del régimen fundamentalista que se instaló en el país con la Revolución que protagonizó Jomeini en 1979. Irán inició sus planes atómicos en tiempos del Sha Reza Pahlevi quien, gracias al programa *Átomos para la Paz* impulsado por el Presidente norteamericano Dwight D. Eisenhower, firmó el 5 de marzo de 1957 un acuerdo de cooperación nuclear civil con EEUU¹. Dos años después Irán negoció con el gigante americano el suministro de un reactor de cinco megavatios. En los años setenta el *Sha* rubricó contratos tanto con Francia como con Alemania con el fin de suministrar al país hasta veintitrés reactores. El objetivo declarado era obtener 23.000 megavatios de electricidad procedente de la energía nuclear.

Pronto surgieron las sospechas respecto a la posibilidad de que Irán estuviera desarrollando un programa nuclear secreto, si bien el país había firmado en 1968 y ratificado en 1970 el Tratado sobre la No Proliferación Nuclear (TNP). Cuando en 1979 llegó Jomeini al poder había seis reactores casi en funcionamiento. Fue el nuevo líder revolucionario quien decidió cancelar esos contratos internacionales y abandonar el programa nuclear, al considerar anti-islámico desarrollar esta clase de tecnología².

Acabada la guerra con Irak en 1988, Irán reinicia con el Presidente Rafsanjani su programa atómico, para lo cual Rusia, China y Argentina fueron los principales proveedores de tecnología. Argentina, ante la insistencia estadounidense, canceló la venta de un reactor experimental a Irán en 1992. Nuevas presiones favorecieron la disminución de la asistencia china en 1998. El mantenimiento de la cooperación rusa permitió a Irán proseguir con la construcción de la planta nuclear de Bushehr, al sur del país, una instalación que inició su desarrollo gracias al apoyo estadounidense y alemán en los años setenta.

En 2002 un grupo opositor al régimen iraní, denominado Comité Nacional de Resistencia Iraní, presentó pruebas de la existencia de dos nuevas plantas nucleares en Natanz y Arak, que el país no había declarado al Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA). La presión diplomática sobre Irán se ha incrementado desde entonces y el asunto ha acabado en manos del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Los problemas con Irán favorecieron la constitución de la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación, promovida en la primavera de 2003 por once países (Alemania, Australia, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Japón, Polonia, Portugal y Reino Unido) y que requería que se tomaran medidas para impedir el transporte por tierra, mar o aire de armas de destrucción masiva

¹ Un resumen de los principales hitos del programa nuclear iraní puede consultarse en la Tabla 1.

² ZACCARA, Luciano, "Irán y la cuestión nuclear" en *Política Exterior*, nº 109, enero/febrero de 2006

entre estados o entre éstos y entes no estatales. A la iniciativa se acabarían sumando dieciséis países, incluida Rusia. En junio de 2003 el Director del OIEA, Mohammed El Baradei, presenta un informe en el Consejo de Gobernadores del Organismo, que describe las actividades clandestinas que en materia nuclear había venido desarrollando Irán, como la importación en 1991 de 1.800 kilogramos de distintos tipos de uranio, lo que violaba los acuerdos, viendo algunos en China el posible proveedor de dicho material.

La presión diplomática se incrementó en 2003 y 2004 y el asunto del programa nuclear iraní acabó en la mesa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que desde el verano de 2006 ha aprobado distintas resoluciones que, de momento, no parecen haber obtenido el efecto deseado. La preocupación por los silencios de Teherán respecto a su programa nuclear resurgió al conocerse en 2009 la existencia de una nueva instalación cerca de la localidad de Qom. La visita de los inspectores del OIEA no pareció ser tranquilizadora y el informe trimestral del Director General, conocido a mediados de noviembre de 2009, advertía de que la nueva instalación "*reduce el grado de confianza*" y "*da lugar a preguntas sobre si existen otras instalaciones nucleares*" en Irán que no hayan sido declaradas al Organismo³.

El objetivo de este artículo es analizar el contexto geopolítico y los posibles escenarios que se pueden presentar ante la crisis desatada por la profundización del programa nuclear iraní en los últimos años.

Tabla 1. Hitos del programa nuclear iraní

1957. EEUU e Irán firman un acuerdo de cooperación nuclear de carácter civil.

1959. Irán crea el Centro de Investigación Nuclear de Teherán (CINT), controlado por la Organización de Energía Atómica de Irán. El CINT es equipado con un reactor de investigación nuclear de 5 megavatios, donado por EEUU.

1967. El reactor donado por EEUU entra en funcionamiento.

1968. Irán firma el TNP.

1970. Irán ratifica el TNP.

1974. El Sha de Persia anuncia el propósito de producir 23.000 megavatios de electricidad utilizando plantas

³ Informe del Director General del OIEA sobre Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP y de las disposiciones pertinentes de las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) y 1835 (2008) del Consejo de Seguridad en la República Islámica del Irán, 16 de noviembre de 2009. Puede consultarse en castellano en el siguiente enlace electrónico del OIEA: http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2009/Spanish/gov2009-74_sp.pdf

nucleares.

1979. Irán dispone de seis reactores. Tras el triunfo de la Revolución, Jomeini cancela el programa nuclear.

1989. Bajo la presidencia de Rafsanjani, Teherán decide reiniciar el programa nuclear con apoyo ruso, chino y argentino.

1995. Irán firma con Rusia un acuerdo para completar las instalaciones de Bushehr.

1996. China se une a la cooperación nuclear con Teherán, a pesar de las presiones en contra que ejerce EEUU.

2002. Un grupo opositor iraní denuncia la existencia de dos instalaciones nucleares en Natanz y Arak desconocidas por la comunidad internacional.

2003. La Agencia Internacional de Energía Atómica (OIEA) informa, tras la inspección de ambas instalaciones, que Irán no ha cumplido con el Tratado de No Proliferación nuclear. Irán firma el Protocolo adicional del TNP, pocos días antes de que expire el plazo dado por el OIEA.

2006. El OIEA vota remitir a Irán al Consejo de Seguridad de la ONU. Irán pone fin a las inspecciones sorpresa de la ONU.

2007. Irán anuncia que tiene 3.000 centrifugadoras en marcha para enriquecer uranio. Informes de inteligencia estadounidenses afirman que Irán detuvo sus planes para hacerse con armas nucleares en el otoño de 2003.

2008. El principal grupo de oposición iraní revela la existencia en las inmediaciones de Teherán de un centro de mando y control que prepara la fabricación de cabezas nucleares para su instalación en misiles de alcance medio. Irán anuncia la instalación de 6.000 nuevas centrifugadoras para enriquecer uranio.

2009. Irán lanza al espacio su primer satélite de fabricación propia, dedicado a las tecnologías y a la investigación. Según algunas fuentes, el cohete que impulsa el satélite puede ser usado con fines armamentísticos como misil de largo alcance, con la posibilidad de albergar ojivas nucleares. Fuentes de los servicios de inteligencia occidentales revelan al diario británico *The Times* que Irán ya está en condiciones de fabricar una bomba nuclear y sólo se encuentra a la espera de que el líder supremo Ali Jamenei dé la autorización. El diario *The Washington Post* afirma que un informe de la Oficina de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado de EEUU concluye que Irán no será capaz de producir armamento nuclear hasta el año 2013.

2010. El OIEA informa de que Irán ha producido 2.800

kilos de uranio poco enriquecido, una cantidad que se considera suficiente, si es enriquecida, para construir entre dos y tres bombas nucleares. Irán prevé poner en marcha la central de Bushehr antes de un año.

1. La situación interna iraní

La estabilidad del régimen iraní fue puesta a prueba a raíz de las protestas surgidas tras la celebración de las elecciones presidenciales de junio de 2009. Es cierto que a los ojos de algunos analistas no parecía factible una victoria tan abrumadora de Ahmadineyad en la primera vuelta (casi el 63% de los votos) y con una participación electoral sin precedentes (75%). En las jornadas previas era habitual escuchar y leer en los medios de comunicación occidentales que se produciría una segunda vuelta, ya que ningún candidato lograría superar la barrera del 50% de los votos en la primera votación.

Sin embargo, *Terror Free Tomorrow: The Center for Public Opinion*, un instituto de investigación norteamericano que mide la actitud hacia el extremismo, realizó un sondeo en Irán un mes antes de las elecciones. En el mismo Ahmadineyad obtenía dos de cada tres sufragios y sus partidarios se concentraban, especialmente, en los votantes de entre 18 y 24 años⁴.

Shirin Ebadi, la primera jueza iraní y Premio Nobel de la Paz, advirtió una semana después de las elecciones que en muchos colegios electorales no se permitió la presencia de interventores de los candidatos reformistas (Musaví y Karrubi), que hubo denuncias de manipulación de muchas urnas, que el líder supremo proclamó a Ahmadineyad como vencedor cuando aún quedaban sufragios por recomtar y que resultaba bastante difícil de creer que Ahmadineyad obtuviera 24 millones de votos cuando cuatro años antes logró 14 millones de sufragios, en unas elecciones de las que uno de sus oponentes (nada menos que Rafsanjani) dudó del resultado de forma explícita, afirmando que expresaría sus dudas al mismo Dios, puesto que nadie en Irán le hacía caso⁵.

El sangriento resultado de las protestas (treinta muertos, según fuentes oficiales, y más de trescientos detenidos) muestra no sólo la amplitud de las revueltas sino también que han afectado de manera importante a la legitimidad que la actual clase dirigente iraní entre un sector importante de la sociedad civil. Además, Irán vive un proceso de modernización tecnológica cuyos cambios sociales pueden acabar socavando la ideología que impregna todo el sistema político. En este sentido, parece indudable el papel que las nuevas tecnologías (Internet, redes sociales, blogs...) están teniendo en las protestas desatadas en las últimas semanas y su influencia entre la abundante población joven, ya que el sesenta por ciento de los iraníes ha nacido después de la Revolución.

⁴ Puede consultarse el citado estudio en el siguiente enlace: <http://www.terrorfreetomorrow.org/upimagestft/TFT%20Iran%20Survey%20Report%200609.pdf>

⁵ EBADI, Shirin, "Irán debe celebrar nuevas elecciones" en *El País*, 20 de junio de 2009

No debe olvidarse que los tres grandes momentos revolucionarios que vivió Irán en el siglo XX (la Revolución Constitucional de 1905 a 1911, el mandato de Mossadeq de 1951 a 1953 y la Revolución Islámica de 1979) se produjeron por la confluencia de tres factores: el aumento de la ira popular contra la corrupción del régimen, una ruptura entre las clases dirigentes y los clérigos, y la insatisfacción con las relaciones exteriores de Irán. En todos los casos se unieron en la oposición al régimen grupos laicos y liberales con sectores clericales⁶.

Difícilmente los dirigentes políticos iraníes pueden menospreciar las mayores protestas callejeras desde la llegada de la Revolución, ya que ellos mismos alcanzaron el poder al calor de manifestaciones populares que se extendieron durante todo el año 1978 y que dieron lugar al exilio del Sha y al regreso de Jomeini el 1 de febrero 1979.

Tanto entre la clase política como en el seno de la sociedad iraní, el acuerdo parece unánime respecto a que Irán, firmante del TNP, tiene derecho al desarrollo pacífico de la energía nuclear, tal y como recogen las disposiciones del propio Tratado. Sin embargo, desde las elecciones presidenciales celebradas en junio de 2009, han aparecido notables discrepancias dentro del régimen respecto a la política exterior de Ahmadineyad, con críticas en los medios de comunicación por parte del ala ultraconservadora, que había apoyado al presidente hasta 2009.

Algunos sectores consideran una cesión excesiva la aceptación por parte de Ahmadineyad de que Irán pueda enriquecer uranio fuera de sus fronteras a través de acuerdos con terceros países. De hecho, el presidente iraní parece haber ido asumiendo ciertas posiciones pragmáticas en política exterior, lo que le habría enfrentado con algunos de sus compañeros partidarios de mantener una línea dura. Por otra parte, esto ha permitido a los sectores conservadores moderados debilitar la posición interna de Ahmadineyad.

Por su parte, el líder supremo, Ali Jamenei, parece pretender mediar entre los sectores enfrentados, pero sin apoyar a Ahmadineyad de forma explícita, tal y como hizo tras las elecciones, ni enfrentándose abiertamente a él, dado que debilitaría la estabilidad del sistema en un momento crítico para su política exterior⁷. Ahmadineyad parece buscar un acuerdo con EEUU sobre su programa nuclear, lo que explicaría sus emplazamientos a Obama para sentarse a negociar. Dicho acuerdo le podría dar alas suficientes para enfrentarse con más posibilidades a sus enemigos internos.

2. El contexto geopolítico

Diversos factores parecen estar favoreciendo un resurgimiento del papel de Irán en Oriente Medio, tras años en los que la guerra con su vecino iraquí contuvo sus ansias de protagonismo en la región. El contexto geopolítico en el que se mueve

⁶ SINGH, Michael, "Iranian Re-Revolution" en *Foreign Affairs*, 26 de junio de 2010.

⁷ STRATFOR INTELLIGENCE, "Political Infighting in Iran Going Critical?", 13 de septiembre de 2010.

Irán en estos momentos puede resumirse en los siguientes puntos:

- La estabilidad regional en el Golfo Pérsico se ha fundamentado tradicionalmente en el equilibrio entre Irán e Irak. Dicho equilibrio se tambaleó en 1990 y el resultado fue la invasión de Kuwait. La invasión de Irak de 2003 volvió a deshacer el equilibrio. Irán ha visto desaparecer a dos de sus tradicionales enemigos y vecinos: la caída del régimen de Sadam Hussein en Irak y el enfrentamiento de la comunidad internacional con los talibanes en Afganistán. Paradójicamente, en ambos casos el papel principal lo ha protagonizado EEUU. De los tres países miembros del denominado *Eje del Mal* permanecen, tras ocho años de Gobierno de George W. Bush, los regímenes de Irán y Corea del Norte.
- Precisamente, el ejemplo de lo ocurrido con Corea del Norte, país que estando en posesión de armas nucleares no ha sufrido ninguna agresión directa por parte de EEUU, ha podido convencer a Irán de que sólo dotándose de la bomba atómica en el más breve plazo de tiempo posible puede evitar sufrir el mismo destino que su vecino iraquí. Por ello, liberado de dos de los corsés que le oprimían, y amenazado por la administración Bush, Irán se ha lanzado a profundizar en su programa nuclear. No hay que olvidar que Irán se encuentra rodeado de vecinos más o menos próximos y dotados de armas nucleares: Israel, Pakistán, India, Rusia y China.
- El ocultamiento de varias instalaciones nucleares por parte de Irán ha despertado las alarmas en la comunidad internacional ante el riesgo de que los fines de su programa nuclear no sean exclusivamente civiles.
- Además, el programa nuclear iraní se enmarca en uno de los grandes debates en los que se encuentra inmersa la comunidad internacional: el relativo a cómo evitar la proliferación y favorecer el desarme en un contexto de renacimiento de la industria nuclear.
- Las declaraciones incendiarias del Presidente iraní Ahmadineyad contra Israel ("muerte a Israel", negación del Holocausto, etc.) no han favorecido la deseable distensión regional.
- La llegada de Obama a la Casa Blanca y las disensiones aparecidas en el régimen iraní tras las elecciones presidenciales de junio de 2009, podrían haber marcado un punto de inflexión en las relaciones entre ambos países, así como en las que mantiene Irán con la comunidad internacional. Sin embargo, tras el fracaso del último intento negociador de noviembre de 2009 y la propuesta turco-brasileña para salir de la actual parálisis (conocida como *Declaración de Teherán*), parece que Irán está profundizando en el desarrollo de su programa nuclear.

- La posición rusa ha evolucionado en los últimos meses y parece cada vez más próxima a Occidente. De hecho, el cambio se percibió claramente una semana después de que Obama anunciara que no se instalaría un escudo antimisiles en Europa del Este y se consolidó tras darse a conocer la existencia de una instalación nuclear iraní secreta en Qom⁸. En cambio, la postura china aún se muestra remisa a profundizar aún más en las sanciones contra Teherán. El hecho de que Irán sea el tercer proveedor de petróleo para la necesitada economía china (después de Arabia Saudí y Angola)⁹ no puede ser considerado un factor menor.
- Este contexto geopolítico parece confirmar que Teherán se considera ahora liberado de las amenazas más próximas y cree llegado el momento de convertirse en la potencia regional que siempre ha soñado ser. Ese prestigio puede ser alcanzado, tal y como han hecho algunos de sus vecinos próximos (India y Pakistán) mediante la adquisición de la bomba nuclear.
- Es un lugar común la afirmación de que si los iraníes logran dotarse de capacidad nuclear con fines militares, se multiplicarían los candidatos deseosos de pertenecer al citado club, por ejemplo, Irak, Arabia Saudí, Egipto, Siria, Turquía o Argelia¹⁰. Sin embargo, la historia no confirma este extremo, por ejemplo, en el caso de Corea del Norte, cuyo potencial bélico nuclear no ha favorecido su desarrollo por parte de sus vecinos del sur o de Japón. Parece más probable que, al igual que ocurre con Corea del Sur y Japón, EEUU decida extender su "paraguas defensivo" también sobre sus aliados de la región del Golfo Pérsico¹¹.

3. Posibles escenarios

Los escenarios que pueden plantearse ante la crisis generada por el programa nuclear iraní se pueden dividir en dos categorías. Diplomáticos, entre los que se incluye una tutela del programa nuclear iraní por parte de terceros países, posibles sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU o negociaciones ya sean multilaterales o bilaterales entre EEUU e Irán. Y soluciones armadas, que podrían abarcar desde el uso de la fuerza autorizado por el Consejo de Seguridad, pasando por el lanzamiento de ataques contra las instalaciones nucleares iraníes por parte de EEUU o Israel, hasta en su caso, la invasión del país siguiendo el ejemplo iraquí.

⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "The Iran Nuclear Issue: The View from Beijing", *Asia Briefing* nº 100, 17 de febrero de 2010.

⁹ Buckley, Chris. "Q+A—Where does China stand on Iran sanctions?" en *Reuters*, 10 de febrero de 2010.

¹⁰ ARREDONDO, Ricardo, "El plan nuclear iraní a la luz del derecho internacional" en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 11, 2006.

¹¹ BERGENAS, Johan, "The Nuclear Domino Myth" en *Foreign Affairs*, 31 de agosto de 2010.

3.1. Soluciones diplomáticas

a) Una tutela del programa nuclear iraní por parte de terceros países

A medida que se incrementaba la presión internacional sobre Irán fueron surgiendo distintas propuestas de solución de la crisis cuya base argumental residía en la necesidad de establecer algún tipo de mecanismo que permitiera lo que se ha denominado internacionalización del ciclo de combustible nuclear. Destaca entre ellas la propuesta de Moscú de noviembre de 2005, cuyo fin era que Irán permitiese el enriquecimiento de uranio en territorio ruso por medio de una sociedad conjunta. La idea fue rápidamente rechazada por Irán, por entender que le impide desarrollar el ciclo completo en su país, algo a lo que tiene derecho si es para usos pacíficos, tal y como han desarrollado otros países. La propuesta rusa se presentó de forma oficial el 24 de diciembre de 2005. Sin embargo, como bien dejara claro desde un primer momento el entonces jefe del equipo negociador iraní en el contencioso nuclear, Alí Larijani, "para Irán es importante tener el enriquecimiento de uranio en su propio suelo"¹². De hecho, Teherán contestó con la propuesta de enriquecer uranio en su territorio bajo supervisión internacional.

El 21 de octubre de 2009 representantes de EEUU, Rusia y Francia propusieron a Teherán que cediera dos tercios del uranio que almacena (por entonces unos 1.200 kilogramos) para que fuera enriquecido en otro país, concretamente en Rusia, a cambio de recuperarlo enriquecido al 20%, porcentaje que necesita para alimentar el reactor nuclear de investigación médica de Teherán. Un mes más tarde, el Ministro iraní de Asuntos Exteriores, Manouchehr Mottaki, advertía que Teherán no aceptaría enviar uranio al exterior para su enriquecimiento y que preferiría comprar el uranio que necesita o enriquecerlo por sus propios medios.

Sin embargo, Brasil y Turquía lograron un importante golpe de efecto en mayo de 2010, al anunciar un acuerdo entre ambas potencias emergentes con Teherán, que preveía el envío por Irán de 1.200 kilos de uranio enriquecido al 3,5% a Turquía, a cambio de que ésta le devolviera en un año 120 kilos de uranio enriquecido al 20%, lo que le serviría de combustible para alimentar al reactor de Teherán. La propuesta no se aleja de la planteada por Francia y Rusia en octubre de 2009, pero EEUU la rechazó inmediatamente al considerarla "poco realista" e Israel acusó a Irán de manipular a los líderes de Brasil y Turquía. Si dicho acuerdo pretendía evitar la aprobación de nuevas sanciones a través de una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU lo cierto es que fracasó, dado que ésta llegó al mes siguiente. Sin embargo, cabe señalar que se trata de un triunfo diplomático de primer orden para Teherán, dado que consigue que dos potencias emergentes demuestren su autonomía y capacidad para poner en marcha una agenda diplomática al margen de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Como declaró el portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores iraní, Ramin Mehmanparast, la *Declaración de Teherán* prueba que los países independientes pueden desarrollar un nuevo movimiento en la escena de las relaciones internacionales para hacer valer

¹² *El País*, 12 de noviembre de 2005.

sus posiciones y defender los intereses de sus pueblos¹³. Además, la *Declaración de Teherán* podría provocar disensiones entre los países occidentales. El antiguo Primer Ministro italiano, Romano Prodi, afirmó en Teherán en septiembre de 2010 que dicha declaración suponía que Irán había adoptado una "estrategia correcta"¹⁴

En todo caso, estas propuestas adolecen de un mismo problema y es que los países que las suelen plantear son los grandes oferentes de tecnología nuclear, lo que favorece una evidente dependencia tecnológica¹⁵. Para algunos países estas proposiciones suponen limitar su legítimo derecho al enriquecimiento de uranio con fines pacíficos (reconocido por el TNP), principio al que no tienen intención de renunciar.

Lo novedoso del caso es que Irán parece haber aceptado una disminución de su soberanía de semejante calibre en el caso de que el enriquecimiento de uranio se realice en suelo turco. La aceptación de dicha propuesta por Ahmadineyad parece haber acentuado las disensiones internas en el *establishment* iraní. Sin embargo, puede que estemos, de nuevo, ante una estrategia que pretende ganar tiempo mientras se siguen poniendo en marcha las centrifugadoras que doten a Irán de la capacidad nuclear que lleva buscando desde los tiempos del Sha.

b) Sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU:

Ya en noviembre de 2003 el Director del OIEA, Mohammed El Baradei, informaba al Consejo de Gobernadores del organismo que Irán no siempre había dicho la verdad, al aportar informaciones incompletas o falsas, dando lugar a una nueva resolución de dicho ente que condenaba a Teherán. Éste fue el momento que EEUU aprovechó para reclamar que el asunto fuera llevado ante el Consejo de Seguridad de la ONU. Sin embargo, habrá que esperar hasta el verano de 2006 para que se adopte la primera de las seis resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad sobre el asunto de la "no proliferación" y que, en realidad, hacen referencia a la crisis por el programa nuclear iraní¹⁶. Se resumen en la tabla 2, donde aparecen los distintos requerimientos que hace el Consejo de Seguridad a las partes implicadas.

La primera de las resoluciones se aprobó el 31 de julio de 2006 en el marco del Capítulo VII de la Carta, es decir, se trata de una acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión y, además, dentro del artículo 40, el cual afirma que "a fin de evitar que la situación se agrave, el Consejo de Seguridad (...) podrá instar a las partes interesadas a que

¹³ "La Declaración de Teherán es un logro para todos los países independientes", *AhluBayt News Agency*, 21 de mayo de 2010. Url: <http://www.abna.ir/data.asp?lang=5&Id=189063> [Consultado: 15/09/2010]

¹⁴ "Prodi Describes 'Tehran Declaration' as Iran's Correct Strategy", *Fars News Agency*, 21 de septiembre de 2010. Url: <http://english.farsnews.net/newstext.php?nn=8906300757> [Consultado: 22/09/2010]

¹⁵ DE LA TORRE, Servando, "Internacionalizar el ciclo de combustible nuclear" en *Política Exterior*, 2007, nº 120, ps. 129-136.

¹⁶ Pueden consultarse todas las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU relativas al programa nuclear iraní en <http://www.un.org/es/documents/sc/index.shtml>

cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables. Dichas medidas provisionales no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas. El Consejo de Seguridad tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales”¹⁷. Consiste, por consiguiente, en un primer paso que pretende ser un toque de atención a Irán para que suspenda el proceso de enriquecimiento de uranio que viene llevando a cabo, para lo cual debe adoptar las medidas acordadas por la Junta de Gobernadores del OIEA (Resolución GOV/2006/14)¹⁸. La Resolución reclama a los estados que impidan la llegada a Irán de bienes o tecnologías susceptibles de uso en su programa nuclear y advierte que si Irán no cumple, se adoptarán nuevas decisiones en el marco del mismo Capítulo VII, pero ya con base en el artículo 41.

Teherán no cumplió y, en efecto, la siguiente Resolución del Consejo de Seguridad llegó cinco meses más tarde, el 23 de diciembre de 2006, en base al citado artículo 41, que afirma que “el Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas”. El Consejo da un salto cualitativo y entra en una dinámica, la del artículo 41, con la que suelen aprobarse sanciones, que en caso de no resolver el asunto de modo positivo pueden acabar derivando en la toma en consideración de medidas de fuerza (artículo 42).

La Resolución insiste en que Irán debe desistir de su programa. Respecto a los estados, amplía y enumera la lista de bienes que no deben suministrarse a Irán ni directa ni indirectamente. Asimismo, deben congelarse los fondos y activos financieros de doce personas y siete entidades que cita en un anexo¹⁹. Los estados también deben impedir que sus nacionales instruyan o formen a iraníes en asuntos que tengan relación con las actividades nucleares. La Resolución también crea un Comité del Consejo de Seguridad de la ONU para recabar información de las medidas que lleven a cabo los estados o el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) para cumplir con la Resolución.

En la primavera de 2007, una nueva resolución insiste en que Irán debe aplicar sin demora las medidas exigidas por la Junta de Gobernadores. Destaca el hecho de que esta Resolución logró ser consensuada por los miembros del Consejo en cuatro semanas frente a los casi tres meses que costó acordar la anterior.

¹⁷ Puede consultarse la Carta de las Naciones Unidas en <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>

¹⁸ La resolución de la Junta de Gobernadores del OIEA puede ser consultada en www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2006/Spanish/gov2006-14_sp.pdf

¹⁹ Se trata de responsables públicos de las plantas nucleares, gerentes, asesores técnicos, el Rector de la Universidad de Tecnología de Defensa, comandantes, la Organización de Energía Atómica de Irán, la Organización de Industrias de Defensa, varias filiales de la Organización de Industrias Aeroespaciales y compañías que participan o proveen las instalaciones nucleares.

Además, Irán no podrá suministrar, vender ni transferir armas ni material conexo. Sorprende que en una Resolución referida al tema de la no proliferación nuclear se prohíba la venta de armas de Irán (lo que parece tener como objetivo evitar que lleguen las mismas tanto a Hezbolá en Líbano, como a la milicia chií iraquí). No parece haber relación entre dichas ventas de armas y el objetivo de que Irán no profundice su programa nuclear con fines militares. Da la sensación de que el Consejo de Seguridad ya hubiera entrado en la dinámica propia del artículo 42²⁰.

Respecto a los estados, deberán “ejercer comedimiento” en el suministro o venta a Irán de carros y aeronaves de combate, artillería, buques de guerra, misiles, etc., o asistencia de todo tipo para “prevenir una acumulación de armas desestabilizadora”. De nuevo, parece que nos encontramos en un contexto más propio de la adopción de medidas de fuerza que de sanciones. Parece que el Consejo de Seguridad considerase a Irán como una amenaza a la paz internacional o regional y buscara por la vía de una resolución relacionada con su programa nuclear presionar a Teherán, evitando que aumente su potencial capacidad armamentística.

La cuarta resolución llegó el 3 de marzo de 2008. Ha transcurrido prácticamente un año desde la anterior y las novedades que se introducen son escasas, más allá de continuar ampliando la lista de personas o entidades afectadas. Insiste en que Irán debe aplicar sin demora las medidas exigidas por la Junta de Gobernadores. Se felicita del acuerdo entre Irán y el OIEA para resolver los problemas pendientes y de los progresos que se han producido. Respecto a los estados, deben vigilar las actividades que en sus territorios desarrollen bancos iraníes, en particular el *Melli* y el *Saderat*; y controlar la carga de las aeronaves y buques de *Iran Air Cargo* e *Islamic Republic of Iran Shipping Line*, si se considera que pueden transportar artículos prohibidos por las resoluciones.

La siguiente resolución del Consejo de Seguridad fue aprobada el 27 de septiembre de 2008. Se trata de un acuerdo de mínimos entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, dado que Rusia se negó a introducir nuevas sanciones contra Irán. La Resolución se limita a reclamar a Irán el cumplimiento de las resoluciones aprobadas anteriormente por el propio Consejo de Seguridad, así como los requisitos establecidos por la Junta de Gobernadores del OIEA.

A finales del año 2008, las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU parecían haber agotado su capacidad disuasoria. De hecho, la resolución de septiembre no aportaba nada nuevo y sólo parecía pretender demostrar que la comunidad internacional se seguía ocupando de la cuestión. El contexto

²⁰ El artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas establece que “si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas”.

parecía jugar aquí un papel importante: apenas cinco semanas después de dicha resolución EEUU tendría nuevo Presidente. Siete meses después, en junio de 2009, los iraníes también celebrarían elecciones presidenciales. La ONU parecía dar una nueva prórroga al asunto del programa nuclear iraní, a la espera de que ambos procesos electorales se celebrasen y se pudiesen realinear las estrategias a seguir por ambos países.

El nuevo contexto internacional, con la llegada de Obama a la Casa Blanca, y la mejora de las relaciones entre EEUU, Rusia y China permitió la aprobación de una nueva resolución el 9 de junio de 2010, que aumentó de forma sensible la presión sobre Teherán. En la posición china pudo influir el hecho de que llegara a un acuerdo con Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos por el cual ambos le suministrarían petróleo en caso de que Irán dejara de hacerlo en revancha por el apoyo chino a la resolución. Por su parte, Rusia logró que varias de sus empresas, incluida la principal agencia de exportación de armas *Rosoboronexport*, desaparecieran de la lista norteamericana de entidades sancionadas²¹.

La nueva resolución exige a Irán que adopte “sin más demora” las medidas exigidas por el OIEA así como “disipar la seria preocupación producida por la construcción de una instalación de enriquecimiento en Qom”. Además, se le prohíbe construir nuevas instalaciones y se le exige que suspenda toda construcción en marcha. Tampoco puede “adquirir intereses en actividades comerciales de otro estado que comporten la extracción de uranio o la producción o uso de los materiales y tecnologías nucleares” ni llevar a cabo actividad alguna relacionada con misiles balísticos capaces de transportar armas nucleares, incluidos los lanzamientos que utilicen tecnología de misiles balísticos.

Por su parte, los estados deberán inspeccionar en puertos y aeropuertos toda carga procedente o con destino a Irán que pueda ser sospechosa, así como vigilar las relaciones comerciales de sus nacionales con Irán e impedir la apertura de oficinas bancarias iraníes en su territorio si se sospecha que pueden contribuir a actividades nucleares estratégicas de Teherán. También se amplía el listado de personas y entidades aparecidas en resoluciones previas.

Esta última ronda de sanciones parece haber limitado la capacidad de Irán para atraer la inversión extranjera, así como dificultado sus importaciones de gasolina, su negocio de transporte marítimo y las relaciones financieras de sus bancos en casi todo el mundo. Sin embargo, está por ver si Teherán está dispuesta a flexibilizar su posición sobre el desarrollo de su programa nuclear.

Esta resolución se aprueba después de que Irán rechazara una última propuesta, presentada el 21 de octubre de 2009, por Rusia y Francia, por la que ambos países se comprometían a transformar el uranio poco enriquecido producido

²¹ KATZMAN, Kenneth, Iran, “U.S. Concerns and Policy Responses” en *Congressional Research Service*, 24 de mayo de 2010.

por Irán en las barras de combustible que necesita el reactor de investigación existente en Teherán. Parece que se plantearon disensiones internas en el lado iraní, que en noviembre acabaron obligando a Ahmadineyad a dar marcha atrás al acuerdo. La propia resolución del Consejo de Seguridad apoya dicha propuesta y lamenta que Irán no haya respondido constructivamente a la misma.

De los quince miembros del Consejo de Seguridad, doce votaron a favor de la resolución, Brasil y Turquía votaron en contra y Líbano se abstuvo. La razón de la oposición brasileña y turca proviene del ya comentado acuerdo obtenido con Irán un mes antes de la resolución. Ya no son sólo estados más o menos "canallas" como Siria, Cuba o Venezuela los que apoyan a Irán en los foros internacionales sino que el respetado Lula está dispuesto a alcanzar un acuerdo con Ahmadineyad. Una posición que bien podría cambiar si acabara demostrándose fehacientemente que Irán pretende la bomba nuclear. Turquía, un miembro de la OTAN, parece afianzar, por su parte, su papel de puente entre Occidente y Oriente Medio. Las relaciones comerciales entre Ankara y Teherán supusieron 10.000 millones de dólares en 2008. Recientemente, el Primer Ministro Recep Tayyip Erdogan se propuso triplicar dicha cifra para 2015, lo que no deja de alimentar ciertas dudas sobre si Irán está aprovechando dichos intercambios para burlar las sanciones del Consejo de Seguridad²². Cabe preguntarse si Teherán aparece ahora como un poco menos aislada que meses atrás.

Hasta el momento no se han estimado acciones más allá del artículo 41 de la Carta y no se han agotado todas las posibilidades que ofrece el mismo, que pueden llegar, incluso, a la ruptura de relaciones diplomáticas. Con todo, cabe preguntarse si las distintas resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad hasta el momento avanzan en el objetivo de reconducir el programa nuclear iraní o si bien acabarán facilitando un mayor enroque de Teherán ante las demandas de la comunidad internacional.

Un mes después de ser aprobada la última resolución del Consejo de Seguridad, la Unión Europea acordó, por su parte, la imposición de sanciones incluso más duras que las decididas en Naciones Unidas. El objetivo de las mismas es obligar a Teherán a volver a la mesa de negociaciones y se centran en prohibir las inversiones de empresas de países europeos en proyectos de petróleo y gas, las transferencias de tecnologías y equipos para estos sectores, nuevas restricciones de visados, congelaciones de bienes en territorio europeo para altos cargos, especialmente para los Guardianes de la Revolución, y limitaciones a la actividad en territorio comunitario de bancos iraníes, de la compañía estatal de tráfico marítimo y del transporte de carga por vía aérea. Rusia, China, Turquía, Brasil y Pakistán se opusieron a las sanciones, cada uno de ellos por sus propios motivos²³.

²² CHARBONNEAU, Louis, "Special report: Tracking Iran's nuclear money trail to Turkey", *Reuters*, 20 de septiembre de 2010.

²³ HOOPER, Emma, "Pushing Iran against the wall: more than just a regional problem" en *Notes internacionales n° 18*, CIDOB, Barcelona, julio de 2010.

Tabla 2. Resoluciones del consejo de seguridad de la ONU sobre el programa nuclear iraní

Nº RESOLUCIÓN Y FECHA	BASE LEGAL	A IRÁN	A LOS ESTADOS	AL DIRECTOR GENERAL DEL OIEA	OTRAS DECISIONES
1696 de 31 de julio de 2006.	Artículo 40 del Capítulo VII de la Carta.	Suspender el enriquecimiento y procesamiento y adoptar las medidas propuestas por la Junta de Gobernadores del OIEA.	Impedir transferencias a Irán de bienes y tecnologías que puedan usarse en su programa nuclear.	Informar en un mes a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad de la ONU si Irán ha cumplido con la Resolución.	Si Irán no cumple se actuará conforme al Artículo 41 del Capítulo VII de la Carta.
1737 de 23 de diciembre de 2006.	Artículo 41 del Capítulo VII de la Carta.	Suspender el enriquecimiento y procesamiento, los proyectos relacionados con el agua pesada y la construcción de un reactor de tal tipo; adoptar las medidas propuestas por la Junta de Gobernadores del OIEA.	Amplía y enumera la lista de bienes que no deben suministrarse a Irán. Impedir la entrada o tránsito por sus territorios de personas que den apoyo directo a las actividades nucleares iraníes; congelar los fondos y activos financieros de doce personas y siete entidades; impedir que sus nacionales instruyan o formen a iraníes en temas que tengan relación con las actividades nucleares.	Informar en 60 días a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad de la ONU si Irán ha cumplido con la Resolución.	Crea un Comité del Consejo de Seguridad para informarse en 60 días de las medidas que lleven a cabo los Estados y el OIEA para cumplir con la Resolución. Si Irán no cumple, se adoptarán nuevas decisiones con arreglo al artículo 41 del Capítulo VII de la Carta.

Nº RESOLUCIÓN Y FECHA	BASE LEGAL	A IRÁN	A LOS ESTADOS	AL DIRECTOR GENERAL DEL OIEA	OTRAS DECISIONES
1747 de 24 de marzo de 2007.	Artículo 41 del Capítulo VII de la Carta.	Adoptar las medidas propuestas por la Junta de Gobernadores del OIEA y las decididas en la anterior Resolución 1737; no suministrar ni vender armas ni material relacionado con las mismas directa o indirectamente.	Informar al Comité si entran en su territorio o transitan por él personas relacionadas con el programa nuclear iraní y amplía el listado respecto a la Resolución anterior. "Ejercer comedimiento" en el suministro o venta de armas a Irán para "prevenir una acumulación de armas desestabilizadora". No dar subvenciones, préstamos o asistencia financiera a Irán, salvo de tipo humanitario.	Informar en 60 días a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad de la ONU si Irán ha cumplido con la Resolución.	Incluye en un Anexo II la propuesta presentada en junio de 2006 por las cinco potencias nucleares firmantes del TNP y el Alto Representante de la UE, y alienta a Irán a que la acepte. Si Irán no cumple, se adoptarán nuevas medidas según el artículo 41 del Capítulo VII de la Carta.
1803 de 3 de Marzo de 2008.	Artículo 41 del Capítulo VII de la Carta.	Adoptar las medidas propuestas por la Junta de Gobernadores del OIEA.	Informar si entran en su territorio personas relacionadas con el programa nuclear iraní y amplía el listado de personas y entidades. No vender bienes ni tecnología para actividades nucleares de Irán; vigilar las actividades que desarrollen bancos iraníes y la carga de las aeronaves y buques de empresas iraníes. Informar al Comité en 60 días de las medidas adoptadas para cumplir la Resolución.	Informar en 90 días a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad de la ONU si Irán ha cumplido con la Resolución	Se felicita por los avances y progresos producidos respecto a los problemas entre Irán y el OIEA. Si Irán no cumple, se adoptarán nuevas decisiones con arreglo al artículo 41 del Capítulo VII de la Carta.

Nº RESOLUCIÓN Y FECHA	BASE LEGAL	A IRÁN	A LOS ESTADOS	AL DIRECTOR GENERAL DEL OIEA	OTRAS DECISIONES
1835 de 27 de Septiembre de 2008.	Artículo 41 del Capítulo VII de la Carta.	Cumplir "cabalmente y sin demora" las resoluciones del Consejo de Seguridad anteriormente aprobadas y los requisitos de la Junta de Gobernadores del OIEA.	Ninguna.	Ninguna.	Reafirma su compromiso con una pronta solución negociada para la cuestión nuclear y celebra los constantes esfuerzos que se están haciendo en este sentido.
1929 de 9 de Junio de 2010.	Artículo 41 del Capítulo VII de la Carta.	<p>Debe "adoptar sin más demora" las medidas exigidas y muestra su preocupación por la instalación de Qom.</p> <p>No puede construir nuevas instalaciones.</p> <p>No puede acceder en otros estados a intereses relacionados con el uranio o tecnologías nucleares.</p> <p>No realizar actividades relacionadas con misiles balísticos capaces de transportar armas nucleares.</p>	<p>Impedir el suministro, la venta o la transferencia a Irán de armas.</p> <p>Inspeccionar en puertos y aeropuertos toda carga procedente o con destino a Irán que pueda ser sospechosa.</p> <p>Vigilar las relaciones comerciales de sus nacionales con Irán e impedir la apertura de oficinas bancarias iraníes en su territorio si se sospecha que pueden contribuir a actividades nucleares estratégicas de Irán.</p> <p>Se amplía el listado de personas y entidades aparecidas en resoluciones previas.</p>	<p>Informar en 90 días a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad de la ONU si Irán ha cumplido con la Resolución</p>	<p>Apoya el proyecto de acuerdo entre el OIEA y los gobiernos de Francia, Irán y Rusia, de 21 de octubre de 2009.</p>

Fuente: elaboración prop

c) Negociación multilateral:

¿Puede ser útil desarrollar una negociación entre Irán y varios países similar al ejemplo seguido con Corea del Norte? Parece que el fracaso de la troika europea en sus intentos de acuerdo con Irán muestra bien a las claras las limitaciones de este modelo. No sólo Irán ha demostrado una enorme habilidad para dilatar compromisos sino que, sobre todo, ha obtenido lo más importante: un tiempo precioso para profundizar su programa nuclear. De hecho, la llegada de la cuestión iraní al Consejo de Seguridad de la ONU refleja que las posibilidades de un acuerdo por la vía de una negociación a varias bandas parecen abocadas al fracaso.

Teherán ha ido consiguiendo adhesiones a su postura. No debe perderse de vista el apoyo que obtuvo de Venezuela en la Junta de Gobernadores del OIEA, celebrada en septiembre de 2005²⁴. Caracas fue la única que se negó a enviar el asunto nuclear iraní al Consejo de Seguridad. Cinco meses después, la votación que lograba involucrar al Consejo de Seguridad se aprobaba con el voto en contra no ya sólo de Venezuela, sino también de Cuba y Siria. En efecto, Teherán parece buscar el fin del aislamiento al que pretende someterle buena parte de la comunidad internacional y uno de los medios con los que puede contar en su propósito es el Movimiento de los Países No Alineados (MPNA), formado por 118 países. De hecho, la cumbre celebrada por el MPNA en 2006 en la Habana mostró el apoyo a las posiciones iraníes al afirmar su declaración final "el derecho fundamental e inalienable de todos los estados a desarrollar la investigación, producción y utilización de la energía nuclear con fines pacíficos"²⁵ si bien también exhortaba a Teherán a cooperar con el OIEA. Tampoco cabe olvidar que en la citada cumbre Irán propuso celebrar la reunión del MPNA de 2012 en Teherán, decisión que fue adoptada unánimemente por la organización en la cita celebrada en julio de 2009 en El Cairo. Con ello, Irán consigue formar parte de la troika presidencial del MPNA, ostentando la presidencia entre 2012 y 2015, lo que le permitirá visualizar mucho mejor su papel en la escena internacional e intentar hacer del Movimiento una plataforma en defensa de sus intereses.

Es cierto que el presidente Obama parece haber logrado acercar posturas con Rusia y con China a propósito del programa nuclear iraní, permitiendo que la comunidad internacional pueda ofrecer una imagen más unitaria²⁶. Sin embargo, quizás no sea éste el momento más adecuado para prolongar mucho más tiempo unas negociaciones multilaterales de las que no parece que, a la postre, pueda esperarse demasiado. En el momento de escribir estas líneas (septiembre de 2010) Ahmadineyad se ha declarado, tras reunirse con el Secretario General de la ONU, dispuesto a mantener las negociaciones con el llamado G5+1 (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania)²⁷.

²⁴ MALAMUD, Carlos, y GARCÍA ENCINA, Carlota, "Los actores extrarregionales en América Latina (II): Irán" en *Boletín del Real Instituto Elcano*, nº 97, 2007, ps. 22-27.

²⁵ La *Declaración sobre la cuestión nuclear de la República Islámica del Irán* de la Cumbre de la Habana del Movimiento puede leerse en <http://canada.cubanoal.cu/index.html>

²⁶ "Obama y Hu crean una nueva era bipolar", *El País*, 18 de noviembre de 2009.

²⁷ "Iran still ready for talks with 5+1 group", *Tehran Times*, 21 de septiembre de 2010.

El ejemplo de Corea del Norte y su ensayo nuclear de mayo de 2009 demuestra las dificultades de llevar a la práctica dicho formato de negociaciones. Y eso a pesar de que las dificultades económicas internas por las que pasa Pyongyang podrían haber favorecido una conclusión distinta. Es posible que Corea del Norte sólo busque llamar la atención de la Administración Obama con el fin de reforzar su posición tanto interna (en un momento de inestabilidad provocada por la enfermedad de su líder) como externa, con el fin de afianzar su postura de cara a las negociaciones venideras.

En el asunto iraní las contrapartidas para negociar no son tan tangibles como en el caso norcoreano. Ni en Irán están muriendo decenas de personas por hambre al día, ni necesita petróleo, ya que es el segundo país del mundo con más reservas de petróleo y de gas natural. Con todo, un posible talón de Aquiles proviene de su déficit en combustibles, ya que necesita importar más de un tercio (unos 150.000 barriles por día) de la gasolina que consume, debido a la enorme demanda interna (que ha crecido en el pasado reciente a un ritmo del 11 % anual), a los problemas generados por las sanciones, al atraso tecnológico y a las destrucciones derivadas de la guerra contra Irak²⁸. Sin embargo, Irán podría salvar en parte el problema del suministro de gasolina, dado que Venezuela viene enviando desde noviembre de 2009 unos 20.000 barriles diarios, a pesar de las sanciones²⁹.

En suma, a diferencia de lo que ocurre con Corea del Norte, hay ciertas bazas negociadoras que no se poseen para tratar el caso iraní y, por consiguiente, parece difícil que unas negociaciones multilaterales, en las que no haya una participación clara y directa de Washington, puedan llegar a buen puerto. Además, el fracaso de la negociación entre la UE e Irán puede atribuirse en parte también tanto a la marginación de las iniciativas diplomáticas durante la Administración Bush como a los intereses rusos y chinos en Irán³⁰.

d) Conversaciones directas EEUU-Irán:

No cabe descartar que sean unas conversaciones directas entre EEUU e Irán las que allanen el camino para un arreglo pacífico de la crisis³¹. En una conferencia de prensa en Berlín celebrada el 19 de noviembre de 2009, el Director General del OIEA, Mohammed el Baradei, afirmó que "ahora estamos ante la primera posibilidad de pasar de la confrontación a la cooperación con Irán", que "se han abierto muchas puertas. Un espacio para que Irán y Estados Unidos puedan entrar en negociaciones". Se mostró esperanzado en llegar "a un acuerdo antes de finales

²⁸ SALEHI-ISFAHANI, Djavad, "Pobreza y desigualdad en el Irán revolucionario" en *Vanguardia Dossier. Irán por dentro*, Barcelona, 2007, p. 83.

²⁹ "Venezuela seguirá exportando gasolina a Irán pese a sanciones", *Reuters*, 18 de agosto de 2010.

³⁰ BOTTA, Paulo, "¿Hay lugar para el cambio positivo entre Europa e Irán?" en *Policy Brief, FRIDE*, mayo de 2009, nº 10.

³¹ Un ejemplo de que los países, por enemigos que sean, no dejan de comunicarse lo confirma la noticia de que Eritrea estaría siendo uno de los canales que utilizaría Tel Aviv para comunicarse con Teherán, de acuerdo con *Intelligence Online*, nº 605, de 12 de noviembre de 2009.

de año”, si bien advirtió que la oportunidad es “única y creo que pasajera”³².

En efecto, la llegada de una nueva Administración demócrata a la Casa Blanca tras las elecciones de noviembre de 2008 y las divisiones surgidas en el sector conservador iraní tras las protestas ocurridas con posterioridad a las elecciones presidenciales del junio de 2009, ofrecían una oportunidad para el cambio y el progreso en las relaciones entre ambas naciones. No fue un gesto menor el que realizó el Presidente Obama en su discurso del 4 de junio de 2009 en El Cairo cuando reconoció el papel de EEUU en el derrocamiento del Gobierno iraní de Mossadegh de 1953: “En medio de la Guerra Fría, Estados Unidos desempeñó un papel en el derrocamiento de un gobierno iraní elegido democráticamente. Desde la Revolución Islámica, Irán ha desempeñado un papel en secuestros y actos de violencia contra militares y civiles estadounidenses. Esta historia es muy conocida. En vez de permanecer atrapados en el pasado, les he dejado claro a los líderes y al pueblo de Irán que mi país está dispuesto a dejar eso atrás. La cuestión ahora no es a qué se opone Irán, sino más bien, qué futuro quiere forjar. Será difícil superar décadas de desconfianza, pero avanzaremos con valentía, rectitud y convicción. Habrá muchos temas que discutir entre nuestros dos países, y estamos dispuestos a seguir adelante sin condiciones previas y basados en un respeto mutuo”³³.

En ocasiones, las conversaciones secretas han sido un instrumento fundamental para resolver algunas de las disputas internacionales más graves. Normalmente, sólo acaban haciéndose públicas si se logra el acuerdo, como ocurrió tanto en Irlanda del Norte como en los Acuerdos de Oslo entre judíos y palestinos. Un método eficaz y duradero para resolver la crisis puede pasar por una negociación directa entre Irán y EEUU. Como afirma nada menos que Henry Kissinger, “son pocos los países del mundo con los que Estados Unidos tiene menos razones para querellarse o más intereses compatibles que con Irán”³⁴. De hecho, ha habido varios contactos e intentos de acercamiento entre norteamericanos e iraníes³⁵. Irán fue estrictamente neutral en la guerra del Golfo de 1991 e intentó ser invitado, sin éxito, a la Conferencia de Madrid sobre Oriente próximo en octubre de ese mismo año. El entonces Presidente iraní, Mohamed Jatamí, propuso reducir las tensiones con Israel mediante un acuerdo por el que Teherán no favorecería actividades contra el Estado hebreo, a cambio de que no se le exigiera su reconocimiento formal.

Inmediatamente después del 11S, Irán apoyó a EEUU en su lucha contra el Afganistán talibán, así como en la Conferencia de Berlín, celebrada en noviembre

³² “El Baradei espera llegar a un acuerdo con Irán antes de finales de año”, *El Mundo*, 20 de noviembre de 2005.

³³ Puede leerse el discurso completo en castellano en el enlace electrónico siguiente: http://www.elpais.com/elpaismedia/ultimahora/media/200906/04/internacional/20090604elpepuint_2_Pes_PDF.pdf

³⁴ *Does America need a foreign policy?*, Simon & Schuster, 2001.

³⁵ BERGARECHE, Borja, “Enfrentamiento entre dos líderes. Las posibilidades de un acuerdo” en *Política Exterior*, 2006, nº 111, ps. 21-28.

de 2001, pero en esta ocasión la respuesta norteamericana no fue la más propicia para distender la relación: apenas dos meses después, en enero de 2002, el Presidente Bush pronunciaba el discurso sobre el estado de la Unión en el que incluía a Irán en el denominado *Eje del Mal*, junto a Irak y Corea del Norte.

En 2003 Irán envió una propuesta para abrir negociaciones, por medio de un fax, al Departamento de Estado a través de la diplomacia suiza. Se llegó a plantear un acuerdo definitivo que suponía que EEUU levantaría las sanciones que lleva aplicando a Irán desde hace 30 años, le daría garantías de seguridad a Teherán y aceptaría su integración en la economía mundial, a cambio de que los ayatolás cesaran de apoyar organizaciones consideradas terroristas como *Hezbollah*, *Hamás* o la *Yihad* islámica, y asumieran la negociación de su programa nuclear. Para Lawrence Wilkerson, jefe de gabinete del entonces Secretario de Estado, Colin Powell, la posibilidad del acuerdo fracasó por una "cábala secreta" de neconservadores de la administración Bush, dirigidos por el vicepresidente Dick Cheney³⁶.

Una nueva oportunidad surgió a principios de 2006 cuando el embajador norteamericano en Irak, Zalmay Khalilzad, logró que fuera aceptada su propuesta de iniciar un diálogo sobre la difícil situación en Irak con representantes iraníes. No se pudo concretar en un contexto ya muy diferente: Ahmadineyad había sustituido a Jatamí y la región se había hundido en una difícil espiral (victoria de *Hamás* en Palestina, retirada israelí del Líbano, ofensiva talibán en Afganistán, inestabilidad en Pakistán...). Además, la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU de 2006 endurecía aún más la posición de la potencia hegemónica: Irán era presentado como el "reto más grave" al que probablemente EEUU debería enfrentarse³⁷.

Sin embargo, ante la parálisis de la situación, el 14 de abril de 2008, el diario británico *The Independent* publicaba las declaraciones³⁸ de un antiguo Subsecretario de Estado norteamericano, Thomas Pickering, quien afirmaba haber venido participando en reuniones entre consejeros políticos norteamericanos e iraníes desde hace cinco años "en muchos lugares diferentes, pero no en los EEUU o en Irán". Este diplomático, también ex embajador norteamericano en la ONU, explicó que los encuentros habían sido organizados por la Asociación de la ONU en los EEUU y que habían sido facilitados por el Instituto de Investigación para la Paz Internacional de Estocolmo (SIPRI). Si bien se trata de encuentros en los que no participan miembros de los respectivos gobiernos, "algunos de los representantes iraníes tienen relación con instituciones oficiales en Irán", y además, "cada parte informa a sus autoridades".

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ "We may face no greater challenge from a single country than from Iran", afirma la Estrategia de Seguridad Nacional de los EEUU de marzo de 2006 en su página 25. Puede consultarse la misma en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/nss.pdf>

³⁸ "US and Iran holding 'secret' talks on nuclear programme", *The Independent*, 14 de abril de 2008. Url: <http://www.independent.co.uk/news/world/politics/us-and-iran-holding-secret-talks-on-nuclear-programme-808647.html> [Consultado 21/05/2009]

De hecho, dicha noticia coincidió con la publicación por parte de tres miembros norteamericanos participantes en las conversaciones (el propio Pickering, otro diplomático retirado, William Luers, y el investigador del Instituto Tecnológico de Massachussets, Jim Walsh) de propuestas³⁹ que pretenden salir del actual *impasse* entre Irán y la comunidad internacional a raíz del tema nuclear. La solución propuesta pasaría por la creación de un consorcio internacional para llevar a cabo el enriquecimiento de uranio en suelo iraní, dando dicho país garantías de que el combustible nuclear no sería desviado para fines militares. Entre las condiciones que Irán debería admitir se incluirían también la aprobación de una Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que autorizaría dicho acuerdo y especificaría que, si Irán lo quebrantara, los estados miembros quedarían autorizados para llevar a cabo acciones punitivas. Asimismo, Irán no podría producir uranio altamente enriquecido o reprocesar plutonio como vía alternativa para producir la bomba. De igual forma, Teherán debería asumir medidas de inspección severas, fijadas en el Protocolo Adicional al TNP. Por último, Irán sólo podría dedicarse a construir reactores de agua ligera "seguros".

Para algunos diplomáticos norteamericanos se ha intentado ya todo, salvo el diálogo directo, que ha quedado como la última opción posible.

3.2. Soluciones armadas:

a) Uso de la fuerza, autorizado por el Consejo de Seguridad de la ONU:

Las posibilidades de que un fracaso del sistema de sanciones que el Consejo de Seguridad de la ONU viene imponiendo a Irán pueda derivar en la autorización por el citado organismo de un uso de la fuerza contra Irán parecen a día de hoy escasas. Es cierto que el artículo 42 de la Carta lo permite, pero a nadie se le oculta que sería complicado que una vez planteado el asunto en el Consejo, Rusia o China votaran a favor de una Resolución que implicase el uso de la fuerza contra Irán. Aunque ni a Moscú ni a Beijing les interesa un Irán nuclear, ambas capitales pretenden no enfrentarse abiertamente con Teherán para salvaguardar sus propios intereses en la región y en el propio Irán.

La duda que se puede plantear es si la insistencia por parte de la Administración Bush de enviar el asunto iraní al Consejo de Seguridad ocultaba o no la intención de Washington de, ante la imposibilidad de un acuerdo en el citado órgano, alegar tal y como ocurrió con el asunto iraquí, la incapacidad de la ONU para resolver las potenciales amenazas a la paz y erigirse de nuevo en el responsable de restaurar de modo unilateral la seguridad internacional. El uso de la fuerza quedaría en este caso al margen de la legalidad internacional. La llegada de Obama a la Casa Blanca parece alejar de momento este escenario.

³⁹ La propuesta completa se encuentra en la página web del *International Herald Tribune* <http://www.iht.com/articles/2008/03/03/opinion/edluers.php>

b) Ataques a objetivos concretos realizados por Israel:

Ante la posibilidad de que Irán acabe desarrollando sus propias armas nucleares, Israel ya ha hecho saber de diversas maneras que no permanecerá de brazos cruzados. Tel Aviv afirma no haber decidido todavía el lanzamiento de ataques, pero tampoco los descarta. Ya en abril de 2005 el entonces primer ministro, Ariel Sharón, afirmaba que "Israel no tiene intenciones de atacar las supuestas instalaciones nucleares de Irán"⁴⁰. Sin embargo, desde entonces han sido varias las declaraciones realizadas desde el Gobierno y los mandos militares israelíes respecto a la eventualidad de repetir una acción "quirúrgica" similar a la llevada a cabo en 1981 contra el reactor nuclear iraquí de Osirak.

Varios artículos de prensa informaban acerca de los planes de ataque militar que EEUU e Israel estaban preparando contra las instalaciones nucleares iraníes, fijando incluso el momento posible del mismo para la primavera de 2006. Para esas mismas fechas, la propia Secretaria de Estado norteamericana Condoleezza Rice, advertía que "el Presidente Bush tiene varias opciones sobre la mesa, incluida la respuesta militar si Irán fracasa en el cumplimiento de las demandas de la comunidad internacional"⁴¹. Destacan entre las informaciones publicadas, las aparecidas en *The New Yorker*⁴² entre el 24 y el 31 de enero de 2005, que apuntaban a la realización por parte de EEUU de operaciones de reconocimiento en Irán para identificar objetivos, cuya destrucción eliminaría la capacidad nuclear iraquí. El Pentágono desmintió dichas informaciones.

En diciembre de 2007 el espionaje norteamericano llegó a afirmar⁴³ que Irán había detenido el desarrollo de su programa militar nuclear en 2003, a lo que el Ministro de Defensa judío y líder laborista, Ehud Barak, respondió que "no nos podemos permitir el lujo de relajarnos por un informe de espionaje llegado del otro lado del mundo, incluso si viene de nuestro mejor amigo"⁴⁴. De hecho, apenas dos meses más tarde, el entonces primer ministro israelí, Ehud Olmert, afirmaba que "nuestra opinión es que los iraníes siguen con sus planes de hacerse con armas no convencionales", que "nada de lo que hemos visto ha cambiado nuestra opinión" y que "estamos seguros de que Irán está trabajando seriamente en armas no convencionales y de que la mitad de este trabajo se está llevando a cabo en secreto". Delante de la Canciller alemana, Angela Merkel, concluía: "no debe olvidarse ninguna opción"⁴⁵.

⁴⁰ *El Mundo*, "Ariel Sharon asegura que Israel no atacará las bases nucleares de Irán", 14 de abril de 2005.

⁴¹ Citado por Vicente Garrido Rebolledo en "El programa nuclear iraní y las dificultades para visitar a los amigos", en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 12, 2006.

⁴² Puede leerse, por ejemplo, el artículo del citado Seymour Hersh en dicho periódico en el enlace http://www.newyorker.com/archive/2005/01/24/050124fa_fact

⁴³ Su informe puede consultarse en http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf

⁴⁴ "El Gobierno israelí asegura que mantendrá la guardia", *El País*, 5 de diciembre de 2007.

⁴⁵ "Olmert, convencido de que Irán desarrolla en secreto armas nucleares", *El País*, 12 de febrero de 2008.

En enero de 2008 Israel desafiaba a Irán con un nuevo misil llamado Jericó 3, con un alcance de 4.500 kilómetros y que podía llevar una cabeza nuclear, química o bacteriológica de 1.300 kilos. Quizás también podría ser capaz de interceptar los cohetes Shahab iraníes. La prueba con éxito del mismo se desarrolló tres días después de que el primer ministro israelí Ehud Olmert asegurara que Israel estudiaría todas las opciones para impedir que Irán desarrollase armas nucleares.

El 10 de enero de 2009 el diario *The New York Times* revelaba, citando fuentes diplomáticas estadounidenses, que el presidente Bush, se negó en 2008 a proporcionar un modelo especial de bombas aire-tierra solicitadas por Israel para destruir el principal complejo nuclear iraní de Natanz, argumentando que había autorizado ya una serie de operaciones encubiertas para sabotear el programa nuclear de Teherán⁴⁶. Entre las mismas se encontraría la penetración dentro de la ruta de suministro de material nuclear a Irán desde el extranjero o el uso de tácticas avanzadas de sabotaje contra el sistema eléctrico e informático empleado por los investigadores nucleares iraníes. Se trata de medidas indirectas que, según el Departamento de Defensa norteamericano buscan evitar ataques directos a Irán, algo que el Secretario de Defensa, Robert Gates (único cargo que ha mantenido Obama del gabinete de su antecesor), considera “completamente inefectivo”, ya que un ataque aéreo podría desencadenar un “conflicto total” en Oriente Próximo que involucraría a las tropas presentes en Irak. Para el rotativo norteamericano cabe la posibilidad de que Ehud Olmert realizara la petición con la intención de que Bush se despidiera de la Presidencia con un acto contundente contra el régimen iraní. Según *The New York Times*, la tensión entre Israel y EEUU por el simulacro realizado en junio de 2008 por las fuerzas israelíes cerca del espacio aéreo iraní, llegó a “asustar en serio” a los altos oficiales del Ejército estadounidense. El Jefe del Estado Mayor estadounidense, el Almirante Mike Mullen, habría llegado a pedir explicaciones personalmente a su homólogo israelí, General Gabi Ashkenazi, durante una visita a Tel Aviv, y le convenció para evitar cualquier ataque contra Irán a la espera de ver los efectos de las operaciones desarrolladas por el espionaje estadounidense.

El 2 de mayo de 2009 el semanario francés *L'Express* informaba de unas maniobras aéreas realizadas por la aviación israelí en Gibraltar como ensayo ante un eventual ataque contra las instalaciones nucleares iraníes⁴⁷. El simulacro se producía a una distancia de Israel de 3.800 kilómetros, similar a la que separa al Estado judío de los reactores iraníes. Aunque un portavoz del Ministerio de Defensa israelí declinó comentar la información publicada, tampoco la desmintió.

Según informaba *The New York Times* el 19 de agosto de 2010⁴⁸, EEUU

⁴⁶ “U.S. Rejected Aid for Israeli Raid on Iranian Nuclear Site”, *The New York Times*, 10 de enero de 2009.

⁴⁷ “Israël: exercices de haut vol”, *L'Express*, 2 de mayo de 2009.

⁴⁸ “U.S. Assures Israel That Iran Threat Is Not Imminent”, *The New York Times*, 19 de agosto de 2010.

habría evitado un ataque inminente israelí contra instalaciones nucleares iraníes al convencer a Tel Aviv de que Teherán tardaría, al menos, un año en disponer de uranio suficientemente enriquecido como para construir una bomba atómica.

Cabe la posibilidad de que, si las negociaciones se prolongan demasiado tiempo, Israel realice ataques selectivos contra objetivos iraníes. Durante la visita a Jerusalén, desarrollada a finales de julio de 2009 por el Secretario de Defensa norteamericano Robert Gates, éste manifestó la esperanza del presidente Obama de obtener una respuesta iraní a las propuestas estadounidenses antes de la Asamblea General de la ONU a celebrar a finales de septiembre de ese año. La oficina del Primer Ministro israelí Benjamin Netanyahu, dijo que Gates explicó que la política estadounidense de acercamiento con Irán tenía “un tiempo limitado”. Tras entrevistarse durante esa misma gira por Oriente Medio con el Rey Abdullah de Jordania, Gates confirmó que tenía la sensación de que Israel apoyaría la estrategia estadounidense “siempre y cuando el proceso no sea completamente indefinido”⁴⁹. En todo caso, abogó por nuevas sanciones a Irán si ésta no colabora.

Sin embargo, no cabe descartar que EEUU acabe apoyando ataques aéreos israelíes contra las instalaciones nucleares iraníes. El Vicepresidente norteamericano Joe Biden afirmó en una entrevista a la ABC el 5 de julio de 2009 que Estados Unidos no se opondría a las medidas adoptadas por Israel respecto a las ambiciones nucleares de Irán y recordó que Israel es un “país soberano” con derecho a tomar sus propias decisiones militares⁵⁰. Ian Kelly, portavoz del Departamento de Estado tuvo que aclarar, al día siguiente, que las declaraciones de Biden no implicaban que EEUU hubiera dado luz verde a los israelíes para atacar Irán. El propio Presidente Obama afirmaría dos días después a la CNM que deseaba resolver el conflicto con Irán “de forma pacífica y por los canales diplomáticos”⁵¹.

Quizás Israel considere que puede tener éxito en una operación quirúrgica, tal y como demostró con el bombardeo por parte de su aviación de un reactor atómico sirio el 6 de septiembre de 2007, en cuya construcción según denuncias de la CIA colaboraba Corea del Norte⁵². Sin embargo, no parecen pocos los motivos para evitar emular la acción israelí contra Osirak en 1981 o contra Siria en 2007⁵³. En primer lugar, porque no es fácil garantizar que los ataques pudieran acabar con todas las instalaciones nucleares iraníes, repartidas por todo el país y, por consiguiente, en un contexto muy diferente al iraquí.

⁴⁹ “Gates reassures Israel on U.S.-Iran strategy” en *Reuters*, 27 de Julio de 2009.

⁵⁰ Puede consultarse la transcripción de la entrevista de Biden al programa *This week* de la ABC en el enlace: <http://abcnews.go.com/ThisWeek/Politics/Story?id=8002421&page=1>

⁵¹ “Obama: No green light for Israel to attack Iran” Url: <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/07/07/obama.israel.iran/> [Consultado: 13/8/2009]

⁵² “La CIA acusa a Siria de haber utilizado tecnología nuclear de Corea del Norte” y “Las revelaciones sobre el plan atómico sirio irritan a Israel”, *El País*, 25 de abril de 2008.

⁵³ GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, “El programa nuclear iraní y las dificultades para visitar a los amigos” en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2006, nº 12.

Irán parece haber asumido que sólo la dispersión de emplazamientos, e incluso su ocultación bajo tierra, puede garantizar la supervivencia de, al menos, parte de su programa. Por no hablar del hecho de que la necesaria utilización de armas nucleares para destruir instalaciones bajo tierra podría generar consecuencias sanitarias y medioambientales en la población civil.

Además, Irán tiene una capacidad de respuesta ante este tipo de ataques de la que Sadam Hussein siempre careció. No sólo porque sus misiles balísticos, con un alcance de 2.000 kilómetros, llegarían sin problemas a Israel y a las bases estadounidenses en el Golfo, sino también porque podría hacer aún más difícil la situación tanto en Irak, como en Líbano o en la propia Palestina, gracias a sus vínculos con grupos chiítas de la región. Incluso podría intentar la desestabilización de países vecinos con importante población chií, caso de Arabia Saudí. El propio líder supremo Ali Jamenei ya advirtió en julio de 2004 que si alguien invadía su nación, Irán se opondría a los intereses globales del invasor⁵⁴. No cabe descartar un bloqueo iraní (mediante el uso de minas o misiles) del estrecho de Ormuz por donde circula el 45% del crudo mundial, lo que elevaría el precio del petróleo de modo notable y dañaría aún más la débil recuperación económica de Occidente. Es un riesgo notable que está por ver si EEUU está dispuesto a asumir. La única manera de controlar ese riesgo es destruir la capacidad naval iraní antes de lanzar ataques aéreos contra sus objetivos nucleares.

Por último, pero no por ello menos importante, la falta de consenso internacional para una acción de este tipo (que no sería aprobada, probablemente, por el Consejo de Seguridad de la ONU) sólo podría llevar a un aumento de las fricciones con Rusia y China. El ejemplo de lo ocurrido en Irak (supuesta posesión de armas de destrucción masiva nunca encontradas) está todavía demasiado próximo como para pasarlo por alto.

Cabe preguntarse, para terminar, si el problema de fondo quedaría resuelto tras los ataques. Irán, probablemente, proseguiría antes o después con el desarrollo de su programa nuclear y, aprendida la lección, lo mantendría lejos de las miradas de los inspectores del OIEA lo que favorecería aún más la proliferación nuclear en la región.

c) El ejemplo de Irak: invasión del país:

Una acción militar amplia contra Irán no parece que tuviera mucho que ver con la desarrollada frente al Irak de Sadam Hussein. Ni el tamaño del país es similar, ni su población, ni, sobre todo, su capacidad para tomar represalias a través de su influencia sobre grupos terroristas o religiosos en toda la región⁵⁵. Con una extensión cuatro veces mayor, con una población que más que la duplica, con un

⁵⁴ LARA, Belén, "El programa nuclear de Irán y la estabilidad estratégica en la zona" en *Boletín de Información* nº 292, CESEDEN, 2005.

⁵⁵ LÓPEZ GODOY, Pedro J., "La política estadounidense en Irán y el régimen internacional de no proliferación nuclear: 2003-2006", *Working paper* del Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006, nº 4.

PIB notoriamente superior y, sobre todo, con una capacidad de movilización militar incomparable, Irán no es Irak.

No hay que olvidar que los misiles estratégicos y tácticos que posee Teherán superan con mucho a la capacidad que pudiera tener Sadam Hussein y pueden alcanzar un rango de 2.000 kilómetros, suficiente para atacar sin problemas ya no sólo a Israel, sino también a Grecia, toda Arabia Saudí, así como a todas las bases terrestres y las unidades navales de EEUU en la región, que también se encuentran en el radio de acción de los misiles iraníes.

La invasión de Irán requeriría de cientos de miles de soldados muy bien apoyados. No resulta razonable pensar que el ejército de EEUU se encuentre hoy en condiciones de desarrollar una operación terrestre convencional. Las pérdidas podrían ser enormes para el atacante. Tampoco parece que el caos que sufren Afganistán e Irak pueda convertir a ambos países en bases fiables desde las cuales se pueda lanzar una ofensiva exitosa. Si Turquía no dio su permiso en la invasión de Irak de 2003, no parece que su actual gobierno vaya a ser más proclive a ceder su territorio para un ataque a Irán. Respecto al posible uso de la frontera pakistaní, la situación interna del país se presenta poco idónea. Quedaría el ataque desde el mar, pero parece que la concentración de buques norteamericanos en la zona pretende ser más un factor de presión psicológica sobre Teherán, así como de salvaguardia del tráfico marítimo de buques petroleros. Podría servir más para ataques contra objetivos específicos que para una ocupación del país.

Las posibles represalias iraníes ante una agresión son de suficiente entidad como para reducir notablemente las posibilidades reales de que se pueda llevar a cabo tanto un ataque quirúrgico como una invasión terrestre en toda regla.

4. Conclusión:

Pasados los años de la Administración Bush, la llegada de Obama a la Casa Blanca pareció insuflar nuevos aires al deseo de sectores de Washington y Teherán de reanudar las relaciones entre ambos países, rotas tras el secuestro de funcionarios norteamericanos de la Embajada estadounidense de Teherán en 1979.

Las distintas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU no parecen haber hecho mella en el régimen iraní con la profundidad necesaria para obligarle a un cambio de postura. Ni parece claro que la comunidad internacional pueda acordar sanciones más duras que puedan doblegar a Teherán, dada las reservas de algunos países, en particular, Rusia y China.

Mientras, Irán prosigue con el desarrollo de su programa nuclear y no cabe descartar que a medio plazo logre las capacidades suficientes para enriquecer uranio al 90%, lo que le permitiría construir su propio arsenal nuclear.

Las manifestaciones callejeras en Irán no parecen haber puesto al régimen

contra las cuerdas y la represión parece ser lo suficientemente dura como para mantener la estabilidad del régimen⁵⁶. Las disensiones internas entre la elite iraní podrían dar lugar a cambios más profundos, pero es difícil anticipar su evolución y en qué dirección.

Para mayor preocupación, el tiempo parece correr en contra de una solución pacífica y no cabe descartar que, de resultar infructuosas las presiones de la comunidad internacional, Israel decida, con o sin el beneplácito de EEUU, lanzar ataques quirúrgicos contra las instalaciones nucleares iraníes. El juego entre Tel Aviv y Washington, que parece consistir en ejercer los papeles de “poli bueno” y “poli malo” no ha funcionado en el pasado y es probable que ahora tampoco lo haga⁵⁷. Las posibles represalias de Teherán podrían llevar a la región de Oriente Medio a una escalada de inestabilidad y violencia aún mayores.

En estos momentos las opciones con más probabilidad de salir triunfantes consisten en la conversión de Irán en una nueva potencia bélica nuclear o el despliegue de ataques aéreos selectivos contra las instalaciones nucleares iraníes.

Una tercera vía, pasa por la identificación y asunción por parte de EEUU e Irán de cuáles son sus intereses estratégicos comunes. Ni Teherán quiere que haya tropas norteamericanas a ambos lados de sus fronteras ni Washington parece desearlo a medio plazo. EEUU no está interesado en un bloqueo del flujo de petróleo a través del estrecho de Ormuz ni Irán desea interrumpir los beneficios que le reporta el mismo. Para el régimen iraní, EEUU es la única amenaza real a su supervivencia y Washington debería dejar de buscar un cambio de régimen en Teherán. La posibilidad de que Irak se vuelva a convertir en un contrapeso a Irán parece lejana⁵⁸. Por todo ello, una negociación directa entre EEUU e Irán aparece como la opción más factible, segura y definitiva para resolver por medios diplomáticos la crisis desatada por la profundización del programa nuclear iraní. Las negociaciones a varias bandas han demostrado sus limitaciones, como ha evidenciado la troika europea, el G5+1 o las llevadas a cabo con Corea del Norte.

Bibliografía

- ARREDONDO, Ricardo, “El plan nuclear iraní a la luz del derecho internacional” en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 11, 2006.
- BERGARECHE, Borja, “Enfrentamiento entre dos líderes. Las posibilidades de un acuerdo” en *Política Exterior*, 2006, nº 111, ps. 21-28.
- BERGENAS, Johan, “The Nuclear Domino Myth” en *Foreign Affairs*, 31 de agosto de 2010.

⁵⁶ ESPINOSA, Ángeles, “Irán en 2010: Ahmadineyad echa pulsos en todos los frentes” *Real Instituto Elcano*, ARI nº 88, 31 de mayo de 2010.

⁵⁷ FRIEDMAN, George, “Thinking About the Unthinkable: A U.S.-Iranian Deal” en *Stratfor*, 1 de marzo de 2010.

⁵⁸ FRIEDMAN, George, “Thinking About the Unthinkable: A U.S.-Iranian Deal” en *Stratfor*, 1 de marzo de 2010.

- BOTTA, Paulo, "¿Hay lugar para el cambio positivo entre Europa e Irán?" en *Policy Brief, FRIDE*, mayo de 2009, nº 10.
- CHARBONNEAU, Louis, "Special report: Tracking Iran's nuclear money trail to Turkey", *Reuters*, 20 de septiembre de 2010.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS, Resoluciones 1540 (2004), 1673 (2006), 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 y 1835 (2008) y 1929 (2010).
- DE LA TORRE, Servando, "Internacionalizar el ciclo de combustible nuclear" en *Política Exterior*, 2007, nº 120, ps. 129-136.
- EBADI, Shirin, "Irán debe celebrar nuevas elecciones" en *El País*, 20 de junio de 2009.
- ESPINOSA, Ángeles, "Irán en 2010: Ahmadineyad echa pulsos en todos los frentes" *Real Instituto Elcano*, ARI nº 88, 31 de mayo de 2010.
- FRIEDMAN, George, "Thinking About the Unthinkable: A U.S.-Iranian Deal" en *Stratfor*, 1 de marzo de 2010.
- FRIEDMAN, George, "Rethinking American Options on Iran" en *Stratfor*, 31 de agosto de 2010.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, "El programa nuclear iraní y las dificultades para visitar a los amigos" en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2006, nº 12.
- HAJI-YOUSEFI, Amir M., "Evaluation of Iran's foreign policy in Iraq" en *UNISCI Discussion Papers*, nº 10, enero de 2006, ps. 201-208.
- HERSH, Seymour M., *The coming wars*, The New Yorker, 2005.
- HOOPER, Emma, "Pushing Iran against the wall: more than just a regional problem" en *Notes internacionales nº 18, CIDOB*, Barcelona, julio de 2010.
- INTELLIGENCE ONLINE. Nº 605, París, 12 de noviembre de 2009.
- KATZMAN, Kenneth, Iran, "U.S. Concerns and Policy Responses" en *Congressional Research Service*, 24 de mayo de 2010.
- KISSINGER, Henry, *Does America need a foreign policy?*, Simon & Schuster, 2001.
- LARA, Belén, "El programa nuclear de Irán y la estabilidad estratégica en la zona" en *Boletín de Información* nº 292, CESEDEN, 2005.
- LÓPEZ GODOY, Pedro J., "La política estadounidense en Irán y el régimen internacional de no proliferación nuclear: 2003-2006", *Working paper* del Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006, nº 4.
- MALAMUD, Carlos, y GARCÍA ENCINA, Carlota, "Los actores extrarregionales en América Latina (II): Irán" en *Boletín del Real Instituto Elcano*, nº 97, 2007, ps. 22-27.
- MOVIMIENTO DE LOS PAÍSES NO ALINEADOS, *Declaración sobre la cuestión nuclear de la República Islámica del Irán*, XIV Conferencia Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno, La Habana, 2006.
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, *Iran: Nuclear Intentions and Capabilities*, noviembre de 2007.
- SALEHI-ISFAHANI, Djavad, "Pobreza y desigualdad en el Irán revolucionario" en *Vanguardia Dossier. Irán por dentro*, Barcelona, 2007, p. 83.
- SINGH, Michael, "Iranian Re-Revolution" en *Foreign Affairs*, 26 de junio de 2010.
- STRATFOR INTELLIGENCE, "Political Infighting in Iran Going Critical?", 13 de septiembre de 2010.
- TERROR FREE TOMORROW, *Results of a New Nationwide Public Opinion Survey of Iran before the June 12 2009 Presidential Elections*, Washington, 2009.
- THE INDEPENDENT, "US and Iran holding "secret" talks on nuclear programme" 2008 Url: <http://www.independent.co.uk/news/world/politics/us-and-iran-holding-secret-talks-on-nuclear-programme-808647.html> [Consultado el 21/10/09].
- LA VANGUARDIA, *Irán por dentro* en *Vanguardia Dossier*, nº 24, Barcelona, 2007.
- WHITE HOUSE, *National Security Strategy*, 2006.

ZACCARA, Luciano, "Irán y la cuestión nuclear" en *Política Exterior*, 2006, nº 109, ps. 113-121.

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 perniciosa. 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 horrendas 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.

¿CONDUCIENDO LAS RUEDAS DEL CAMBIO? JÓVENES MOTOCICLISTAS Y LA “CRISIS DE LA JUVENTUD” EN SIERRA LEONA

MICHAEL BÜRGE y KRIJN PETERS*

RESUMEN:

En este artículo consideramos el conflicto armado (1991-2002) en Sierra Leona como el resultado violento de la “crisis de la juventud” (*crisis of youth*) generada por un estado patrimonial en colapso y las habituales prácticas de explotación por parte de las autoridades tradicionales en las áreas rurales, que afectaban particularmente a la población joven procedentes de linajes débiles. El rápido aumento en la posguerra del número de “mototaxis” – un sector dominado por excombatientes inmediatamente después de la guerra, pero que ahora emplea a decenas de miles de jóvenes – se presenta como un ejemplo de una nueva y espontánea actividad, más basada en la regla del contrato y en los principios igualitarios de los tiempos de guerra que en principios patrimoniales. ¿Puede ser esta actividad una respuesta que haga frente a los modos organizativos explotadores del periodo anterior a la guerra y a la subsiguiente crisis de la juventud? ¿O ya está siendo corrompida por ésta?

PALABRAS CLAVE:

Capital social, desarme, desmovilización y reintegración, jóvenes, motociclistas, Sierra Leona.

TITLE:

Riding the wheels of change? Young bike riders and the “crisis of youth” in Sierra Leona

ABSTRACT:

In this article we consider the armed conflict (1991-2002) in Sierra Leone as the violent product of a ‘crisis of youth’, generated by a collapsing patrimonial state and exploitative customary practices of traditional authorities in rural areas, affecting young people from weak lineages in particular. Post war, the rapid growth in the number of motorbike taxis – a sector dominated by ex-combatants straight after the war but now employing tens of thousands of ordinary youth – is presented as an example of a new and spontaneous activity, based more on the rule of contract and wartime egalitarian principles than on patrimonial ones. Could this be an answer to pre-war exploitatively organisational modalities and the subsequent crisis of youth, or is it already getting corrupted by it?

KEYWORDS:

Social capital, disarm, demobilisation and reintegration, youth, bike-riders, Sierra Leone.

***Michael BÜRGE** es antropólogo social y cultural especializado en antropología política y legal, y en la antropología del desarrollo. Es profesor externo en el Departamento de Antropología Social y Cultural de la University of Zurich.

****Krijn PETERS** es sociólogo de desarrollo rural especializado en conflictos armados y reconstrucción posbélica. Es profesor en el Departamento de Estudios Políticos y Culturales en la Swansea University y profesor visitante en el área de Crímenes Internacionales y Criminología de la VU University en Ámsterdam.

Introducción

Este artículo comienza con una breve discusión sobre las interpretaciones dominantes acerca del conflicto armado en Sierra Leona. Entre estas está la explicación de que el surgimiento de la guerra – y la rápida expansión del Frente Revolucionario Unido (RUF, por sus siglas en inglés) de Sierra Leona – puede ser considerado el reverso del rápido colapso del estado patrimonial. Este colapso afectó tanto lo nacional – a través de una constante opresión de las provisiones del estado – como también lo local – a través del aumento de las prácticas explotadoras de las élites rurales y el uso de las prácticas tradicionales por parte de los mayores, particularmente sobre, y afectando a, los jóvenes de las áreas rurales. A continuación, el artículo pasa a presentar una breve descripción de los programas de DDR para combatientes, la que es hoy día una práctica estandarizada para facilitar la transición de la guerra a la paz en los países afectados por la guerra. Mientras que el componente de desarme de estos programas busca eliminar la capacidad física de los combatientes de infligir daño – a través de la recolección, almacenamiento y/o destrucción de armas y municiones –, el componente de desmovilización busca eliminar la capacidad organizativa de los combatientes rompiendo las estructuras de mando, convirtiendo los grupos armados y las unidades en individuos separados que puedan ser capaces de reintegrarse en la sociedad para no volver a suponer un peligro para las comunidades de acogida. Nosotros argumentaremos que, mientras esta interpretación convencional acerca de lo que la desmovilización debería ser, claramente contribuye a una seguridad de corto plazo en el país, puede que, a largo plazo, no necesariamente facilite las perspectivas de reintegración de los excombatientes, y que por esto tenga el potencial de poner en peligro la estabilidad a largo plazo. Esta contribución está argumentado que los programas de reintegración - como parte del DDR - también deberían prever disposiciones para los excombatientes que quieran permanecer con sus antiguos compañeros de armas, creando modos de subsistencia colectivos – y a menudo más igualitarios –, generando así oportunidades de reintegración. La necesidad de este tipo de disposiciones está subrayada por una de las pocas historias de éxito en Sierra Leona, entendida así por el rápido aumento y la gran popularidad de los mototaxis – discutido en la segunda parte de este artículo – proveyendo empleo a decenas de miles de jóvenes fundamentalmente. De manera interesante, inmediatamente después de la guerra, los excombatientes fueron relativamente numerosos entre los motociclistas de los pueblos del interior del país¹. Utilizar las motocicletas, las relaciones con los diferentes propietarios y sus respectivos acuerdos de alquiler, dependen fuertemente de la confianza y el capital social. Ambos los han encontrado a través de – en parte – las unidades de excombatientes desmovilizados. En la conclusión retornamos al título de este artículo y respondemos si el fenómeno

¹ Más extraño – debido a la situación de congestión del tráfico en Freetown, la capital del país –, los mototaxis sólo se hicieron comunes en Freetown unos cuantos años después de haberse hecho comunes en los pueblos del interior del país. Esto podría estar relacionado a la alta concentración de vehículos de cuatro ruedas en la capital durante la guerra; en los pueblos de las provincias el fenómeno de las motocicletas se desarrolló rápidamente en el vacío dejado por los carros que fueron quemados o embarcados fuera del país durante la guerra. Sin embargo, también muestra que las nuevas iniciativas y desarrollos no siempre tienen que venir del área urbana de Freetown; el interior del país y la zona rural de Sierra Leona es igualmente buena en generar ideas innovadoras y desarrollo –e igualmente conectada con el resto del mundo- icómo la ciudad!

de las mototaxi puede ser considerado como una nueva modalidad y como una respuesta exitosa y prometedora al patrimonialismo y a la crisis de la juventud; o si esto – tarde o temprano – será víctima del sistema patronal de explotación y exclusión.

1. El conflicto en Sierra Leona

Cuando la guerra comenzó en Sierra Leona – un pequeño país costero de África Occidental que comparte frontera con Guinea y Liberia – en marzo de 1991, la mayoría de los observadores internacionales fueron tomados por sorpresa. Y pocos se esperaban que durara más de una década – tampoco ninguna de las miles de víctimas – antes de que el país pudiera volver a experimentar la paz a principios de 2002. Durante la fase inicial del conflicto, los miembros del RUF fueron considerados simplemente como una fuerza de poder al servicio del Señor de la guerra liberiano, Charles Taylor², enviados para desestabilizar y castigar al país por su apoyo a la fuerza de imposición de la paz en África Occidental, ECOMOG³ – uno de los enemigos de Taylor en Liberia. Sin embargo, con la continuación del conflicto y tras hacerse notar su impacto más allá de las fronteras orientales de la región, quedó claro que la guerra era más que un simple efecto temporal provocado desde Liberia. Los rebeldes aterrorizaron a las poblaciones locales y quemaron las viviendas rurales, llevaron a cabo ejecuciones sumarias y amputaron los miembros de sus víctimas. Más aún, no manifestaron ninguna ideología clara o programa político, excepto por la publicación de un documento anónimo en 1995⁴. Por todo ello, las explicaciones sobre la guerra que han encontrado mayor resonancia entre la comunidad internacional y la élite política del país han sido aquellas que interpretan el conflicto tanto como resultado de la intensificación de la competencia por los escasos recursos junto al rápido crecimiento de la población – a veces entendido como neo-maltusianismo –; o como resultado de un profundo odio étnico que salió a la superficie cuando se retiraron las políticas de contrapeso de la Guerra Fría⁵. Estas interpretaciones reflejan el pensamiento popular en un momento confuso cuando el dividendo de la Posguerra Fría no se materializaba, particularmente en África Subsahariana, que fue testigo de la irrupción de una serie de conflictos armados⁶. Las interpretaciones posteriores cambiaron y comenzaron a centrarse en las supuestas motivaciones económicas y agendas de codicia de varios señores de

² Lansana Gberie considera al RUF como una fuerza de poder al servicio de Taylor durante el conflicto, ver: GBERIE, Lansana, *A dirty war in West Africa. The RUF and the destruction of Sierra Leone*, Hurst & Company, Londres, 2005.

³ ECOMOG: Grupo de Verificación de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental.

⁴ Éste fue: "Footpaths to democracy: towards a New Sierra Leone" 1995. No contiene el lugar de la publicación.

⁵ Robert Kaplan fue uno de los escritores más influyentes de este tiempo y difundió sus ideas acerca del resurgimiento de odios ancestrales entre las poblaciones bajo presión y degradación medioambiental. Su artículo "The Coming Anarchy"(1994) fue enviado a todas las embajadas estadounidenses a través del mundo por la administración de Clinton. Ver: KAPLAN, Robert, *The Ends of the Earth, A Journey at the Dawn of the 21st Century*, Random House, Nueva York, 1994; y KAPLAN, Robert, "The Coming Anarchy: How Scarcity, Crime, Overpopulation and Disease are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our Planet" en *Atlantic Monthly*, febrero de 1994, ps. 44-76.

⁶ THE WORLD BANK and the HUMAN SECURITY REPORT PROJECT, *Mini Atlas of Human Security*, Myriad Editions, Brighton, 2008.

la guerra. En lugar de pelear por liderar las reivindicaciones sociales, el movimiento rebelde era una empresa criminal extendida con un interés primario en saquear los recursos naturales de Sierra Leona, notablemente los diamantes⁷. Mientras que claramente las atrocidades cometidas por todas las facciones en la guerra fueron horribles, y que las oportunidades de saqueo y explotación de recursos – predominantemente de los llamados “diamantes de sangre” – aumentaron los motivos de los grupos armados para mantener la guerra y dar continuidad al conflicto⁸, estas explicaciones, en primer lugar, no exponen satisfactoriamente el por qué del inicio de la guerra, ni tampoco nos permiten entender las características esenciales que definen a las fuerzas enfrentadas. Sierra Leona no tiene una crisis medioambiental descontrolada⁹; la explicación del “nuevo barbarismo” - en primer lugar, una explicación bastante racista - también puede ser fácilmente descartada debido a que la etnicidad no jugó ningún rol en el conflicto - los varios grupos activos en el conflicto eran todos de composición multi-racial. Mkandawire critica la idea del “modelo de rebelión basado en el saqueo” de Collier y Hoeffler¹⁰, que sostienen que los rebeldes comienzan como ladrones ordinarios alcanzando el estatus de rebeldes al impactar enormemente las economías de escala. Su crítica plantea que: “ningún movimiento rebelde conocido en África posee estas características de sindicato criminal que se convierte en movimiento rebelde simplemente por la lógica de las economías de escala. Y en cualquier caso, el modelo definitivamente no se refiere a Angola y Sierra Leona, que el autor cita explícitamente”¹¹.

Los nuevos datos han motivado a los observadores y académicos a reconsiderar estas interpretaciones. Por ejemplo, las entrevistas con los antiguos combatientes de todas las facciones sugieren diferentes razones que apuntan a las frustraciones de la gente joven sobre la falta de oportunidades educativas y de empleo, así como también sobre la explotación y marginación en las áreas rurales por parte de los mayores y las autoridades tradicionales que utilizan y abusan de las prácticas de la ley tradicional¹². Es importante tener en cuenta que el conflicto fue mayormente librado en las áreas rurales y que la mayoría de los conscriptos - quizá con la excepción de una parte de los soldados del Ejército de Sierra Leona - eran

⁷ Ver: COLLIER, Paul y Anke HOFFFLER, *Loot-seeking and Justice-seeking in Civil War*, World Bank Development Research Group, Washington DC, 1999; COLLIER, Paul y Anke HOFFFLER, *Greed and Grievance in Civil War*, World Bank Development Research Group, Washington DC, 2001; y SMILLIE, Ian, Lansana GBERIE, y Ralph HAZLETON, *The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds and Human Security*, Partnership of Africa, Ottawa, 2000.

⁸ Ver pie anterior.

⁹ Ver: RICHARDS, Paul, *Fighting for the Rainforest: war, youth & resources in Sierra Leone*, James Currey, Oxford, 1996. (Reimpreso con material adicional en 1998).

¹⁰ COLLIER, Paul y Anke HOFFFLER, *Loot-seeking and...op. cit.*

¹¹ MKANDAWIRE, Thandika, “The Terrible Toll of post-Colonial ‘Rebel Movements’ in Africa: Towards an Explanation of the Violence Against the Peasantry” en *Journal of Modern African Studies*, Vol. 40, n.º. 2, 2002, p. 187.

¹² PETERS, Krijn, *Re-examining Voluntarism. Youth Combatants in Sierra Leone*, Institute for Security Studies Monograph 100, Pretoria, 2004; RICHARDS, Paul, Scott ARCHIBALD, Khadija BAH, y James VINCENT, *Where have All the Young People Gone? Transitioning ex-Combatants Towards Community Reconstruction After the War in Sierra Leone*. Informe sin publicar sometido al National Commission for Disarmament, Demobilization and Reintegration, Gobierno de Sierra Leona, 2004; y SHEPLER, Susan, *Conflicted Childhoods: Fighting Over Child Soldiers in Sierra Leone*, Disertación de Tesis Doctoral, University of California, Berkeley, 2005.

jóvenes y originarios de las áreas rurales¹³. En otros lugares ha sido argumentado que Sierra Leona - antes de la guerra - estaba en un estado de crisis cuyos efectos negativos eran particularmente experimentados por la gente joven de las áreas rurales¹⁴. La economía nacional estaba en bancarrota¹⁵, lo cual - combinado con el sistema de estado patrimonial - hizo que llegaran menos recursos a las manos de quienes se encuentran en los peldaños más bajos de la escala patrimonial. Como es habitual, en los escalones más bajos se encontraban los jóvenes de las aldeas rurales - a menudo de linajes débiles - que dependían del "big man" local - directa o indirectamente conectado con figuras políticas en la capital - para obtener trabajo, dinero para pagar las tasas escolares, o capital inicial para pequeños negocios. Sin embargo, estos jóvenes de las aldeas experimentaron una doble crisis; a menudo se encontraron ellos mismos atrapados entre los poderes de las autoridades tradicionales de las aldeas, que utilizaban normas consuetudinarias, y de las cortes locales que intentaban controlar el trabajo de la gente joven y confiscar sus ganancias utilizando falsas - o al menos dudosas - normas para llevar casos a la corte¹⁶. Cuestionado acerca de las razones de la guerra, un ex miembro de las Fuerzas de Defensa Civil - CDF, por sus siglas en inglés¹⁷-, de 32 años, en el momento de realizar la entrevista en 2001, declaró:

"Eso hizo que la guerra llegara; los mayores no nos estaban ayudando realmente. Ellos no pueden ayudar a ningún joven. Incluso si tú tienes sólo problemas menores, ellos lo exageran, llevándolo al jefe de distrito y entonces, tú como un hombre joven, no puedes manejar el caso y tienes que huir¹⁸."

Este comentario informativo es aún más extraordinario cuando uno sabe que proviene de un combatiente perteneciente a una milicia, y que procede del interior de la estructura de altos mandos y que se había entendido comúnmente como que luchaba en favor de los gobernantes tradicionales. Los sentimientos de marginación y explotación claramente no se limitaban a los jóvenes rebeldes y sin ataduras que se unieron al RUF, sino que se extendían también entre los altos mandos de la milicia que tenían en su núcleo las costumbres y valores tradicionales. Claramente, la crisis del patrimonialismo fue experimentada por muchos, sino

¹³ HUMPHREYS, Macartan y Jeremy WEINSTEIN, *What the Fighters Say: A Survey of ex-Combatants in Sierra Leone*, June-August 2003, CGSD Working Paper n°. 20, Columbia University, Nueva York, 2004.

¹⁴ PETERS, Krijn, *Footpaths to Reintegration. Armed Conflict, Youth and the Rural Crisis in Sierra Leone*, Tesis en la Wageningen University, ISBN 90-8504-401-4, 2006; y RICHARDS, Paul, "To Fight or to Farm? Agrarian Dimensions of the Mano River Conflicts (Liberia and Sierra Leone)" en *African Affairs*, Vol. 104, Issue, 417, 2005, ps. 1-20.

¹⁵ Véase: RENO, William, *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, University Press Cambridge, Cambridge, 1995.

¹⁶ MEYER, Stefan, "Sierra Leone: Reconstructing a Patrimonial State", en *Development in Perspective*, FRIDE, mayo de 2007; y ARCHIBALD, Scott y Paul RICHARDS, "Conversion to Human Rights? Popular Debate about War and Justice in Central Sierra Leone" en *Africa* Vol. 72, n°. 3, 2002, ps. 339-367.

¹⁷ Nota de la traductora: La CDF era una facción paramilitar enfrentada al RUF.

¹⁸ PETERS, Krijn, *Re-examining voluntarism... op. cit.*, p. 26.

todos, los jóvenes de Sierra Leona.

Previo a la guerra, muchos jóvenes del campo habían migrado a las áreas con minas de diamantes – donde había al menos un poco de libertad social – o a los centros urbanos; pero en ambos escenarios era probable que apenas tuvieran únicamente su mano de obra para vender a cambio de un salario muy precario. En resumen, con una subclase de jóvenes rurales marginada y disgustada, es poco sorprendente que el reclutamiento en las áreas rurales demostrara ser relativamente fácil para los grupos armados. Verdaderos o no, los slogans del RUF de “no más amos, no más esclavos” y “educación libre para todos” atrajo fuertemente a estos jóvenes.

A pesar del hecho de pertenecer a facciones diferentes y opuestas en la guerra, la mayoría de los excombatientes coinciden en señalar las causas de la guerra, o al menos indican que comparten razones similares para tomar las armas o luchar¹⁹. A menudo los discursos se centran en la falta de oportunidades de educación y empleo, y la falta más general de empoderamiento político y económico para la gente joven. Por encima de todo está la falta de apoyo – o en ocasiones la pura explotación – de parte de los mayores y las élites locales. Claramente, estos resentimientos compartidos y el hecho de que muchos han vivido y trabajado bajo circunstancias difíciles durante la guerra, fortalece los vínculos entre los excombatientes. Esto se ha dado en particular en el caso entre los combatientes del RUF, quienes pasaron la mayor parte del tiempo en sus bases en la jungla, alejados de la sociedad común. Estos procesos de vinculación han sido tan fuertes que estas relaciones permanecen intactas, incluso después de la guerra. Queda bastante claro a raíz del comentario de un antiguo soldado del Ejército de Sierra Leona, que se alistó a los 13 años:

“Los excombatientes del RUF continúan moviéndose en grupos cerrados. Tu comandante es la mejor persona para mantener un secreto después de todo. Debajo de la máscara de civil continúa estando el “lobo” [slogan de los rebeldes]. Ellos dejaron el trabajo pero no la estructura. Con los Kamajors (CDF) es diferente; ellos son los civiles. Los ex soldados del Ejército de Sierra Leona piensan de nuevo en el ejército siempre que se encuentran con un antiguo compañero; entonces ahí está esta amistad [a pesar de que] al mismo tiempo estos tienen contacto con los civiles. Pero los rebeldes pueden decir: “no te preocupes por él, es sólo un civil.” Ellos siguen bajando la mirada ante los civiles²⁰.”

El conflicto de baja intensidad en Sierra Leona fue testigo de muy pocos ataques mayores o confrontaciones militares - una de las excepciones fue el ataque

¹⁹ *Íbidem*; ver también: PETERS, Krijn, *Footpaths to Reintegration. Armed Conflict, Youth and the Rural Crisis in Sierra Leone*, Tesis en la Wageningen University, ISBN 90-8504-401-4, 2006.

²⁰ *Íbidem*, p. 64.

a Freetown por las fuerzas combinadas del RUF y el Armed Forces Revolutionary Council (AFRC)²¹ el 6 de enero de 1999 -; más bien, pequeñas unidades eran enviadas fuera a realizar emboscadas, ataques de estilo "hit-and-run" y redadas, o iban en misiones de búsqueda de alimentos y armas. Operando en estos pelotones, se favorecieron los vínculos basados en la confianza, camaradería y experiencia compartida. El enfoque y la dependencia en el grupo o pelotón se fortalecía aún más porque muchos combatientes sentían que no podrían adoptar una vida civil nuevamente, o que no serían recibidos: los jóvenes – tanto combatientes como no – escapando del territorio dominado por los rebeldes, eran a menudo tratados como sospechosos de ser rebeldes y muchos morían a manos de un ejército sobre el que existían demasiadas sospechas, de la población civil o las CDF²².

Además, y particularmente entre el RUF, se fomentaron principios organizativos igualitarios. Quizás éstos fueron inspirados por los grupos de trabajo agrícola organizados horizontalmente²³, o por las bandas ilícitas de las minas de diamantes²⁴, ya que muchos de los cuadros – forzosamente - reclutados del RUF tenían experiencias previas a la guerra con éstas. Particularmente durante los primeros años de la guerra los rebeldes tuvieron una estructura de mando relativamente plana²⁵. Los principios igualitarios probablemente proveyeron también el antídoto en contra de la cultura de la gerontocracia y de las formas patrimoniales de organización en las aldeas, de las que muchos de los reclutas se consideraban así mismos como víctimas.

Si bien es evidente que las capacidades destructivas de estas unidades tienen que ser eliminadas durante la fase de DDR, cuestionamos aquí si éstas deben o no ser desmanteladas completamente, o si, alternativamente, los programas de DDR podrían haber ofrecido oportunidades de medios de subsistencia para grupos de excombatientes, que podrían haberse construido sobre la base del capital social establecido entre estos grupos. Para responder esto debemos primero examinar más el proceso de DDR en Sierra Leona.

2. DDR en Sierra Leona

Los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración para combatientes tienen una larga historia en Sierra Leona, debido principalmente a los múltiples – pero fallidos – acuerdos de alto el fuego y de paz. Más aún, estando ya fijado el acuerdo final de paz, el cumplimiento de sus disposiciones por parte del RUF fue limitado por extensos periodos. El programa de DDR bajo el que la mayoría de los

²¹ El AFRC fue la junta militar de soldados renegados en el poder desde mayo de 1997 a marzo de 1998.

²² En 1992 – un año después del inicio del conflicto- Amnistía Internacional ya había publicado un informe sobre los asesinatos extrajudiciales de los sospechosos de ser rebeldes, llamado: *Sierra Leone: the extrajudicial execution of suspected rebels and collaborators*. Londres, 29 de abril.

²³ Ver: RICHARDS, Paul, *Coping with hunger. Hazard and Experiment in an African Rice-farming System*. Allen & Unwin Publishers, Londres, 1986.

²⁴ Ver: RICHARDS, Paul, *Fighting for the Rainforest...* Op. cit., 1996; y RENO, William, *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995

²⁵ Esto cambió un poco cuando el RUF comenzó a colaborar con el AFRC en 1997.

combatientes fueron desarmados comenzó en 1998, sin embargo, la mayoría de los combatientes y soldados fueron desarmados y desmovilizados en 2001, llevándose a cabo la reintegración entre 2002 y 2003²⁶. El programa de DDR exige a los combatientes que colaboren entregando las armas que poseían antes de permitirles registrarse para los beneficios del DDR. En cuanto a las armas manejadas por grupos de combatientes – como ametralladoras de alto calibre o tanques y armas en coches –, fueron permitidas las entregas en grupo. Una vez desarmados, los combatientes recibían un subsidio (*Transitional Safety Allowance*) de unos 150 dólares. En el diseño original de DDR estaba la posibilidad de crear campamentos. Sin embargo, esto resultó todo un desafío cuando aumentó la cantidad de excombatientes que eran desmovilizados semanalmente, y comenzó a estancarse tras el inicio de la fase de reintegración, quedando numerosos combatientes desarmados en los campos. Por tanto, esta provisión fue eliminada posteriormente.

Continuando el desarme y la desmovilización, se abrieron cinco opciones mientras se trataba con el apoyo a la reintegración: (1) podía unirse al nuevo Ejército de Sierra Leona – una opción sobre todo ofrecida al principio del proceso de DDR y solamente a unos cuantos miles de combatientes; (2) podía participar en los conocidos programas de “comida por trabajo” – trabajos públicos como el mantenimiento de las carreteras, el retirar la maleza de las áreas de cultivos, etc...– durante unos meses a cambio de comida y algo de efectivo; (3) registrarse para el paquete de instrumentos de agricultura, el cual habilitaba a los antiguos combatientes para comenzar nuevamente con actividades agrícolas; (4) estaba la posibilidad de realizar un entrenamiento y una capacitación por un periodo de 6 a 9 meses, recibiendo un pago mensual y un kit de herramientas al graduarse y, (5) existía la oportunidad de regresar a la escuela con una tasa escolar pagada; una opción frecuentemente adoptada por los combatientes menores de edad²⁷.

La alternativa más popular entre los combatientes recién desmovilizados era el paquete de entrenamiento vocacional - opción 4. Alrededor de la mitad del total de los combatientes desmovilizados optaron por ésta. El pago mensual trajo consigo cierta seguridad financiera durante los primeros meses, mientras que el kit de herramientas prometía ayudar a la creación de oportunidades de modos de subsistencia una vez el excombatiente estuviera por su cuenta. Más aún, ser un carpintero, mecánico o sastre debió sonar más atractivo que ser un agricultor, a pesar de que alrededor del setenta por ciento de la población dedicada a la agricultura de semi-subsistencia, subrayando el hecho de que la economía de Sierra Leona sigue estando bastante basada en la agricultura.

Se hizo muy poco esfuerzo para que los kits de graduación se diseñaran de forma que se centrara en los grupos en vez de en los individuos. Obviamente algunos excombatientes que fueron entrenados para ser carpinteros, sastres, o incluso agricultores, decidieron mantenerse unidos después de su graduación. Sin

²⁶ National Committee for Disarmament, Demobilisation and Reintegration, *Final Reports*, 2004.

²⁷ National Committee for Disarmament, Demobilisation and Reintegration, *Final Reports*, 2004.

embargo, éstos continuaron recibiendo kits de herramientas individualizados en vez de, por ejemplo, equipos más caros para compartir, como una sierra eléctrica, una máquina de coser o una "power-tiller". La mayoría de los excombatientes no estaban capacitados para crear un modo de subsistencia fuera de su capacitación recién adquirida y tenían que conseguir plazas como aprendices con los artesanos locales, o fueron forzados a vender sus kits de herramientas e involucrarse en trabajos simples, pero manuales e intensos, como la minería o la recogida de arroz²⁸

No está claro el por qué estos paquetes de graduación para grupos no se proporcionaron de forma más regular. La logística puede ser una razón: probablemente es más fácil organizar un kit de herramientas estandarizado para cada graduado. Pero también puede deberse a que los planificadores y políticas del programa de DDR temieran la idea de mantener juntos a grupos de antiguos combatientes, considerando esto como un fracaso de la desmovilización y un riesgo potencial para la seguridad. De todas formas, al romper estas unidades y al no proveerles paquetes de reintegración colectiva y kits de herramientas, como los sugeridos arriba, el capital social que fue construido durante los años de guerra se perdió. Argumentamos aquí que, en vez de romper las unidades - y la estructura de mando local -, la desmovilización pudo haber sido mucho más a la medida; rompiendo ciertas unidades - por ejemplo donde se hubiesen tenido relaciones explotadoras o presentaran amenazas claras a la seguridad -, mientras que proveían oportunidades para las unidades más genuinas - de bases igualitarias -, en las que el capital social podía ser utilizado para propósitos más pacíficos y constructivos. El capital social - incluyendo las redes sociales construidas durante el curso de la guerra - puede ser de una importancia crucial en los procesos de reintegración de los excombatientes y en el desarrollo del país después de la guerra. Los estados en posguerra a menudo se caracterizan por tener redes desorganizadas, una capacidad limitada para cumplir con las obligaciones, y bajos niveles de confianza. En conjunto, estas características minan las iniciativas de desarrollo económico, convirtiendo en una ventaja clara la necesidad de un capital social como el identificado arriba.

En muchos de los escenarios de posguerra se puede observar un post-DDR informal de re-movilización de antiguos combatientes, organizado alrededor de varias actividades de subsistencia. Grupos de excombatientes juntos e involucrados en actividades tan diversas como la minería de diamantes, procesamiento agrícola, fabricación de ladrillos²⁹ o mecánica de autos. Todas estas actividades se benefician de los niveles básicos de confianza y solidaridad social: uno no va a querer que

²⁸ PETERS, Krijn, "Reintegration Support for Young ex-Combatants: a Right or a Privilege?" en *International Migration*, Vol. 45, n.º. 5, 2007, ps. 35-59.

²⁹ UTAS, Mats, "Building a Future? The Reintegration & Remarginalisation of Youth in Liberia" en RICHARDS, Paul (ed.) *No Peace No War: An Anthropology of Contemporary Armed Conflict*, James Currey, Ohio University Press, 2005.

uno de sus mineros se escape con un diamante o robe las herramientas durante la noche; ni tampoco desea tener que supervisar constantemente en qué medida cada uno de los compañeros que trabajan en la agricultura del arroz, en el procesamiento de la yuca, o en el equipo de fabricación de ladrillos, aporta la misma cantidad de mano de obra.

En lo sucesivo discutimos el ejemplo de los mototaxis en Sierra Leona para mostrar la importancia del capital social entre los excombatientes y la gente joven. El boom de las motocicletas en las calles de las ciudades de las provincias surgió durante los últimos días de la guerra, y fue, durante los primeros años de la posguerra, controlado por conductores que habían participado en alguna de las facciones de la guerra.

3. El surgimiento de los mototaxis

Antes del inicio de la guerra el transporte de las personas y los bienes tenía lugar sobre todo en taxis compartidos – amarillos, cinco puertas - y en los mini-buses -conocidos como “*poda-poda*”. Éstos recorrían unas rutas más o menos establecidas, y constituían una red de transportes públicos entre los pueblos y la capital. Para los viajes largos, pero también dentro de la ciudad, a menudo los pasajeros tenían que cambiar de taxi al menos una o dos veces, y probablemente tenían que caminar el trayecto final hacia su destino. Para los pasajeros de estos taxis compartidos la ventaja estaba en el relativo bajo coste del servicio y la posibilidad de permanecer seco durante los viajes realizados en la temporada de lluvias. Las desventajas estaban en la incapacidad de dichos taxis para recoger y dejar a una persona exactamente en el lugar correcto - un inconveniente considerable cuando uno viaja con mucho equipaje o bienes -, y los retrasos provocados por los atascos, que empeoraron particularmente cuando la mayoría de los coches fueron llevados a la capital, más segura, durante la guerra. Más aún, gran parte de las áreas rurales no recibían los servicios de estos taxis debido a que los viajes no eran económicamente viables para los conductores, o simplemente porque las carreteras no estaban habilitadas para la circulación de coches ordinarios. Durante la guerra, muchos taxis y mini-buses fueron acechados, confiscados, o simplemente quemados. En otros casos, los dueños primero llevaron sus coches a Freetown, y luego, cuando la capital estuvo bajo ataque, condujeron o enviaron sus coches a los países vecinos. Para los últimos días de la guerra tanto los taxis, como los mini-buses, eran escasos.

De manera interesante, al mismo tiempo las motocicletas³⁰ traídas desde la vecina Guinea, o importadas, fueron utilizadas por vez primera para transportar pasajeros de modo comercial. En los siguientes dos o tres años los mototaxis se convirtieron en el método preferido de transporte para la gente de los pueblos del interior del país, con ya pocos, o ningún, taxi amarillo en las calles. Las motos circulan por los caminos principales y los secundarios, recogen a los pasajeros justo en frente de sus puertas y les dejan exactamente en sus destinos finales.

³⁰ Éstas motocicletas Honda fueron de 125 cc para carreteras y caminos, marcas hechas en China (Baotian y FEDMCO), y cada vez más marcas indias (TVS and Bajaj).

Los precios son altos - sólo uno o dos pasajeros puede ser recogido en un viaje -, pero los viajes son mucho más rápidos. Además, las motos pueden ser utilizadas para viajes a localidades rurales, para personas y producción agrícola - la alternativa era engancharse en la cabeza una bolsa de 50 kilos de granos de café o cacahuates y echar a andar unas cuantas horas hasta el pueblo más cercano o la carretera principal. Las comunidades mineras sin carreteras también se vieron mejor abastecidas, tanto de equipos, como con el transporte desde los campos de minería y diamantes de los mineros heridos o enfermos hasta sus pueblos. Inequívocamente, las motocicletas - junto con los teléfonos móviles - han cambiado drásticamente tanto el panorama urbano como el rural, y han ayudado a superar -o mejor dicho, sobrepasar- las barreras de infraestructura que una vez restringieron las actividades económicas. Lo que hace del fenómeno de los conductores de motocicletas un fenómeno de particular interés en el contexto del proceso de reintegración de excombatientes discutido aquí, es que, como se ha señalado, inicialmente muchos de los conductores eran excombatientes³¹. Parte de la explicación de esta posición dominante de los excombatientes en esta actividad se relaciona con el considerable control que tuvieron sobre el sector del transporte durante la guerra a través de los numerosos puestos de control - del ejército, de las fuerzas de defensa civil, de los rebeldes - y los contactos que subsecuentemente éstos construyeron con los conductores y los intermediarios. Los dueños de las motocicletas - normalmente empresarios o comandantes que se mantuvieron fuera del conflicto - también necesitaban conductores que estuvieran capacitados para defender sus motocicletas ante los ladrones, por tanto, los excombatientes encajaban perfectamente con este trabajo. Por otra parte, los dueños necesitaban socios que tuvieran un nivel relativamente alto de confianza entre ellos mismos: los conductores se turnan, manteniendo - alquilada o arrendada - su moto en el camino, en ocasiones, todo el día. Obviamente, a pesar que una moto es más barata que un coche taxi, ésta sigue siendo una herramienta cara, y los daños hechos a la máquina pueden hacer que el dueño decida ir con otro grupo de conductores, si esto no es resuelto de forma interna dentro del grupo. Igualmente, un conductor sin escrúpulos podría desplazarse a algún pueblo en la otra parte del país y vender allí la moto o comenzar un negocio por sí solo.

4. La Asociación de Conductores de Motocicletas de Makeni³²

Hoy día, los mototaxis están por todas partes en Sierra Leona, formando ya parte tanto del paisaje urbano como del rural. Mientras que aún hay excombatientes involucrados en esta actividad, ha disminuido su número siendo reemplazados por "jóvenes comunes". Claramente, los mototaxis se han institucionalizado más - existen sindicatos de motociclistas, leyes específicas y regulaciones. ¿Quiere decir esto que existe menos necesidad de solidaridad social pre-contractual y de capital social para mantener esta actividad en funcionamiento?

³¹ PETERS, Krijn, "From Weapons to Wheels: Young Sierra Leonean ex-Combatants Become Motorbike Taxi-Riders" en *Journal of Peace, Conflict and Development*, n.º. 10, marzo de 2007, ps. 1-23.

³² La información de la Asociación de Conductores de Motocicletas de Makeni ha sido analizada por Michael Bürge durante un trabajo de campo de seis meses en 2007.

Para investigar esto más a fondo, examinamos la situación de los mototaxis en Makeni en el 2007, esto es a los 5 años de la finalización oficial del conflicto. Makeni es la capital del distrito del Norte y – hacia el final de la guerra– fue la capital rebelde del país. En Makeni los motociclistas se han organizado ellos mismos en un sindicato, similar a lo que los conductores han hecho en otros pueblos del interior. El propósito principal de la “Asociación de Conductores de Moto de Makeni” - en adelante MBRA, por sus siglas en inglés³³- es hacer de mediadores entre conductores y propietarios, conductores y comunidad, conductores y policía, y entre los mismos conductores³⁴. La mayoría de los acuerdos entre los propietarios y los conductores – existen diferentes esquemas – se benefician de un cierto tipo de solidaridad precontractual que también ha sido identificada como particularmente elevada entre los excombatientes. Incluso, y aún más interesante, muchos conductores ponen esta solidaridad por encima de la mayor solidaridad contractual ofrecida por la MBRA, o por encima de los acuerdos contractuales bien hechos - al menos en apariencia - que ofrece el estado, y la ven como la principal protectora de la ley contractual en el país. Es importante preguntar por qué los conductores continúan dependiendo tanto de esta solidaridad precontractual. Para responder a esto uno debe reconocer el inmenso legado del patrimonialismo – esta es la forma particular en que los (escasos) recursos son divididos entre la población – en el país y el hecho de que los órganos del estado nunca funcionaron de acuerdo al modelo weberiano de la burocracia. La falta de confianza en que las instituciones burocráticas sean capaces de salvaguardar los derechos de los ciudadanos, después de la guerra, permanece tan elevada como antes de la misma. No obstante, la MBRA tiene cierta legitimidad entre muchos de aquellos que quedaron fuera del sistema patrón-cliente. Esto se debe principalmente a que ésta promete ser una alternativa al patrimonialismo, conocida como un institucionalismo ocupacional o basado en el interés. Sin embargo, los escasos recursos de la MBRA - o casi la inexistencia de los recursos - evitan que esta pueda ser establecida correctamente o que mantenga una estructura más formal para gobernar y regular sus problemas – ésta sigue siendo muy dependiente de la solidaridad entre sus miembros. Esta solidaridad, sin embargo, tiene sus límites por lo que no puede propagarse más allá de grupos relativamente pequeños - por ejemplo grupos de excombatientes. La solidaridad de los motociclistas se mueve entre los conductores que poseen una motocicleta en común, entre los conductores del mismo parque, o los conductores que convivieron durante la guerra. Esto se hace evidente ante los acuerdos establecidos entre dueños y conductores. Los dos tipos de acuerdos más comunes se describen a continuación³⁵.

³³ Nota de la traductora.

³⁴ Debido a la diversidad política existente entre los miembros de la MBRA, en un contexto de constantes luchas por los escasos recursos disponibles, la Unión también sirve de mediadora entre los diferentes reclamos para la presidencia dentro de los ejecutivos de la MBRA.

³⁵ Para más detalles ver: BÜRGE, Michael, *"Mal geht es bergauf, mal geht es bergab!" Erfahrungen von Motorrad-Taxifahrern in Sierra Leone. ["Sometimes Things Are Looking up, Sometimes Things Are Looking down!" Experiences of Commercial Bike Riders in Sierra Leone]*. Tesis de Máster por publicar, University of Zurich, 2009; y JUANA, Lansana, *The Socio-Economic Impact of the Commercial Use of Motor Bike on Youth in Sierra Leone: A Case Study of Bo Town, Southern*

Algunos dueños de motos las alquilan al mismo conductor, dado que no quieren que la moto esté funcionando durante las 24 horas del día. En sus propias palabras, la motocicleta tiene que “descansar”³⁶. Los conductores, no obstante, intentan maximizar sus ganancias subalquilando la motocicleta, sin el permiso del dueño, a un segundo conductor que, o bien podría hacerle ganar su propio dinero - alquilándosela por horas al primer conductor - o, incluso más común, conduciéndola y dándole el dinero a su regreso al primer conductor, quien le paga su parte. La totalidad del acuerdo depende fuertemente de la confianza. Primero, la moto no debe ser dañada, dado que el primer conductor será responsable de ello. Segundo, el primer conductor depende de la honestidad del segundo para pagarle más o menos la cantidad que éste haya ganado. Seguramente el primer conductor tiene alguna idea de cuánto dinero se puede ganar durante cierto tiempo. Si su expectativa no coincide, él no le dejará la moto a este “amigo” nunca más. A menudo las personas interesadas en acuerdos a largo plazo no suelen engañar, o al menos lo hacen dentro de un rango “aceptable”. Por ejemplo, muchos excombatientes demostraron mayor honestidad teniendo que depender de su trabajo de conductor como su único ingreso. Sin embargo, los escolares que tratan de recaudar dinero para el semestre escolar o sólo para su próxima visita a una discoteca, son más propensos a engañar a aquellos que les han ayudado. El otro esquema organizativo importante es el existente entre los conductores que son al mismo tiempo dueños de las motocicletas. Una vez han conseguido el dinero diario necesario para gasolina, comida, *poyo* - aceite de palma -, *jamba* - marihuana - y *Osusu* - un sistema local e informal de ahorros -, pueden dejar su moto a alguien más. Claramente, esto tiene que ser a alguien en quien confían porque - aunque quieran incluir personas en su pequeña red como una estrategia para sobrevivir en los momentos de adversidad - no quieren terminar con su motocicleta dañada. Éstos tienen acuerdos muy similares a los descritos arriba con los segundos conductores. Sin embargo, comúnmente éstos tienen un único amigo con el que conducen y comparten el ingreso de forma más o menos equitativa. En estos casos, el dueño, usualmente se encarga de “mantener los libros”, decidiendo cómo utilizar el dinero ganado. Los gastos financieros son, dinero para la gasolina, mantenimiento de la moto, comida, renta de una habitación - a menudo compartida por las dos personas -, *Osusu* con pequeñas cantidades y *Osusu* con cantidades mayores para comprar una segunda moto - la antigua normalmente va al segundo conductor, la nueva para el antiguo dueño³⁷.

Province. Tesis de grado por publicar, Njala University, Freetown, 2008.

³⁶ Para el 2007, con muchísimas más motocicletas en la calle buscando pasajeros, los conductores tenían que pasar más tiempo paseando por las calles buscando clientes, a diferencia de como había sido justo después de la guerra.

³⁷ Sobre asociaciones informales de ahorros, ver: ANDERSON, S. y Jean Marie BALAND, “Economics of Roscas and Intrahousehold Resource Allocation” en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, nº. 3, 2002, pp. 963-995; ARDENER, Shirley, “The Comparative Study of Rotating Credit Associations” en *The Journal of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland*, Vol. 94, nº. 2, 1964, pp. 201-229.; GEERTZ, Clifford, “The Rotating Credit Association: A “Middle Rung” in Development” en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 10, nº. 3, 1962, pp. 241-263; VERSTRALLEN, Karin y Catherin ISEBOR, “Costs, Earnings, and Expenditure Structures of Fisherwomen, Fish Processors, and Fish Traders in Ogheye, Delta State, Nigeria” Programme for the

Los grados en que se solicita la intervención de la MBRA o la policía respecto a casos de fraude, engaños o similares, son variados. Algunos conductores llaman a la policía o a la MBRA si tienen buenas conexiones con estas instituciones. También, entre la gente con vínculos rotos o entre los diferentes grupos, el fraude y el engaño son más comunes, y la policía o la MBRA pueden ser implicados como una estrategia deliberativa. Sin embargo, se prefiere que los problemas sean tratados a través de las redes personales, esto refleja una mayor reticencia por parte de la gente – joven –, que padecen la falta de conexiones – políticas – útiles o vínculos fuertes para llevar estos casos a las instituciones – ver el combatiente de las CDF citado arriba. Las solidaridades construidas por las experiencias en combate han sido los ejemplos para estas versiones “civiles”. Si los acuerdos para conducir basados en estos tipos de solidaridad no fueran directos entre los antiguos combatientes, éstos nunca hubiesen sido tan influidos por estos ejemplos. La gente joven de Makeni ha aprendido de la guerra, usando las solidaridades que surgieron durante esos tiempos como ejemplo y para su beneficio –incluso introduciéndose ellos mismo dentro de las redes de confianza construidas durante la guerra.

¿Por qué entonces hay tan poca confianza en la policía? La policía arresta a los conductores de forma frecuente –todos los conductores incumplen al menos una regla cada día, ya sea debido a la falta del número de matrícula, a la falta de la licencia, al traspaso de los límites de velocidad, a la sobrecarga, a conducir en zapatillas o a no llevar casco protector – ya que casi nadie tiene uno por miedo a la tuberculosis –, pero las multas y las confiscaciones de moto se realizan de forma muy arbitraria. La MBRA ha tratado de calmar a quienes protestan y ha prometido a la policía – y a las comunidades de Makeni que tienden a culpar a los conductores de toda clase de cosas: hurtos, peleas, uso de drogas, conducir de forma peligrosa... – que controlará a sus conductores, a la vez que ha prometido a los conductores negociar en su favor con la policía y el gobierno del distrito. Por presiones externas la MBRA ha comenzado a cumplir los registros y a confiscar motos, devolviéndolas únicamente tras el pago de una multa. En cierto modo la MBRA ha comenzado a actuar como una fuerza policial interna – aquellos asignados dentro de la MBRA de hacer cumplir estas decisiones son conocidos como la Fuerza Especial de la MBRA –, alejándose a sí misma de los conductores, en vez de ganarse la confianza de éstos reivindicando sus derechos. Aún así la MBRA sigue tratando de continuar con sus compromisos iniciales, buscando formas más igualitarias de organización – que, como hemos argumentado, probablemente reflejan las solidaridades igualitarias de los tiempos de guerra –, abogando por sus conductores y ayudándoles con los problemas legales y el proceso de adquisición de las licencias.

Así que las ideas iniciales de los conductores de moto, impulsadas por la solidaridad, sobrevivieron. Sin embargo, debido a las numerosas limitaciones estructurales la transformación social predicha a partir de la unión fue difícil de

Integrated Development of Artisanal Fisheries in West Africa Working Paper 108, 1997, IDAF, Cotonú.
Revisado el 1 de marzo de 2009: http://www.fao.org/docrep/x0207e/x0207e06.htm#P879_55517

conseguir. Para comenzar, no importa lo que hubiesen hecho los conductores de moto, éstos tenían en su contra la escasez de recursos disponibles. Y más aún, una organización más igualitaria – con pocas oportunidades de lucro – no era lo que le interesaba a las clases privilegiadas. Debido a que los empresarios y los políticos – dueños de muchas de las motocicletas – tenían más poder financiero, podían esperar a acceder a puestos de poder dentro de la unión para lucrarse de ésta – o incluso, podían contar con miembros dentro de la misma, quienes terminarían compartiendo sus intereses tan pronto como se convirtieran en exitosos dueños-conductores y arrendadores de sus motos, y por tanto, pronto como se corrompieran por el poder conseguido desde la misma unión³⁸.

Por ejemplo, en junio de 2007, los *Okadas* - conductores de moto - decidieron convocar una huelga en toda la ciudad – que pudo tener un impacto considerable sobre la economía local – pero al final la acción no duró ni un solo día, dado que los conductores tenían que trabajar para ganar dinero para sobrevivir. Debido a estas limitaciones, tarde o temprano los conductores individuales comenzaron a depender más de redes organizadas de forma patrimonial, dado que perdieron la esperanza en las otras modalidades que se les podían ofrecer.

Conclusión

La guerra define los valores de las personas profundamente, especialmente entre los adolescentes. Y en las diferentes facciones en combate prevalecen diferentes prácticas culturales³⁹. Makeni, como un crisol de excombatientes de las diferentes facciones - aunque principalmente ex-RUF -, también se convirtió en un crisol de diferentes tipos culturales. En este sentido, estaban los jóvenes que vivían en zonas de guerra, y quienes tenía contacto diario con los combatientes, pero que no habían tomado parte ni se habían alistado a ningún grupo armado. Los jóvenes colaboraron con las fuerzas del RUF/AFRC, con las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ECOMOG, y con los milicianos de las CDF. Así que hay miradas de las diferentes historias escritas por la guerra y emergieron diferentes ideas y valores acerca de la organización social. No son sólo los excombatientes conductores de los taxis quienes enfatizan en cómo la dureza del tiempo de guerra les ayudó a ser buenos conductores - “a conocer la selva”, “no temer la oscuridad”, “estar atentos” ojos abiertos, “hacerse uno mismo invisible” de ser necesario, “controlar las calles y carreteras”. Claramente, los jóvenes que fueron civiles durante el tiempo de la guerra también participaron en las redes sociales basadas en valores parcialmente desarrollados en las facciones combatientes⁴⁰.

³⁸ FANTHORPE, Richard y Roy MACONACHIE, “Beyond the “Crisis of Youth”? Mining, Farming, and Civil Society in Post-war Sierra Leone” en *African Affairs* Vol. 109, 2010, ps. 251-272.

³⁹ Ver: PETERS, Krijn, “Reintegrating Young ex-Combatants in Sierra Leone: Accommodating Indigenous and Wartime Value Systems” en ABBINK, John e Ineke van KESSEL (eds.) *Vanguard or Vandals. Youth, Politics and Conflict in Africa*, Brill Leiden, Boston, 2005

⁴⁰ BÜRGE, Michael, “*Mal geht es bergauf, mal geht es bergab!*” *Erfahrungen von Motorrad-Taxifahrern in Sierra Leone*. (“Sometimes Things Are Looking up, Sometimes Things Are Looking down!” *Experiences of Commercial Bike Riders in Sierra Leone*). Tesis doctoral sin publicar, University of Zurich, 2009.

Los desarrollos en la organización social durante el tiempo de la guerra llevaron a una pluralización de los caminos de vida para los jóvenes. La gente tiene más opciones. Pero todos estos caminos cargan consigo un alto riesgo de fracasar debido a que los medios continúan siendo escasos en Makeni. Hay un riesgo adicional, y es que la gente ha visto más opciones pero han sufrido decepciones en todos sus intentos, lo cual puede llevar a aún a más frustraciones. Lo que sea que intentan, no tiene éxito⁴¹. Dentro del MBRA muchos continúan sintiendo que las solidaridades más igualitarias deben ser la respuesta al sistema patrimonial que una vez les explotó y les dejó sin ninguna perspectiva para una mejor vida. Pero al mismo tiempo, en contra de un pasado de escasez, ellos ven a sus compañeros miembros cada vez más atraídos por las promesas de las redes patrimoniales - o incluso solo una promesa lejana de ganar acceso a los peldaños más bajos de una red patrimonial en el futuro⁴². Sin embargo, para entrar en las redes de reciprocidad, que se están haciendo más y más exclusivas, tienen que demostrar cierto tipo de "mérito"; que distinga a uno de los demás.

Si los diseñadores del programa de DDR en Sierra Leona hubieran hecho provisiones para que los grupos de excombatientes se hicieran, de forma colectiva, propietarios de una motocicleta, la historia de éxito del programa de DDR hubiese sido ésta sin ninguna duda. Si hubiesen sido entrenados en la conducción y mantenimiento de las motocicletas, los excombatientes no hubiesen estado en competencia con otras personas (muchos de los excombatientes entrenados en la carpintería y la sastrería tuvieron que competir con otros carpinteros y sastres bien entrenados y experimentados, y subsecuentemente no fueron capaces de establecer un modo de vida basado en estas tareas), y probablemente hubiesen sido capaces de hacer una construcción positiva y muy visible a la reconstrucción posbélica de su país. El hecho de que tantos excombatientes se involucraran en la conducción de motos, de todas formas, subraya que esta actividad en particular es adecuada para ellos, también porque -como se argumenta arriba- la confianza, el capital social y las solidaridades igualitarias construidas durante la guerra, contribuyeron a este éxito. Si esto hubiese sido reconocido y utilizado por los planificadores del programa de DDR, los conductores de motos y sus sindicatos, se hubieran establecido aún más fuertemente en la economía de la posguerra y hubieran sido menos vulnerables a los modos más patrimoniales de organización, los cuales, al menos indirectamente, motivaron a muchos de los antiguos combatientes a tomar las armas por primera vez.

Los programas de DDR en Sierra Leona (así como las argumentadas políticas de desarrollo basadas en derechos neoliberales en general) enfatizaban las luchas y derechos individuales para participar en la sociedad. Pero existe ahí la posibilidad

⁴¹ Por ejemplo el concepto de "abjectio" de Ferguson en: FERGUSON, James, *Expectations of Modernity: Myths and Meanings of Urban Life on the Zambian Copperbelt*, University of California Press, Berkeley, 1999.

⁴² Por ejemplo: VIGH, Henrik, *Navigating Terrains of War. Youth and Soldiering in Guinea-Bissau*, Berghahn Books, Nueva York, 2006.

de que este tipo de enfoque pueda llevar a una mayor fragmentación de la sociedad de Sierra Leona: en primer lugar, las redes se han roto y los vínculos son débiles o no son apoyados. Los donantes y planificadores han enfatizado en un enfoque neo-liberal del mercado, pero extrañamente cuando un grupo de excombatientes y jóvenes “buenos para nada” crean espontáneamente y se involucran en una de las historias exitosas de la Sierra Leona de la posguerra, esos mismos donantes y planificadores no estuvieron en ninguna parte para apoyarles y ayudarles a mejorar su iniciativa. Esto es tanto más notable porque los donantes internacionales y las ONG aumentaron su preocupación por el factor juvenil en el conflicto y después del fin de la guerra comenzaron a enfocar sus esfuerzos en apoyar las iniciativas de la juventud y en reestructurar las instituciones del gobierno para hacer de éstas unas instituciones más transparentes para la población. Fanthorpe y Maconachie⁴³ han ido incluso más lejos, sugiriendo que este enfoque por parte de los agentes internacionales creaba una demanda artificial de programas orientados hacia la juventud, con jóvenes organizándose entre ellos mismos dentro de las asociaciones juveniles de base, principalmente por los abundantes fondos disponibles para este tipo de iniciativas. Sin duda, los conductores de motos y sus organizaciones demostraron que este no era el caso, o al menos no para las iniciativas juveniles en este sector. Pero Fanthorpe y Maconachie⁴⁴ destacaron otro aspecto que necesita ser examinado cuidadosamente en relación al surgimiento de estas actividades juveniles organizadas de forma horizontal: ¿cuál es la relación entre estas nuevas asociaciones y las estructuras de autoridad establecidas? En otras palabras, ¿operan estas organizaciones más igualitarias completamente fuera de la esfera de la estructura patrimonial dominante y por lo tanto presentan algo nuevo?; ¿o está ésta atada a, o controlada por – cada vez más – las estructuras de autoridad locales y nacionales? Aquí, como en lo también discutido arriba, el fenómeno del conductor de motos demuestra que las redes patrimoniales se mantienen más fuertes que nunca – y capaces de resistir – en una situación de recursos limitados, los cuales a su vez son custodiados por las élites tradicionales.

Sin embargo, desde una perspectiva de DDR, la conducción de las motos fue evidentemente una oportunidad perdida porque rápidamente se desarrolló por sí misma como una actividad en la que, tanto excombatientes como jóvenes comunes participaron, superando el siempre presente dilema de apoyar a los excombatientes - y correr el riesgo de que estos fueran percibidos por el público en general como premiados por haber incurrido en un comportamiento atroz - o a la población general afectada por la guerra.

El compromiso genuino de facilitar la reconstrucción de las sociedades en posguerra trae consigo una disposición a desarrollar programas “hechos a medida” –en vez de programas “estandarizados”, como el que fue implementado en Sierra Leona (por más que pueda ser complicado logísticamente). Un punto de partida podría ser el identificar las iniciativas espontáneas –y basadas en grupos– donde

⁴³ Ver: FANTHORPE, Richard y Roy MACONACHIE, “Beyond the “Crisis of Youth”? ... *op. cit.*

⁴⁴ *Ibidem*, p. 256.

las “víctimas” y “victimarios” trabajen juntos, y ver cómo éstas pueden ser más reforzadas y apoyadas.

* Artículo traducido por **Melody FONSECA**. Email: (melody.fonseca@uam.es)

**Este artículo ha sido publicado en alemán en una versión ligeramente diferente y más corta como: Bürge, Michael y Peters, Krijn, 'Soziales Kapital und kollektive Demobilisierungspakete für ehemalige Kämpfer: Das Beispiel der Motorrad-Taxifahrer in Sierra Leone' (Capital social y paquetes colectivos de desmovilización para excombatientes: El caso de los motociclistas en Sierra Leona), en Kurtenbach, S. y Huhn, S(eds.), *Violent Life-Worlds. Vicious Circles and Exit Options for Youth*, The Development and Peace Foundation, Nomos, 2010.

Los autores están agradecidos con Nomos por concederles el derecho de reproducción.

Bibliografía

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Sierra Leone: The Extrajudicial Execution of Suspected Rebels and Collaborators*, Londres, 1992.
- ARCHIBALD, Scott y Paul RICHARDS, "Conversion to Human Rights? Popular Debate about War and Justice in Central Sierra Leone" en *Africa* Vol. 72, nº. 3, 2002, ps. 339-367.
- BÜRGE, Michael, "Mal geht es bergauf, mal geht es bergab!" *Erfahrungen von Motorrad-Taxifahrern in Sierra Leone*. ("Sometimes Things Are Looking up, Sometimes Things Are Looking down!" *Experiences of Commercial Bike Riders in Sierra Leone*). Tesis doctoral sin publicar, University of Zurich, 2009.
- BÜRGE, Michael, "Riding the Narrow Trails of Moral Life – Commercial Motorbike Riders in Makeni, Sierra Leone", Artículo sometido a revisión para *Africa Today*.
- COLLIER, Paul y Anke HOEFFLER, *Loot-seeking and Justice-seeking in Civil War*, World Bank Development Research Group, Washington DC, 1999.
- COLLIER, Paul y Anke HOEFFLER, *Greed and Grievance in Civil War*, World Bank Development Research Group, Washington DC, 2001.
- FANTHORPE, Richard y Roy MACONACHIE, "Beyond the "Crisis of Youth"? Mining, Farming, and Civil Society in Post-war Sierra Leone" en *African Affairs* Vol. 109, ps. 251-272.
- FERGUSON, James, *Expectations of Modernity: Myths and Meanings of Urban Life on the Zambian Copperbelt*, University of California Press, Berkeley, 1999.
- GBERIE, Lansana, *A dirty war in West Africa. The RUF and the destruction of Sierra Leone*, Hurst & Company, Londres, 2005.
- THE WORLD BANK and the HUMAN SECURITY REPORT PROJECT, *Mini Atlas of Human Security*, Myriad Editions, Brighton, 2008.
- HUMPHREYS, Macartan y Jeremy WEINSTEIN, *What the Fighters Say: A Survey of ex-Combatants in Sierra Leone*, June-August 2003, CGSD Working Paper nº. 20, Columbia University, Nueva York, 2004.
- JUANA, L., *The Socio-Economic Impact of the Commercial Use of Motor Bike on Youth in Sierra Leone: A Case Study of Bo Town, Southern Province*, Tesis de grado sin

- publicar, Njala Universit, Freetown, 2008.
- KAPLAN, Robert, "The Coming Anarchy: How Scarcity, Crime, Overpopulation and Disease are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our pPanet" en *Atlantic Monthly*, febrero de 1994, ps. 44-76.
- KAPLAN, Robert, *The Ends of the Earth, A Journey at the Dawn of the 21st Century*, Random House, Nueva York, 1994.
- KEEN, David, *Conflict and Collusion in Sierra Leone*, James Currey, Oxford, 2005.
- MEYER, Stefan, "Sierra Leone: Reconstructing a Patrimonial State", en *Development in Perspective*, FRIDE, mayo de 2007.
- MKANDAWIRE, Thandika, "The Terrible Toll of post-Colonial 'Rebel Movements' in Africa: Towards an Explanation of the Violence Against the Peasantry" en *Journal of Modern African Studies*, Vol. 40, nº. 2, 2002, ps. 181-215.
- MUANA, Patrick, "The KamajOi Militia: Civil War, Internal Displacement and the Politics of Counter-insurgency" en *Africa Development*, Vol. 22, nº. 3-4, 1997, ps. 77-100. Issue especial: "Lumpen Culture and Political Violence: The Sierra Leone Civil War".
- National Committee for Disarmament, Demobilisation and Reintegration, *Final Reports*, 2004.
- PETERS, Krijn, *Re-examining voluntarism. Youth combatants in Sierra Leone*, Institute for Security Studies Monograph 100, Pretoria, 2004.
- PETERS, Krijn, "Reintegrating young ex-combatants in Sierra Leone: Accommodating Indigenous and Wartime Value Systems" en ABBINK, John e Ineke van KESSEL (eds.) *Vanguard or Vandals. Youth, Politics and Conflict in Africa*, Brill Leiden, Boston, 2005.
- PETERS, Krijn, *Footpaths to Reintegration. Armed Conflict, Youth and the Rural Crisis in Sierra Leone*, Tesis en la Wageningen University, ISBN 90-8504-401-4, 2006.
- PETERS, Krijn, "From Weapons to Wheels: Young Sierra Leonean ex-Combatants Become Motorbike Taxi-Riders" en *Journal of Peace, Conflict and Development*, nº. 10, marzo de 2007, ps. 1-23.
- PETERS, Krijn, "Reintegration Support for Young ex-Combatants: a Right or a Privilege?" en *International Migration*, Vol. 45, nº. 5, 2007, ps. 35-59.
- RENO, William, *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- RICHARDS, Paul, *Coping with Hunger. Hazard and Experiment in an African Rice-Farming System*. Allen & Unwin Publishers, Londres, 1986.
- RICHARDS, Paul, *Fighting for the Rainforest: War, Youth & Resources in Sierra Leone*, James Currey, Oxford, 1996. (Reimpreso con material adicional en 1998).
- RICHARDS, Paul, "To Fight or to Farm? Agrarian Dimensions of the Mano River Conflicts (Liberia and Sierra Leone)" en *African Affairs*, Vol. 104, Issue, 417, 2005, ps. 1-20.
- RICHARDS, Paul, Scott ARCHIBALD, Khadija BAH, y James VINCENT, *Where have all the young people gone? Transitioning ex-Combatants Towards Community Reconstruction After the War in Sierra Leone*. Informe sin publicar sometido al National Commission for Disarmament, Demobilization and Reintegration, Gobierno de Sierra Leona, 2004.
- SHEPLER, Susan, *Conflicted Childhoods: Fighting Over Child Soldiers in Sierra Leone*, Disertación de Tesis Doctoral, University of California, Berkeley, 2005.
- SMILLIE, Ian, Lansana GBERIE, y Ralph HAZLETON, *The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds and Human Security*, Partnership of Africa, Ottawa, 2000.
- UTAS, Mats, "Building a Future? The Reintegration & Remarginalisation of Youth in Liberia" en RICHARDS, Paul (ed.) *No Peace No War: An Anthropology of Contemporary Armed Conflict*, James Currey, Ohio University Press, 2005.

VIGH, Henrik, *Navigating Terrains of War. Youth and Soldiering in Guinea-Bissau*, Berghahn Books, Nueva York, 2006.

DOCUMENTOS

En esta sección publicamos los vínculos a, por un lado, un texto clásico que supuso una gran inflexión en las operaciones de mantenimiento y construcción de paz postbélica a partir de los noventa, la "Agenda para la paz" de Boutros Boutros-Ghali de 1992. Por otro lado, hemos seleccionado un documento de reciente publicación en el que Naciones Unidas reflexiona sobre su ya largo historial en este campo cada vez más especializado y profesionalizado dentro de la organización, el Proceso Nuevo Horizonte. En función de ello y, principalmente de una toma de conciencia de que, a pesar de sus buenas intenciones, sus intervenciones pueden hacer más mal que bien, en este documento se redefinen objetivos, se reformulan procedimientos y se plantean nuevas prácticas.



Proceso "Nuevo Horizonte" de la
ONU



Una Agenda para la Paz, Boutros
Boutros-Ghali A/47/277

→ *Haga click sobre las imágenes o los textos para acceder a los documentos.*

documentos

EL CASO DE HAITÍ. ¿HACIA UN MODELO DE SOSTENIBILIDAD EN LA INTERVENCIÓN INTERNACIONAL?

ENTREVISTA A AMÉLIE GAUTHIER*

En el actual número de la Revista de Relaciones Internacionales, la sección de la Ventana Social ha entrevistado a Amélie Gauthier consultora independiente que ha trabajado y publicado diversos artículos sobre las misiones de Naciones Unidas y la construcción de la paz en Haití. El propósito de esta entrevista ha sido obtener un breve análisis de la situación actual en Haití, del compromiso de la sociedad civil haitiana y de las labores de la MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití), para de esta forma entender algunas cuestiones claves sobre Haití en el siglo XXI. Dentro del estudio de los procesos de construcción de la paz, Haití —y su latente crisis empeorada por el terremoto— viene a representar un claro ejemplo de las dificultades y limitaciones que enfrentan las sociedades “posconflicto” para reconstruir las instituciones del estado. A algo más de un año del devastador terremoto en este país caribeño, la entrevista a Amélie Gauthier nos permite asomarnos a las luces y sombras que rodean las intervenciones internacionales para la reconstrucción del estado.

Pregunta: Aunque la situación del estado haitiano ha sido crítica desde hace ya varias décadas, el terremoto de principios de 2010, el proceso electoral y la actual epidemia de cólera han contribuido a empeorar la crisis social en este país, ¿cómo valorarías los mecanismos de acción desarrollados por la MINUSTAH, ONGs y técnicos de cooperación sobre el terreno para contener la crisis actual?

Respuesta: La situación actual es de una crisis muy compleja desde el terremoto por el añadido de la emergencia de cólera y la incertidumbre de las elecciones. La comunidad internacional ha actuado con mucha rapidez ante las crisis humanitarias, tanto tras el terremoto como con el cólera, para contener y parar la epidemia. En este contexto, y teniendo en cuenta cómo ha sido afectada la MINUSTAH por el terremoto, la organización de las elecciones ha sido logísticamente difícil, en cuanto al registro de los votantes, poner al día las listas y supervisar que las elecciones sean justas y libres. Las intervenciones no han sido en zonas remotas o difíciles de acceder geográficamente, si no que los escombros, el mal estado de las calles y del tráfico, son los que han impedido la circulación en la ciudad, una capital donde el poder estaba ya muy centralizado y a la vez colapsado. Creo que la responsabilidad es compartida, es decir, el gobierno haitiano actual, y esperemos que el que siga, tiene que liderar el esfuerzo de reconstrucción y tomar decisiones sobre temas muy espinosos, que hasta ahora Préval no ha tomado: derecho y títulos de tierras, doble

nacionalidad para que la diáspora pueda involucrarse en el desarrollo y reconstrucción del país, y contribuir al bien común del país, no pensando en sus propios intereses. La comunidad internacional debe honrar sus compromisos financieros y asegurar que los fondos y la ayuda lleguen a la población.

Pregunta: Debido a la crisis humanitaria actual la mayoría de los medios de comunicación centran su atención en lo cotidiano. Sin embargo, sigue pareciendo relevante analizar el mandato de la MINUSTAH antes del terremoto y los cuestionamientos surgidos sobre la legitimidad de esta misión de mantenimiento de la paz. ¿Consideras que el debate sobre la legitimidad de la MINUSTAH y la forma de “desaparición” del gobierno de Aristide en el 2004 es relevante en estos momentos? ¿Debería ser relevante para la sociedad internacional? ¿Es relevante para los haitianos?

Respuesta: Los haitianos siguen siendo muy sensibles al exilio de Aristide, un presidente que fue elegido, según muchos haitianos, a través de elecciones democráticas, justas y libres. Es importante aclarar que el gobierno de Aristide no desapareció, sino que el país cayó en el caos y el no pudo hacer nada para controlar la crisis social y política. En Febrero de 2004 —y en los meses que siguieron— el debate fue muy intenso, pero entre 2004 y ahora el proceso democrático y político ha retomado su camino, y creo que se debe centrar en las elecciones de 2010, que son muy importantes para dar continuidad a este proceso, en la estabilidad y en la reconstrucción que son fundamentales para muchas personas. La MINUSTAH es una misión muy controvertida sobre todo en la región de América Latina por el fuerte rechazo al intervencionismo. Sin embargo, el mandato de la MINUSTAH está bajo el capítulo VII de la carta de Naciones Unidas por un tema de seguridad y protección, pero tiene el papel de asistir a las instituciones haitianas, contribuir a la estabilidad y a la coordinación.

Pregunta: El mandato de la MINUSTAH ha estado constantemente en el punto de mira de los ciudadanos de los diversos países que la componen. Especialmente en Argentina, Brasil y Chile se han desarrollado intensos debates locales sobre la participación de sus fuerzas armadas en la MINUSTAH. ¿Consideras que después del terremoto la percepción del envío de las fuerzas militares para contener la crisis humanitaria en Haití ha cambiado?

Respuesta: La MINUSTAH ha sido una misión cuestionada en los países de América Latina por su historia y por las intervenciones que éstos han sufrido. Hay todo un movimiento en Haití, y fuera de Haití, que está en contra de la presencia de la Misión de Naciones Unidas. Los militares en acciones humanitarias suelen ser un tema muy sensible, pero por ejemplo, el envío inmediato después del terremoto de fuerzas militares de Estados Unidos fue más criticado fuera de Haití que por lo propios haitianos. El batallón argentino en 2004 hizo una muy buena labor cuando pasó el huracán Jeanne. Y los haitianos de Gonaives tenían una mejor relación con la MINUSTAH que los de otras parte de Haití.

Pregunta: Los haitianos han pasado por diversas intervenciones y ocupaciones militares extranjeras a lo largo de su historia como estado independiente. Desde 1993 han estado bajo el mandato de siete operaciones de mantenimiento de la paz y los resultados concretos han sido limitados y decepcionantes por diversas razones, provocando una atmósfera de escepticismo entre la sociedad civil haitiana sobre la pertinencia de estas operaciones. Después del terremoto, ¿entiendes que la percepción de los haitianos sobre la MINUSTAH ha cambiado? ¿Impera más la idea de recibir la ayuda humanitaria y mantener la ocupación o continúa el rechazo a la presencia extranjera?

Respuesta: La presencia de la MINUSTAH es generalmente criticada por el coste y los pocos resultados visibles de esos recursos. Sin embargo, la legitimidad de la misión ha pasado por momentos muy bajos y otros en los cuales ha sido más aceptada y bien vista, y ha contribuido a la mejora de la seguridad. Se critica también por las personas que la constituyen, entre ellos recientemente, los nepalíes acusados de haber traído el cólera al país. Esta acusación pone en cuestión toda la misión, los avances y de cierta forma la estabilidad que proporciona. En segundo lugar, una misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas tiene limitaciones en su mandato y en sus recursos, lo cual es difícil de entender para un haitiano que vive en la pobreza extrema en una chabola y que lo único que ve son los 4x4 de Naciones Unidas, incluidas las de la MINUSTAH. La MINUSTAH tiene un mandato de seguridad, de apoyo institucional y coordinación, pero es la parte más visible y no trabaja con la población local directamente. Impera por supuesto recibir asistencia y protección, lo cual es una obligación del gobierno haitiano y que no cumple, en parte porque evidentemente no puede, y por otra parte por lo cuestionable de su voluntad política. La presencia de la MINUSTAH ha pasado a un segundo plano: de convivencia, indiferencia, y casi irrelevancia como actor para la mayoría de los haitianos. De hecho, el máximo representante y enviado especial de Naciones Unidas es Bill Clinton, quien tampoco tiene un perfil muy alto. Además la Comisión Interina de Reconstrucción de Haití tampoco está muy activa. Los haitianos mantienen todos una posición de rechazar al extranjero en público, pero muchas veces en privado admiten la necesidad de ayuda internacional, y desgraciadamente la incompetencia del gobierno nacional.

Pregunta: Pensando ahora en la recuperación de Haití; comúnmente se menciona a los haitianos de la diáspora como un sector que podría potenciar la recuperación de Haití e involucrarse en la política activa del país, ¿consideras que este sector esté comprometido con la recuperación? De ser así, ¿entiendes que tienen la capacidad de incidir en las políticas hacia Haití que se dictaminan desde la ONU y desde Washington?

Respuesta: La diáspora es un sector que puede tener un gran potencial y puede jugar un papel en la reconstrucción del país. Hay que recordar que el país sufre de una importante "fuga de cerebros" y que por tanto son los haitianos de la diáspora

los que poseen estudios y formación profesional. Sin embargo, la relación entre la diáspora y los haitianos en Haití, es a veces recelosa, y termina surgiendo el problema de doble nacionalidad. Un haitiano no puede tener una doble nacionalidad, y dado que muchas de las personas de la diáspora han renunciado a su nacionalidad haitiana no pueden, por ejemplo, comprar tierras en Haití o participar en la vida política y económica del país. En los últimos años se han organizado muchas conferencias y cumbres para movilizar a la diáspora, y esta ha demostrado un gran interés y compromiso con su país de origen (remesas, ayudas, y movilización). Sin embargo, este compromiso no está siendo correspondido por los haitianos en Haití. Hay varios grupos formados en Estados Unidos y en Naciones Unidas para apoyar a Haití, y creo que realizan un trabajo importante fuera de su país.

Pregunta: A un año de la crisis los medios de comunicación siguen destacando aspectos como la falta de coordinación entre las diferentes ONGs, organismos internacionales, agencias de ayuda y falta de profesionalidad de algunos actores. Además de una lectura crítica de la gestión global de la crisis haitiana. ¿Qué otras lecciones más crees que nos puede enseñar el terremoto y la epidemia de cólera en ese país?

Respuesta: Las crisis haitianas de 2010 y de los años anteriores, así como en otros países, demuestra que la comunidad internacional ha mejorado mucho en su capacidad de reacción y de gestión de crisis. Fue una de las críticas hechas durante las crisis anteriores en conflictos y en desastres naturales “intervenir pronto y rápido para salvar vidas”, y en eso el despliegue en los días que siguieron al terremoto fue impresionante. La tragedia de Haití ha sido que, a pesar de estar trabajando conjuntamente Haití y la Comunidad internacional desde hace más de dos décadas, no han sido capaces de mejorar y construir un modelo de estado funcional, eficaz, que responda a los derechos de sus ciudadanos y de acuerdo a su cultura. Haití es un caso donde es importante preguntarnos si debemos seguir sosteniendo un Estado vacío, intentando apoyar la construcción de instituciones de seguridad y del estado de derecho, o disminuir el nivel de la ayuda al desarrollo, la seguridad, en una apuesta porque se organicen los haitianos para su Haití.

* Entrevista realizada vía correo electrónico por **Melody FONSECA** (miembro del Equipo de Traducción de la revista y doctoranda en Relaciones Internacionales) y **José Luis DE LA FLOR** (miembro del Equipo de Redacción de la revista y doctorando en Relaciones Internacionales).

DE LA TERCERA OLA AL GRAN ROLL-BACK: DEMOCRATIZACIÓN Y UTOPIA EN LA POSGUERRA FRÍA

JUAN TOVAR*

HUNTINGTON, Samuel P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Ed. University of Oklahoma Press, Norman, 1991

DIAMOND, Larry, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Ed. John Hopkins University Press, Baltimore, 1999

DIAMOND, Larry, *The Spirit of Democracy. The Struggle to Build Free Societies Throught the World*, Ed. Holt Paperbacks, Nueva York, 2008

Existen libros que resumen y simbolizan los debates, teorías e incluso convicciones ideológicas que han marcado épocas enteras. Los tres libros que justifican esta *review-essay*, marcan tres momentos fundamentales de la denominada posguerra fría. Una época que comenzó con la existencia de un enorme optimismo en la posibilidad de que el mundo occidental pudiese exportar sus valores y, sobretudo, su forma de gobierno al resto del mundo; pero que finalizaría, aparentemente, en el más profundo escepticismo sobre tales extremos. La historia de la Posguerra Fría es, en parte, la historia de la *democratización mundial*. Estos tres libros, por tanto, resumen parte de lo sucedido en esta compleja etapa.

El fin de la Guerra Fría trajo consigo una oleada de optimismo, que se tradujo en la aparición de una nueva serie de debates o asunciones que se habían mantenido en segundo plano hasta ese momento. Si hasta el final de la Guerra Fría, la prioridad de Estados Unidos y Occidente había sido la competición por cuestiones de seguridad y poder con el antiguo bloque soviético. El hundimiento de la Unión Soviética, la “democratización” del antiguo bloque en Europa oriental y el nuevo cambio en el equilibrio de poderes, con un Occidente que carecía de rivales y un mundo que fue denominado unipolar – utilizando la terminología realista clásica -, con claro predominio de Estados Unidos, convertiría automáticamente a los presidentes estadounidenses en una especie de “presidentes del mundo”. Parecía que había llegado el momento de superar las antiguas restricciones de la política internacional y el juego de las grandes potencias, configurando una suerte de legitimidad mundial, asentada sobre la base de la forma de gobierno y los valores occidentales – esencialmente democracia y derechos humanos¹.

La academia estadounidense comenzaría los debates centrales de este

¹ BRZEZINSKI, Zbigniew, *Second Chance. Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, Ed. Basic Books, Nueva York, 2007, ps. 20-34.

nuevo contexto, con especial predilección por la tesis de la paz democrática y sus consecuencias. En este periodo surge una de las obras más afamadas del periodo conocido como Posguerra Fría; *La tercera ola* de Samuel Huntington. Samuel Huntington fue un hombre de su época. Su actividad como académico durante la Guerra Fría – mucho más desconocida – en relación al tema de la democratización, no variaba esencialmente respecto de otros autores de la época. Consideraba – como la práctica totalidad de los autores estadounidenses del momento – que factores culturales o religiosos podían limitar el camino de un estado hacia la democracia.² Sin embargo, en 1991 fue el autor que asombraría a la comunidad académica con una obra que hoy se toma como un clásico en la disciplina.

La asunción central de la obra es la existencia histórica de una serie de *olas democratizadoras* en diversos momentos históricos. La primera de ellas – la más larga – comienza aproximadamente en 1820 y finaliza antes de la I Guerra Mundial. La segunda comenzaría en 1945 y duraría hasta los años sesenta y la tercera y última comenzaría en 1974 con la Revolución de los Claveles y duraría hasta la actualidad.³ Esta teoría de las olas democratizadoras de Huntington era, en realidad, una manifestación del denominado efecto bola de nieve que también influiría en la famosa teoría del dominó; que pareció verse confirmada por la caída del bloque oriental y la marcha hacia la democracia de buena parte del antiguo mundo comunista.

Los estados occidentales, con Estados Unidos a la cabeza – que comenzó a desarrollar una política claramente wilsoniana –⁴ y organismos internacionales como la Unión Europea y Naciones Unidas impusieron una nueva legitimidad asentada sobre la base de los derechos humanos y la democracia. Los académicos estadounidenses enumeraron los considerables beneficios de expandir y construir democracias: las democracias no se hacen la guerra entre ellas, no patrocinan el terrorismo, reducen la posibilidad de conflictos violentos internos, fomentan la prosperidad y la estabilidad política...⁵ Se impusieron condiciones para la membresía de numerosos organismos internacionales y la recepción de la ayuda internacional,

² Antes de comenzar una *review-essay* sobre democratización es necesario destacar que el propio concepto de “democracia” y “autocracia” ha sido sometido a un intenso debate por las diferentes corrientes teóricas, no solo en Relaciones Internacionales, sino en Ciencia Política en general, existiendo una literatura prácticamente inabarcable, si bien Huntington y Diamond son dos de los expertos comúnmente más reconocidos en el tema. Las referencias de esta *review-essay* a cuestiones como “democratización”, “autocracia” o “democracia”, son aquellas que los autores objeto de reflexión defienden, aunque es necesario tener en cuenta que parte de la literatura antes mencionada ha puesto en cuestión tales conceptos.

³ HUNTINGTON, Samuel P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Ed. University of Oklahoma Press, Norman, 1991, ps. 26-30.

⁴ LAKE, Anthony, “From Containment to Enlargement”, en US Department of State, Bureau of Public Affairs, vol. 4, no. 39, Septiembre 1993. Uno de tantos discursos que afirman tal empresa.

⁵ DOYLE, Michael W., “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Partes 1 y 2” en *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, nº 3 y 4, 1993; RUSSETT, Bruce, “The Fact of Democratic Peace” y “Why Democratic Peace?” en RUSSETT, Bruce, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University Press, Princeton N. J., 1993 capítulos 1, 2 y 6. RUMMEL, Rudolph J., *Power Kills: Democracy as a Method of Nonviolence*, Ed. Transaction Publishers, New Brunswick, NJ, 1997. Son algunos ejemplos de una literatura amplia, aunque la versión defendida por Doyle es mucho más matizada y no tan optimista como la del resto de autores.

sobre la base de estos principios. Se establecieron protectorados y procesos de construcción nacional cuya base era la democracia liberal como forma de gobierno. Se invocó esta justificación a la hora de intervenir en estados autoritarios como el Haití de Cédras o la Serbia de Milosevic.⁶ Se estableció, en definitiva, todo un nuevo orden liberal sobre la base de estos dos pilares. Era un mundo que podía definirse como optimista y que asentaba la fundamentación filosófica de su discurso en el idealismo neowilsoniano que parecía haber sido olvidado después de cuarenta años de Guerra fría.

Sin embargo, este mundo “idealista” comenzó a cambiar antes de lo que muchos autores pensaban. La mayor parte de los académicos estadounidenses que estudiaron el fenómeno de la democratización o el de la paz democrática en la literatura de las Relaciones Internacionales había obviado uno de los elementos más interesantes recogido en la obra de Huntington: el de los “retrocesos democráticos”. Si cada *ola democratizadora* había supuesto un avance en la llamada “democratización del mundo”, todas ellas habían sido seguidas por grandes retrocesos democráticos. El primero de ellos con el surgimiento de los fascismos y el bolchevismo en el periodo de entreguerras, el segundo con el surgimiento del militarismo en regiones como Asia o Latinoamérica desde los sesenta, ¿y el tercero?

En medio del optimismo inherente a este periodo histórico, un académico estadounidense llamado Larry Diamond, bastante conocido por sus trabajos en relación a la democratización de diversos estados; saca un libro llamado a convertirse en otro clásico en lo que será un segundo momento clave en el tratamiento de la *democratización* durante la Posguerra Fría: *Developing Democracy: Toward Consolidation*. En este libro comienza a hablarse de un nuevo fenómeno que unos años más tarde se convertiría en un término enormemente conocido por los expertos en democratización de todo el mundo: sería el denominado *roll-back* democrático. La tercera recesión democrática de la que había hablado ya Huntington.⁷

Según Diamond, en el año 1999, comenzaban a verse fisuras en el proceso democratizador que, supuestamente, conduciría hacia el fin de la historia. Algunas “democracias frágiles” como Venezuela, Bolivia, Perú daban señales preocupantes, en relación al estado de sus regímenes democráticos. Otros estados como Pakistán o Nigeria directamente habían evolucionado hacia regímenes autoritarios según la óptica de Diamond. Asimismo, numerosos *estados autocráticos* se mantendrían como tales, camuflando la verdadera naturaleza de su forma de gobierno con prácticas democráticas como elecciones; que suponían, además, una forma de acceder a la ansiada ayuda al desarrollo que los estados occidentales sometían crecientemente a condicionalidad. Finalmente, estados considerados “autocráticos”

⁶ TRAUB, James, *The Freedom Agenda: Why America Must Spread Democracy –Just not the Way George Bush Did-*, Ed. Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, 2008, ps. 82-88.

⁷ DIAMOND, Larry, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Ed. John Hopkins University Press, Baltimore, 1999, ps. 24-60.

de larga data como Corea del Norte, Cuba, Irán o China no parecían dar muestras de evolucionar hacia la democracia liberal como forma de gobierno. Comenzaban a hacerse patentes una variedad de “tipologías” de regímenes que no se correspondían con la democracia liberal, siguiendo el concepto de Diamond. Entre ellos van a destacar la “democracia electoral”, los “regímenes híbridos” o las denominadas “pseudodemocracias”; que van a tener un protagonismo considerable en los años que seguirían. ¿Que es lo que caracterizará a cada uno de ellos?

Si la democracia liberal, según Diamond, tiene como rasgos unas elecciones libres y competitivas para elegir a los líderes políticos, un poder ejecutivo responsable ante su electorado y la garantía de una amplia gama de derechos para la población – que pueden ir desde los derechos civiles más básicos hasta los de contenido social –; una “democracia electoral” es aquella que, poseyendo unas elecciones justas, limpias y competitivas carece del resto de características que servirían para definir la “democracia liberal”. Estaríamos, por tanto, hablando de democracias marcadas por la inestabilidad o el exceso de poder de sus ejecutivos, la falta de responsabilidad ante su electorado, la corrupción de su gobierno o sus instituciones y una situación económica o social que pondría en cuestión la estabilidad del propio sistema. Según Diamond, parte de las democracias surgidas durante la *tercera ola* podrían caer dentro de esta definición.⁸

En cuanto al resto de formas de gobierno descritas por Diamond, destacarían los “regímenes híbridos”, aquellos que aunarían características democráticas y autocráticas y, especialmente, las denominadas “pseudodemocracias”. Las “pseudodemocracias”, a diferencia de las “democracias electorales”, carecerían de unas elecciones libres o competitivas y su naturaleza no sería democrática. Simplemente serían estados autocráticos que – por diversas razones que pueden ir desde la búsqueda de legitimidad internacional hasta la obtención de ayuda al desarrollo – se camuflarían con rasgos propios de estados democráticos. Por ejemplo, unas elecciones preparadas de antemano para lograr la victoria del gobernante de turno. Varios Estados de África o Asia podrían ser incluidos dentro de ésta *tipología*.⁹ La expansión de la democracia, por tanto, habría llevado en numerosos casos, no a la creación de democracias liberales como se esperaba, sino de lo que desde el punto de vista de Diamond podrían considerarse “regímenes imperfectos” que podrían, perfectamente, volver a tener una naturaleza “autoritaria”.

Sin embargo, los primeros signos del retroceso de la tercera ola que un idealista Diamond planteaba moderadamente en 1999, se trocarían en el contexto más duro que describe en su libro del año 2008: *The Spirit of Democracy*. ¿Qué es lo que había cambiado?

El contexto en el que se escribe la última obra de Diamond explica el pesimismo del propio Diamond y de buena parte de la literatura americana de

⁸ *Ibidem*, ps. 8-15.

⁹ *Ibid*, ps. 15-17.

la época, concretado en dos fenómenos concretos que Diamond menciona en su última obra. El primero de ellos sería el retorno al primer plano de la escena internacional de “potencias autocráticas” como China o Rusia, que se pondría de manifiesto en varias obras del momento y protagonizarían sonados acontecimientos internacionales como la Guerra de Osetia del Sur.¹⁰ A ellos se añadirían otras potencias emergentes, algunas de ellas generalmente consideradas democráticas – como la India o Brasil –, que no compartirían necesariamente el entusiasmo hacia la *democratización* de Occidente ni el mismo concepto de democracia o derechos humanos. Otros estados como Venezuela, Irán, Bolivia, Birmania, Zimbabwe, etc... se mostraban, aparentemente, en contra del “canon” occidental de tales conceptos. El cambio en los equilibrios de poder parecía traer, asimismo, un cambio en los fundamentos de legitimidad que habían sostenido el mundo de la Posguerra Fría, según perciben algunos medios occidentales.¹¹ Pero había un segundo factor.

Este factor sería el de la Guerra de Irak. Si el gran *roll-back* del que habla Diamond había hecho añicos la creencia occidental en la existencia de un fenómeno “mecánico” llamado democratización que llevaría esta forma de gobierno al resto del mundo; la Guerra de Irak acabó con las ilusiones – ya sean liberal-demócratas, neoconservadoras o del Occidente bienpensante en general – de que supiésemos como construir una democracia de tipo occidental. Diamond reconoce que la Guerra de Irak – que él vivió de primera mano, cuando trabajó en la oficina del embajador Paul Bremer como asesor¹² – ha supuesto un antes y un después en el fenómeno de la construcción estatal y de la propia “democratización”. Su existencia nos introduciría en un contexto geopolítico distinto.¹³ La Guerra de Irak no solo arrasa con la literatura de la democratización y de la propia paz democrática que tantos debates había generado en los años noventa. También acaba con los presupuestos optimistas en torno a los procesos de *state-building*, con la creencia occidental en la posibilidad de exportar la democracia y pone en cuestión todo aquello que se sabía sobre el tema hasta el momento. Ni siquiera la sociedad civil, que se consideraba uno de los aspectos clave con anterioridad parece ser una garantía para la creación de democracias que acaben con la violencia interna o externa. El propio idealismo wilsoniano quedaría desprestigiado por Irak y las políticas estadounidenses guiadas por liberal-demócratas y neoconservadores son puestas en cuestión.¹⁴ Las potencias emergentes – particularmente China y Rusia –

¹⁰ MAHBUBANI, Kishore, “The West is Strategically Wrong on Georgia”, *Financial Times*, 20 de agosto de 2008. Otras de las obras más destacadas del debate académico y político son KAGAN, Robert, “End of Dreams, Return of History. International Rivalry and American Leadership”, *Policy Review*, nº 144, Agosto/Septiembre 2007 o GAT, Azar, “The Return of Authoritarian Great Powers”, *Foreign Affairs*, vol. 86, nº 4, Julio/Agosto, 2007, ps. 59-69.

¹¹ “As New Powers Emerge, Political Realism Drives Global Agenda”, *Deutsche Welle*, 22 de octubre de 2010.

¹² DIAMOND, Larry, “What Went Wrong and Right in Iraq”, en FUKUYAMA, Francis, (ed.), *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Ed. The John Hopkins University Press, Baltimore, 2006, ps. 175-176.

¹³ DIAMOND, Larry, *The Spirit of Democracy. The Struggle to Build Free Societies Throught the World*, Ed. Holt Paperbacks, Nueva York, 2008, ps. 12-14 y 19.

¹⁴ BARANY, Zoltan y MOSER Robert G., *Is Democracy Exportable?*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 2009. Este libro colectivo, que tiene una conclusión pesimista sobre el tema

se opondrían a su aplicación.¹⁵

Asimismo, como el propio Diamond relata, la Guerra de Irak – y la desastrosa ocupación que la siguió – produce como consecuencia el resurgimiento del realismo político tanto a nivel político como académico.¹⁶ Los críticos realistas – Gray, Haass, Brzezinski, Zakaria, Stephen M. Walt, Mearsheimer entre otros – vuelven a cuestionar las “asunciones utópicas” de una política que ha producido unos costes brutales – más de 100 000 civiles iraquíes y 5 000 soldados estadounidenses muertos y miles de millones de dólares invertidos. Algunos autores llegan a denominarla como la guerra que acabaría con las intervenciones humanitarias – y con el espíritu que las generó¹⁷. Se abría el camino en Washington para una política diferente.

Con todo, Diamond realiza una descripción mucho más detallada e interesante que en el libro anterior de la denominada “recesión democrática”. Esto queda ejemplificado en el gran y destacado número de casos analizados en la obra. Ejemplos enormemente recientes que van desde Rusia hasta Tailandia, pasando por estados como Venezuela, Nigeria, etc... Algunos de estos casos han tenido gran repercusión, no solo académica, sino también política o mediática. En el supuesto de Rusia se describe el ascenso de Putin al poder, tras una etapa que Diamond considera *de occidentalización* durante la era Yeltsin, que habría ligado en las percepciones rusas la “democratización” con el caos y la inestabilidad de aquella época. Asimismo, se narra el proceso puesto en marcha por parte de Putin y sus aliados para controlar la mayor parte de los resortes del poder – político, económico, judicial, mediático – en Rusia, reduciendo las limitaciones al poder del ejecutivo ruso y su responsabilidad ante otras instancias¹⁸. De igual forma, en el caso venezolano, se narra la sucesión de reformas constitucionales desde la llegada de Chávez al poder en 1999 y la utilización de los recursos petroleros del país para incrementar su poder; lo que convertiría a Venezuela en una “pseudodemocracia” y le permitiría exportar su modelo a otros estados de Latinoamérica. También el caso de Tailandia y el enfrentamiento de las élites tailandesas y el ejército con el populista Thaksin Shinawatra y sus partidarios es otro de los supuestos analizados. Lo mismo sucedería con Nigeria, donde el Partido Democrático Popular del presidente Obasanjo, utilizaría todos los medios a su alcance para situar a los candidatos del mismo en el poder¹⁹.

de referencia es un buen ejemplo del debate sobre la democratización tras la Guerra de Irak. IKENBERRY, G. John, *The Crisis of American Foreign Policy. Wilsonianism in the Twenty-first Century*, Ed. Princeton University Press, Princeton, 2008. Otro de los libros colectivos de referencia sobre el tema, que analiza el cuestionamiento del idealismo wilsoniano tras la Guerra de Irak con aportaciones interesantes.

¹⁵ Algunos ejemplos son ZHIMING, Zhang, “Promoting Democracy in International Relations”, *Foreign Affairs Journal*, nº 68, Noviembre 2005 o LAVROV, Sergei, “Democracy, International Governance, and the Future World Order”, *Russia in Global Affairs*, vol. 3, nº1, Enero/Marzo 2005, ps. 146-156.

¹⁶ DIAMOND, Larry, *The Spirit of Democracy...op.cit.*, ps. 12-13.

¹⁷ DIAMOND, Larry, *The Spirit of Democracy...op.cit.*, ps. 56-67.

¹⁸ *Ibidem*, ps. 67-74 y 79-83.

¹⁹ *Ibid*, ps. 74-79.

Para Diamond, este “retroceso democrático” de varios de estos estados, está indisolublemente relacionado con el petróleo y otros recursos energéticos. Así, muchos de los casos donde se habrían visto *retrocesos democráticos* – caso de Rusia, Venezuela o Nigeria – irían ligados a las “ganancias fáciles” de un crudo, que facilitaría el fortalecimiento de los ejecutivos de estos estados y el aparato represor oficial frente a los movimientos democráticos que presionan por la reforma e incrementaría la corrupción. Asimismo, dados los grandes ingresos derivados del petróleo, se reducirían las exigencias de rendición de cuentas de una población que pasa de ser ciudadana a clientelar; acentuando la “endémica falta de capital humano” de muchos de estos países²⁰.

De tal forma, los estados que sufrirían este “retroceso democrático” se añadirían a una larga lista de estados *autocráticos* existentes con anterioridad, del que formarían parte Birmania, Corea del Norte, Zimbabwe, Arabia Saudita, China, Irán etc...²¹ ¿Supone esto una modificación de los presupuestos de la democratización de la Posguerra Fría, alterando las condiciones que facilitaron la tercera ola? Diamond es optimista a este respecto. Pese a ser el primer teorizador del *roll-back* democrático que hoy se observaría, queda situado en una posición paradójica como defensor del fenómeno de la *democratización* y, al mismo tiempo, de relator de los problemas que le afligen. Con todo, considera que los factores – internos, externos o regionales – que permitieron la tercera ola siguen presentes y que, pese al *roll-back* existente en la actualidad, ni siquiera el poder o la fuerza económica de estados como Rusia o China hace que su “modelo autoritario” sea necesariamente más atractivo para la mayor parte de los estados del mundo.²²

Quejándose del renacimiento del realismo político tras la Guerra de Irak, Diamond se plantea a sí mismo como un “hijo de la Guerra Fría”. Una persona que ha visto cómo una política internacional asentada sobre la base de intereses vitales y estratégicos podía causar daño y sufrimiento a poblaciones enteras.²³ Esto explica, parcialmente, su posicionamiento sobre tales cuestiones. Con todo, hay que añadir que la experiencia de la Posguerra Fría nos ha demostrado que intervenciones justificadas sobre la base de valores e ideales puede causar tanto daño como aquellas establecidas en defensa de intereses vitales o estratégicos y que la democracia liberal podría no ser aquella vía de escape para la violencia, el conflicto o la competición geopolítica, que algunos defensores de la idea de la paz democrática en los años noventa – con Doyle como excepción destacada²⁴ –

²⁰ *Íbid*, ps. 83-87.

²¹ *Íbid*, ps. 88-168.

²² *Íbid*, ps. 1-6.

²³ Es necesario reconocer sus referencias en relación al hecho de que los estados democráticos, a menudo sí que hacen la guerra contra los estados autocráticos y, además, incurren en una suerte de “imperialismo espasmódico”, lo que demostraría que no son necesariamente pacíficos.

²⁴ Tal y como recoge en los famosos discursos de El Cairo de 4 de junio de 2009, en su discurso semanal a la nación con motivo de la retirada de tropas de Irak de 30 de agosto de 2010 o el que lanzó ante la Asamblea General de Naciones Unidas de 23 de septiembre de 2010 respectivamente.

parecían haber considerado. La Guerra de Irak, una vez transcurrido el tiempo suficiente para ser analizada, podría ser considerada un ejemplo de esto.

La experiencia en la práctica de la *democratización* durante la Posguerra Fría también ha traído algunos cambios en la propia política de expansión de la democracia y nuevos – o antiguos - modelos han ido apareciendo. El presidente Obama – muy probablemente a raíz de la experiencia estadounidense en el conflicto y la ocupación de Irak - ha afirmado en su discurso que no va a imponer forma de gobierno alguna a nadie y ha declarado su preferencia por la construcción estatal interna antes que por la externa. Asimismo, en sus dos primeros años de mandato ha mostrado su preferencia por atacar objetivos concretos antes que por desplegar grandes ejércitos[□]. Estos posicionamientos demuestran la inevitable reacción a la política de sus predecesores. No parece probable, a corto plazo, reaccionar a los ataques de al-Qaeda en Pakistán o Yemen con el establecimiento de un protectorado o la construcción de instituciones democráticas; como tampoco parece mantener la ilusión de hacer florecer una “democracia jeffersoniana” en el desierto afgano.

Sin embargo, “la realidad” una vez más ha hecho su aparición y ha obligado a la Administración Obama ha pronunciarse de la mano de las revueltas en Túnez y Egipto y el incipiente “efecto dominó” que les ha acompañado. El modelo de la “democratización” por el que parece haber optado la citada Administración en estos casos es, sin embargo, muy distinto al de sus dos inmediatos predecesores y tiene más que ver con el modelo de “la brillante ciudad en lo alto de la colina” que con el modelo alternativo de “hacer el mundo seguro para la democracia”, ambos profundamente arraigados en el pensamiento estadounidense en política exterior según el historiador Walter Mead. En este sentido, son los actores locales los que deberían tener un papel central – evitando los costosísimos e inciertos procesos de *state-building* - y no ser impuesta desde fuera – algo a lo que el propio Wilson ya se había opuesto en su momento, si los ciudadanos del país en cuestión no la deseaban. Parece haber elegido, por tanto, a Jefferson antes que a Wilson como modelo en sus políticas de expansión de la democracia – como se le entiende ahora - según lo recogido en la Estrategia de Seguridad Nacional de mayo de 2010, al basarse tal política en la necesidad de “*predicar con el poder de nuestro ejemplo*”. Estos hechos nos llevan a asumir una conclusión interesante. Occidente seguirá manteniendo como parte central de su identidad la defensa de los derechos humanos y la democracia – tal y como Occidente la entiende -, pero la modificación del orden internacional y el aparente e incipiente cambio en los equilibrios de poder hace aconsejable mantener los principios a raya e impedir que los mismos cieguen a sus defensores. Sería conveniente distinguir entre la necesidad de tener principios y predicar con el ejemplo y hacer “políticas de principios” a la hora de competir con actores que no serán, necesariamente, partidarios de seguir tal política, ni mucho menos de la concepción que Occidente tiene de los valores que dice defender. De otro modo, si sigue empeñado en proseguir con una política utópica que otros actores – caso de China, como sus líderes han manifestado en más de una ocasión - consideran hostil e impositiva, en un momento en el que

ya no dispone de los recursos necesarios para imponerla; Occidente no habrá aprendido la lección que esa etapa histórica “idealista” llamada Posguerra Fría nos ha enseñado y será más complicado para el mismo, afrontar los desafíos que un mundo más realista y competitivo le plantea.

En definitiva y, aún cuando no se esté de acuerdo con los planteamientos de los autores de los libros, que son objeto del presente ensayo. Merece la pena echar un vistazo a tres libros que ofrecen algunas de las mejores panorámicas sobre la evolución de ese mundo de ideales que conformó la posguerra fría. Un mundo que aún nos muestra muchas lecciones de las que aprender.

* **Juan TOVAR RUIZ** es investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Sus líneas de investigación se centran en cuestiones de seguridad internacional, política exterior estadounidense y Teoría de las Relaciones Internacionales.

RESEÑAS

ORTEGA y GASSET, Eduardo, *Etiopía. El conflicto italo-abisinio*, Ediciones del Viento, Madrid, 2009 [1ª edición 1935]

Elsa GONZÁLEZ AIMÉ*

Con frecuencia se ha señalado el conflicto italo-abisinio como uno de los hitos que han marcado el período de entreguerras y como uno de los principales problemas a los que la Sociedad de Naciones tuvo que hacer frente. Su incapacidad para poner fin a la agresión italiana sobre el estado etíope se ha interpretado como reflejo de su debilidad estructural y como una de las causas de su extinción.

En 1935 Eduardo Ortega y Gasset publicó por primera vez esta obra; reeditada hoy por Ediciones del Viento, recuperamos un texto curioso que nos acerca a las preocupaciones de este abogado y periodista frente a un conflicto internacional clave de la historia contemporánea, y de alguna forma también —aunque de forma más tangencial— al clima político de la Segunda República Española tal y como era percibido por alguien que ya había conocido el exilio durante la dictadura de Primo de Rivera.

La introducción a esta nueva edición, a cargo del diputado José María Lasalle, introduce al lector en aquél conflicto, pero sobre todo logra aportar datos acerca del autor. Su figura, en comparación con la de su hermano José Ortega y Gasset, es

un tanto desconocida para el gran público pero se trata también de un personaje comprometido con los valores democráticos, con la lucha por la igualdad y la libertad, y con la tolerancia. En este sentido, podemos entender al menos dos propósitos claros de este libro.

En *Etiopía. El conflicto italo-abisinio* Eduardo Ortega y Gasset buscaba familiarizar al público español con el conflicto desatado por la agresión de la Italia de Mussolini a Etiopía. Ofrece al lector un acercamiento al país y a la confrontación fruto de las pretensiones coloniales italianas frustradas desde la derrota de Adwa en 1896. Comienza haciendo un repaso sucinto del lugar que ocupaba el continente africano en el imaginario europeo, de las relaciones entre los dos continentes y la progresiva evolución del desconocimiento a la colonización.

Examina también el reparto colonial de África y la presencia italiana en el Cuerno de África junto con la de otros colonizadores. Y antes de abordar la cuestión de las aspiraciones italianas sobre el imperio abisinio aborda a lo largo de tres capítulos diferentes aspectos

Reseñas

de la sociedad etíope. A lo largo de esta primera parte, Eduardo Ortega y Gasset comienza a introducir ciertas críticas al funcionamiento de la sociedad internacional de su época y especialmente al fascismo italiano. "Es cierto que Europa, desde la cumbre de su alta civilización y cultura, tiene un deber de preceptora de los países salvajes o retardados en su evolución... Pero lo que no es tolerable es que esa finalidad sea sólo la máscara hipócrita que oculta la codicia imperialista y la crueldad inhumana de una guerra colonial... La destrucción de poblados por las bombas de aviación y el empleo de gases asfixiantes, haciendo perecer en mortandad horrible a mujeres y niños, destruyendo... a masas de diez mil etíopes, no es medio de hacer amable la civilización..." (p. 46)

Escrito hace setenta y cinco años, este libro recoge las prácticas políticas de la época y en algunos aspectos muestra lo que fue una mirada vanguardista para su época, al cuestionar algunos discursos que en algunos aspectos perviven hoy, de forma renovada. El vocabulario y las expresiones resultan por momentos algo avejentados, pero aún siendo un texto que se ha de leer necesariamente pensando en el contexto político en el que fue escrito, con toda seguridad sigue diciendo cosas nuevas para quienes desconocen del todo la historia de Etiopía, del periodo colonial.

Este libro también acerca al lector a la gestión del conflicto por la Sociedad de Naciones y a las principales dificultades para resolverlo. En la segunda parte,

Eduardo Ortega y Gasset aborda el conflicto desde el prisma de la organización y de la postura de los estados más concernidos por la contienda y con más peso en el ámbito internacional. Nos encontramos entonces con un libro de denuncia, en el que el autor señala el doble rasero que regía la sociedad internacional, especialmente visible a la hora de aplicar el artículo 16 del Pacto de París, la norma clave para resolver el conflicto.

Etiopía logró entrar en la S. de N. en 1923, pero las dificultades que encontró para lograr el apoyo internacional mostraron que ese reconocimiento era débil y dependía de las circunstancias. "Sólo la aplicación estricta del artículo 16 puede aspirarse a que evite la guerra. Si en la S. de N. no se puede ponderar la igualdad de todos sus asociados, ni se usa de la generosidad debida con los países débiles o atrasados, como Abisinia, se habrá perdido la razón moral y de altísima autoridad que la S. de N. había de conservar intacta, para evitar un fracaso que todos los amantes de la paz habrán de llorar." (p. 90)

Eduardo Ortega y Gasset advirtió de las nefastas consecuencias de la forma de proceder y de no considerar que la seguridad colectiva podía depender también del mantenimiento de la integridad del estado etíope. Señaló la ambigua aplicación de las normas y sanciones de la Sociedad a este conflicto, y apuntó al mismo tiempo el juego de Mussolini con el sistema burocrático de la organización para ganar tiempo y lograr el control de Etiopía. Con

ironía cuestionó la validez de los argumentos italianos para justificar sus pretensiones sobre Etiopía y la pretendida rectitud de Mussolini, defendiendo por el contrario la de Haile Sellasie.

Con el tiempo se ha podido ver que la lentitud de la Sociedad de Naciones fue algo más que fruto de su estructura administrativa y que Francia e Inglaterra fueron especialmente hábiles en el uso del doble discurso. Al margen de la condena nominal, un tanto lenta y etérea, que hicieron de la agresión italiana, los dos países mantenían una pugna por el control del Cuerno de África y el contexto político europeo parecía paralizado ante el desarrollo de la extrema derecha. Estas cuestiones pasan desapercibidas en el libro, si bien Eduardo Ortega y Gasset no sólo no era un especialista en la cuestión abisinia, sino que los entresijos de la gestión comenzaron a ser conocidos unas décadas más tarde.

En este sentido el valor fundamental del libro es sin duda aportar de primera mano la percepción en caliente del conflicto, antes de que la validez de la ocupación italiana fuese reconocida por la sociedad internacional un año más tarde. Asimismo, un apunte fundamental de este libro es cómo sitúa el conflicto en el marco de la política europea, apunta al fascismo como factor clave para comprenderlo, y refleja la misma confianza que Haile Sellasie depositó en la Sociedad de Naciones como garante de la paz internacional.

Comprender los motivos de esta condena pensando en el contexto

político español permite entender mejor el por qué del compromiso de Eduardo Ortega y Gasset con la causa etíope. El año de la publicación de este libro fue en España el año de la consolidación de Gil Robles y de la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA). Las últimas líneas del libro lo expresan con claridad: "Desde este libro desearía hacer surgir una voz fuerte y cordial que clamase a la S. de N. y a todos los pueblos: la Democracia Española, hoy oprimida por una minoría arcaica y retardataria, expresa su solidaridad al gran organismo de Ginebra y a sus ideales de paz y de amor." (154)

Desde este punto de vista podemos enlazar este libro con el trabajo de Sylvia Pankhurst, sufragista británica comprometida también con la causa etíope. Fundó en mayo de 1936 el periódico *New Times and Ethiopia News*, desde el que defendió también otras causas del antifascismo y especialmente condenó el golpe franquista. En sus palabras: "Esta guerra comenzó en Etiopía; ahora se ha extendido a España." Por aquellas fechas, Eduardo Ortega y Gasset volvió a exiliarse.

Elsa GONZÁLEZ AIMÉ

Doctoranda en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos del Dpto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, miembro del Grupo de Estudios Africanos y del Grupo de Estudio de las Relaciones Internacionales de la UAM.

ELBE, Stefan, *Virus Alert: Security, Governmentality, and the AIDS Pandemic*, Columbia University Press, 2009

José Luis DE LA FLOR*

A partir de la última década del siglo XX han aparecido diferentes investigaciones dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales interesadas en el estudio de la amenaza que supone la reemergencia internacional de las enfermedades infecciosas. Por ejemplo, estudios neorealistas han explicado cómo las enfermedades infecciosas y el bioterrorismo pueden debilitar el estado y el orden internacional; enfoques constructivistas se han centrado en el proceso de comunicación que hace que las enfermedades infecciosas se incorporen a la agenda de seguridad; investigaciones basadas en la sociedad del riesgo han relacionado la amenaza de las enfermedades infecciosas y el surgimiento de una ansiedad socio-sanitaria en Occidente; y análisis geopolíticos han estudiado la gestión de la población global en base a los sistemas internacionales de vigilancia y control epidémico. El libro *Virus Alert* de Stefan Elbe se incorpora a este creciente interés de la disciplina de Relaciones Internacionales.

Para ello Stefan Elbe, profesor en la Universidad de Sussex y actual director de su departamento de Relaciones Internacionales, estudia la enfermedad infecciosa que más ampliamente ha sido incorporada a la agenda de seguridad, el VIH/sida. El eje central de *Virus Alert* defiende que la socialización del VIH/sida dentro de una agenda amplia de

seguridad es un rasgo característico de la gubernamentalización de las políticas de seguridad globales. Para ello el autor acude a los estudios desarrollados por Foucault en sus últimos cursos del *College de France* donde el autor francés analizó el origen y el despliegue histórico de una gubernamentalidad occidental. En comparación con los anteriores enfoques de la disciplina, *Virus Alert* supone una original apuesta epistemológica que se despliega en torno a tres vías de análisis: 1) cómo se incorporan las políticas de seguridad frente al VIH/sida a un tipo concreto de razón de gobierno o gubernamentalidad; 2) qué tipos de poderes se movilizan al socializar la amenaza del VIH/sida con tres conceptos de seguridad - la seguridad nacional, la seguridad humana y la seguridad internacional; 3) cuáles son los riesgos de movilizar esos tres poderes en la lucha contra el VIH/sida.

Desde el capítulo tres al capítulo siete de *Virus Alert* se desarrollan cada una de estas tres líneas de investigación. A continuación las repasamos para mostrar el interés que encierra la lectura del libro.

1. La gubernamentalización de la seguridad frente al VIH/sida

Lo que sostiene Elbe es que las políticas de seguridad frente al VIH/sida son

un ejemplo de la incorporación de las políticas de seguridad a un tipo de razón de gobierno o *gubernamentalidad* desplegada en Europa desde el siglo XVIII. Para ello, el autor presenta en el tercer capítulo un marco teórico que sigue los estudios de gubernamentalidad de Foucault. Elbe recupera al autor francés al defender que la emergencia de la gubernamentalidad supone: primero, la propia emergencia de la "población" como categoría social, económica, y política; segundo, el surgimiento de un conocimiento estadístico que visualiza dinámicas internas a la sociedad; tercero, el despliegue de distintas tecnologías políticas resultado del uso de estos saberes por diferentes autoridades; cuarto, la presencia de un poder gubernamental que opera sobre las circulaciones, regularidades y desviaciones presentes en la población; quinto, la triangulación de este poder gubernamental con un poder disciplinario y un poder soberano.

En base a estas características, *Virus Alert* sostiene que las políticas de seguridad frente al VIH/sida se han gubernamentalizado porque: a) la seguridad frente al VIH/sida se relaciona más con la población que con el sector militar y la defensa de la soberanía nacional; b) las políticas de seguridad frente al VIH/sida movilizan tres tipos de poder - disciplinario, soberano y gubernamental; c) la agenda de seguridad internacional considera el virus del VIH como un tipo de circulación del que hay que defender a la sociedad; d) las políticas de lucha frente al VIH/sida son diseñadas por distintas autoridades - organismos internacionales, ONGs,

estados ...

2. La triangulación del poder

Elbe explica de manera amena y ágil cómo el VIH/sida convoca tres conceptos de seguridad - seguridad humana, seguridad internacional y seguridad nacional - que se relacionan de distinta forma con un poder soberano, un poder disciplinario y un poder gubernamental. En el tercer capítulo, el autor trabaja la relación entre el VIH/sida y el concepto de seguridad nacional. Elbe presenta varios documentos que muestran cómo desde la década de 1990 diferentes actores globales (organismos internacionales, estados, agencias de seguridad u ONGs) interpretaron la elevada mortalidad de funcionarios y personal militar como una amenaza a la supervivencia del estado, sobre todo en África. Elbe considera que sólo al principio de la epidemia ciertos estados movilizaron un poder soberano frente a la enfermedad identificado con el despliegue de medidas draconianas contra los derechos de los enfermos - aislamiento, exclusión u ocultación.

Elbe está más interesado en explicarnos que los estados, y aquí sigue el ejemplo que dio Foucault de las primeras vacunaciones en Europa, movilizaron también un poder gubernamental al intentar reducir la expansión de la enfermedad y atender a las necesidades sanitarias de la población. La relación entre el VIH/sida y el concepto de seguridad humana aparece en el cuarto capítulo. Elbe logra explicar de manera convincente el poder disciplinario que encierran las políticas de lucha contra el VIH/sida

producidas dentro de un concepto de seguridad humana. De nuevo recupera a Foucault para explicar el poder disciplinario como un poder productivo que rompe lo colectivo en sus elementos constituyentes para reordenar y clasificarlos en función de una norma individual. Para el autor, esta norma individual en el caso del VIH/sida es una norma biomédica que produce los comportamientos y las actitudes que debe practicar cualquier persona para no contraer la enfermedad.

Es en el quinto capítulo donde el autor trabaja la relación entre el VIH/sida y el concepto de seguridad internacional en la movilización de un poder gubernamental. El capítulo recupera nuevamente los estudios de Foucault para demostrar la importancia que tienen los saberes estadísticos en la producción de un poder gubernamental. Este poder opera sobre grupos de población que salen de las regularidades que muestran las estadísticas. Según Elbe, la conexión saber-poder gubernamental fue recogida por estadísticas epidemiológicas que señalaron a los cuerpos de paz internacionales con la expansión del VIH/sida en África durante la década de 1990, por lo que dirigieron hacia ellos programas específicos de prevención de VIH.

3. Los riesgos de las tres economías de poder

Virus Alert no quiere ser sólo un estudio analítico o teórico, sus 224 páginas suponen también una evaluación de las consecuencias prácticas de socializar el VIH/sida con las tres

economías de poder anteriormente comentadas. Elbe explica los riesgos de esta triangulación del poder en torno al VIH/sida; es decir, sus efectos positivos y negativos. El autor parte asumiendo que al transformar el VIH/sida en un problema de seguridad se han aumentado los fondos y los esfuerzos globales contra la enfermedad. En *Virus Alert* el autor se opone a la visión de los teóricos de la *securitización* que consideran que al incorporar un asunto en la agenda de seguridad se aumenta el poder del estado sobre el individuo.

Elbe sostiene que, en el caso del VIH/sida, los principales riesgos no derivan del aumento de un poder soberano sobre los derechos individuales. Elbe defiende, y ésta es una de sus más interesantes y controvertidas aportaciones, que en nuestro momento histórico la sociedad no está tan estatalizada como los estados están gubernamentalizados. Es decir, que no se da tanto una estatalización de la sociedad, una superposición del poder del estado sobre la población, como una incorporación del estado a una razón de gobierno (*guberna-mentalidad*) que hace que el bienestar de la población sea un interés del estado. A su vez, esta razón de gobierno es el producto de una multiplicidad de actores globales, conocimientos y tecnologías políticas que caracterizan el presente de la lucha global contra la epidemia del VIH/sida.

Otro análisis teórico interesante en *Virus Alert* es el de la aplicación del concepto de seguridad humana a la epidemia del VIH/sida. Elbe explica cómo la conexión entre el

VIH/sida y el concepto de seguridad humana ha permitido aumentar las iniciativas y la financiación para atender a las poblaciones más vulnerables. Pero argumenta que este concepto de seguridad ha conllevado la movilización de un poder disciplinario asociado al sueño de homogeneizar a todos los individuos en base a una norma biomédica que adecue sus comportamientos y sus cuerpos a un resultado negativo frente al VIH. La extensión de esta norma supone para el autor el despliegue de un test de control de carácter obligatorio e incluso la incorporación de criterios no biomédicos, la abstinencia o la fidelidad, a la normalización individual.

Por todo lo anterior, *Virus Alert* es un ejemplo de las capacidades prácticas y los horizontes de posibilidad teóricos a los que puede aspirar la disciplina de Relaciones Internacionales en un ámbito tan novedoso para ella como es el de las políticas de salud. En concreto, creemos que el gran acierto del libro es el uso que hace Elbe de la “caja de herramientas” de Foucault. *Virus Alert* muestra cómo aplicar la triangulación del poder soberano, disciplinario y gubernamental a los estudios de seguridad y reemergencia de las enfermedades infecciosas. Esta triangulación permite comprender las difíciles y complejas relaciones que se dan en las políticas de lucha contra el VIH/sida.

Pero la lectura del libro también genera críticas hacia él. A continuación, señalamos cuatro relacionadas con: el uso del concepto de seguridad humana, la ausencia

de un enfoque histórico y la idea de “bienestar” presente en el libro. Por un lado, creemos que se debería profundizar más en el caso del VIH/sida en la relación entre un poder disciplinario y un concepto de seguridad humana. Elbe trabaja más con un concepto de seguridad humana limitado a los peligros físicos y la pérdida de la vida que con un enfoque de seguridad humana más amplio y vinculado a la extensión de garantías sociales o la promoción del desarrollo. *Virus Alert* también nos permite reflexionar críticamente sobre las limitaciones de trabajar las políticas de salud desde una sola disciplina académica.

Quizá el celo por identificarse tanto con el espacio académico que autoriza el pensamiento de Elbe, los estudios de seguridad tan propios a la disciplina de Relaciones Internacionales, lleva al autor a prescindir de otras disciplinas. Desde la historia de la salud pública se le puede criticar a Elbe que el campo de la salud internacional ha estado desde mediados del siglo XIX fuertemente institucionalizado. Es decir, la gubernamentalidad no llega al ámbito de la salud con la amenaza del VIH/sida, característica que pareciera defenderse a través de las hojas de *Virus Alert*. También los estudios coloniales han demostrado cómo las políticas de salud coloniales hicieron de enfermedades como la tripanosomiasis africana una forma de gobernar individuos y población con anterioridad a la emergencia del VIH/sida. Es más, las políticas de salud coloniales articularon diferentes actores (escuelas de medicina tropical, militares, administradores

coloniales, empresarios mineros ...) cuyas prácticas fueron resistidas, contestadas o asimiladas por la población.

Todas estas prácticas serían difícilmente consideradas como acciones tendentes a promover el "bienestar" de la población africana. De hecho, la idea de bienestar parece en *Virus Alert* una tautología que no se presta al debate sobre la propia naturaleza del término "bienestar". Hay en la idea de bienestar recogida en la obra ciertos ecos que nos recuerdan las polémicas en torno a los discursos de las necesidades fundamentales de décadas anteriores. A esto ayuda la ausencia de la historia y sus resistencias que borra de *Virus Alert* cualquier reflexión sobre si existen otras lógicas, valores o intereses que pudieran articular esos tres poderes y promover otra idea de "bienestar" o de "vida buena".

Cerramos esta reseña subrayando que estas críticas suponen una profundización que no niega el valor de los elementos teóricos que presenta Elbe. Creemos que la epistemología que contiene *Virus Alert* es de sumo interés para que la disciplina de Relaciones Internacionales participe en los debates sobre las políticas globales de salud.

***José Luis DE LA FLOR**
es doctorando de Relaciones Internacionales en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM).

GARDNER, David, *Last Chance: the Middle East in the Balance*, I.B. Tauris, Londres (2009)

Rodrigo NUÑEZ*

Desde el comienzo de las tensiones en Oriente Medio, especialmente tras la creación del estado de Israel en 1948, los problemas en la zona, lejos de dirigirse hacia una solución ordenada, han mantenido o incrementado su intensidad, bien estancándose en rivalidades históricas perennes —la hostilidad entre israelíes y palestinos—, bien complicándose con la entrada en escena de nuevos elementos perturbadores, como el terrorismo internacional. La extrema complejidad que caracteriza una de las regiones más volátiles del planeta envuelve las fricciones en una telaraña de nacionalismos, religión, petróleo, escalada nuclear, rivalidades etno-sectarias y terrorismo organizado. La reciente intervención militar de Estados Unidos en Irak no ha hecho sino zarandear aún más el avispero de Oriente Medio.

Es quizá por ello que David Gardner, periodista especializado en el mundo árabe e islámico y editor del *Financial Times*, decidió embarcarse en la redacción de *Last Chance: The Middle East in the balance*. Sus páginas no se limitan a describir exhaustivamente el origen y evolución de los conflictos en la zona. El autor analiza el perjudicial papel desempeñado por las incursiones de la administración Bush en los últimos años que, unido al renacimiento de los movimientos islamistas, ofrecen un panorama desolador de cara al

futuro. Gardner resalta la enorme responsabilidad a la que se enfrenta la nueva presidencia de Estados Unidos, personificada en Barack Obama, para intentar recuperar la credibilidad americana, pulverizada tras las intervenciones en Afganistán e Irak. El autor advierte que no disponemos de mucho tiempo, que nos encontramos ante la "última oportunidad".

La tesis central de la obra es sencilla: si los países árabes continúan siendo gobernados por autócratas respaldados por Occidente, sus ciudadanos recurrirán crecientemente a la desesperación y la ira, optando en el peor de los casos por engrosar las filas de organizaciones extremistas. Para evitar este desenlace, Obama debe restaurar su reputación emitiendo las señales adecuadas: una mediación asertiva que proporcione seguridad a Israel y justicia a los Palestinos, otorgar a Irán un rol especial para lograr la estabilidad en la región, retirar ordenadamente las tropas de Irak y, sobre todo, mostrar un compromiso por la expansión de la democracia en Oriente Medio.

El apoyo otorgado por Occidente a los tiranos del mundo árabe e islámico ha tenido como principal consecuencia que las poblaciones de estos países hayan permanecido excluidas de las olas de democratización que se extendieron por todo el mundo a lo largo del siglo

pasado, dando lugar a lo que Gardner ha denominado “la excepción árabe”. Efectivamente, mientras los regímenes autoritarios en Latinoamérica, Europa del este, África subsahariana y Asia paulatinamente daban paso a democracias constitucionales, la sociedad civil en Oriente Medio contemplaba amargamente cómo sus dirigentes continuaban en la línea del despotismo. La aquiescencia mostrada por Estados Unidos hacia los regímenes autocráticos de Arabia Saudí, Jordania, Egipto o Pakistán — cuyos líderes ilegalizan o mantienen debilitados los movimientos islamistas dentro de sus fronteras— responde a un intento de garantizar la estabilidad de la región y el suministro de hidrocarburos a precios razonables.

En la obra se establece un paralelismo entre este respaldo y el apoyo que recibieron en África o Latinoamérica varios regímenes militares contrarios al comunismo durante la Guerra Fría. Al igual que entonces, las libertades de los ciudadanos quedan totalmente anuladas. La diferencia estriba en que una parte de estos ciudadanos contempla como única opción el extremismo islámico. El autor insta a Obama a ser consciente del peligro asociado a su complicidad con el despotismo árabe y musulmán, y recuerda que la mayor parte de los artífices de los atentados del 11S procedían de sus dos mayores aliados en Oriente: Egipto y Arabia Saudí.

A pesar del título del libro, el llamamiento de Gardner no sigue la senda de los discursos alarmistas que vaticinan premoniciones apocalípticas sobre un choque de civilizaciones de

corte huntingtoniano. *Last Chance* es contundente en sus advertencias, pero no incurre en el pesimismo, sino que deja abierta una puerta a la esperanza. Una puerta de la que sólo EEUU y los gobernantes y sociedad civil árabes tienen la llave, que deben emplear para otorgar a la población aquellos derechos que les han sido negados durante tanto tiempo.

En cierto sentido, no obstante, se ha producido ya un choque: una guerra de ideas que amenaza con dilatar las diferencias entre el mundo occidental y el árabe/musulmán, viciando la percepción sobre el otro e impermeabilizando cada vez más sus respectivas culturas. Tras el 11S, el “nos odian por nuestras libertades” que vertebró el discurso de la clase política en Estados Unidos, fue seguido por un sentimiento islamofóbico que comenzó a arraigar en determinados sectores de una sociedad americana todavía en estado de *shock* y con la imagen de las humeantes torres aún en sus retinas. Del lado árabe, pese a que varias encuestas mostraban una percepción negativa hacia Estados Unidos, revelaban también que la gran mayoría de la población de Oriente Medio apoya valores como la libertad o la democracia, y valora positivamente la ciencia, la educación y los productos occidentales.

El autor deduce, pues, que el mundo musulmán no odia a Occidente por sus libertades, sino por sus acciones. Éstas se han caracterizado por la ya mencionada connivencia con los tiranos en la región, así como los escándalos por los excesos cometidos en Irak y Afganistán o su respaldo incondicional a su aliado

Israel. Gardner señala que las élites hebreas deben ser conscientes de que la Autoridad Palestina difícilmente reconocerá a un estado cuyas fronteras, lejos de estar definidas, avanzan diariamente hacia el este al ritmo de los asentamientos judíos. El autor alienta a Obama a diseñar una política más asertiva con respecto a Israel, como ya hiciera Eisenhower en la crisis de Suez, Reagan en el bombardeo de Beirut en 1982 o Bush padre para detener la expansión de colonos en 1991.

Pero si existe un rasgo que ha caracterizado la política exterior norteamericana reciente en la región, es el uso de la fuerza armada, cuyos efectos a menudo son precisamente los que el agresor pretende evitar. La intervención en Afganistán ha extendido la actividad de los talibanes y sus aliados yihadistas hacia Pakistán. La invasión de Irak derivó en una sanguinaria insurrección sunnita y, más dramáticamente, en la instauración de un gobierno chiíta en un país árabe, rompiendo de este modo un status quo milenario, iniciado desde el colapso de la dinastía fatimita en Egipto en 1171.

La irresponsable estrategia de Bush abría así la caja de Pandora, incrementando la influencia de las minorías chiítas de numerosos países del Golfo, y fortaleciendo a su acérrimo enemigo Irán, cuya población —chiíta— observaba complacidamente cómo el ejército americano destruía a sus más temidos rivales —sunnitas— al otro lado de sus fronteras: los talibanes en Afganistán y la dictadura de Saddam Hussein en Irak. Irán abandonaba así

su aislamiento para emerger como un fortalecido actor regional cuya influencia ha de ser tomada en cuenta a partir de ahora. Obama ha de ser consciente de que los conflictos del siglo veintiuno no pueden ser resueltos por medios convencionales. Por emplear la misma metáfora que Gardner, el mejor equipo de fútbol del mundo jamás ganaría un partido de baloncesto. En este sentido, el poderío armamentístico estadounidense resulta tremendamente vulnerable en un contexto liderado por guerrillas, organizaciones terroristas y rivalidades sectarias.

El empleo de la violencia, no obstante, no ha sido exclusivo de Washington. Otros actores en la región se han valido de la fuerza, con resultados igualmente desastrosos. Las diversas ofensivas que Israel ha lanzado contra Líbano desde 1982 tuvieron como consecuencia la indignación de la sociedad libanesa y el fortalecimiento de Hezbolá, que ha visto incrementados tanto el número de sus seguidores como el de sus actividades terroristas. Los ataques protagonizados por activistas de Hamás, en lugar de reportarles un camino hacia la creación de un estado, han propiciado el rechazo de la comunidad internacional y condenado a millones de palestinos a permanecer aislados —y hacinados— en la minúscula ratonera de Gaza. La segunda intifada en Palestina y los atentados contra ciudadanos occidentales en Arabia Saudí para desestabilizar la monarquía Saud derivaron en sendos fracasos.

Dada la escasa efectividad de la violencia, por no mencionar

las consideraciones morales, *Last Chance* aboga por un viraje hacia la democracia, negada durante tanto tiempo al mundo musulmán. No obstante, este giro no aparece exento de riesgos: en el corto plazo podrían surgir levantamientos que amenacen la estabilidad interna de estos países. También hay que contar con un posible triunfo electoral de aquellos partidos islamistas que Occidente y sus aliados árabes se han esforzado por sofocar. Se trataría de una situación parecida a los nacionalismos decimonónicos europeos que cobraron fuerza en el siglo veinte, algunos con siniestras consecuencias. Sería por tanto de vital importancia aislar las versiones radicales y fortalecer aquellos grupos políticos orientados a la democracia. No se trata de derrocar a los dirigentes despóticos de la región como se hizo con Saddam, sino de potenciar aquellos sectores de la sociedad y la política que van en la dirección de la apertura y las libertades.

Los tímidos experimentos democráticos llevados a cabo en algunos países (la Carta Nacional jordana de 1989, el Diálogo Nacional de 2003 o las elecciones municipales en Arabia Saudí de 2005), deben ser impulsados para que evolucionen en compromisos más sólidos. Obama no puede permitirse despreciar oportunidades como hizo su predecesor en 1998 y 2003 con Irán, cuando Mohammad Khatami le tendió la mano para dialogar, al tiempo que rebosaba promesas liberales en materia de política nacional, con un discurso compuesto de términos como “derechos humanos” o “una sociedad más libre” completamente ausentes en la retórica del actual

dirigente Ahmadineyad. Estados Unidos ni siquiera mantiene relaciones institucionales con algunos estados árabes y ha permanecido al margen de los esfuerzos diplomáticos que países como Turquía, Arabia Saudí, Egipto, Alemania o Francia realizaron a través de diversos acuerdos y encuentros entre estados árabes a lo largo de 2008. Obama debe implicarse activamente con el objeto de aprovechar la crisis de legitimidad que atraviesan estos regímenes y canalizar sus recursos en la promoción de la educación, la democracia, la seguridad y la creación de empleo, así como acercarse a los sectores de población árabe que, como los reformistas islámicos, demandan elecciones, libertad de expresión o paridad en la distribución de la riqueza, tal y como ya están haciendo los *Islahiyun* en Arabia Saudí.

Globalmente, la obra de Gardner contiene una aproximación histórica exhaustivamente documentada. Cada uno de los capítulos incluye un relato detallado de eventos que facilita la comprensión de las raíces de los problemas, permitiendo descubrir cómo se ha llegado a la situación actual en cada uno de los países. El lector podrá familiarizarse con la unión de la casa de los Saud con la de ibn Abdul Wahhab en Arabia Saudí, el cisma en el seno del Islam que separó a sunitas de chiítas o la llegada de maronitas y drusos a la cordillera del Líbano buscando refugio. Interesantes resultan asimismo los razonamientos teóricos sobre el papel de la economía y de la religión en Oriente Medio. Para el autor, si bien es cierto que un mayor grado de desarrollo podría traducirse en una mejora de la situación general,

lo cierto es que la política parece tener más peso que la economía en la solución de los problemas. No hay que olvidar que los participantes en el 11S procedían mayoritariamente de clases medias o acomodadas y que, en algunos casos, habían sido educados en Occidente. Asimismo, la ira que nutre los grupos islamistas posee raíces claramente políticas: la artificialidad de las fronteras estatales en la región como consecuencia del colonialismo europeo, el fracaso del pan-arabismo, el desplazamiento de la otrora eminente civilización islámica por el auge occidental o el ya mencionado apoyo incondicional a Israel y a los déspotas árabes.

Por lo que respecta a la religión, el libro constituye un esfuerzo por resaltar la distinción entre el credo islámico y las interpretaciones distorsionadas de los islamistas radicales, subrayando el respeto que el Corán solicita para musulmanes, judíos y cristianos, que comparten un linaje profético que se remonta a Abrahán. El autor señala que el Islam es una religión inclusiva y nos recuerda que, tras la conquista musulmana de Jerusalén en el año 638, fue el Califa Umar ibn al-Khattab quien garantizó a los cristianos la libertad de credo, quien limpió y purificó los restos del antiguo templo judío (usado como vertedero por los cristianos) y quien reasentó a los judíos en la ciudad antigua, de la que habían sido expulsados por los bizantinos.

Al mismo tiempo, desde las páginas del libro se insta a un Occidente orgulloso de haber secularizado sus gobiernos desde

hace siglos a recordar su propio pasado para descubrir que religión y política no han permanecido del todo desligadas. Durante la Guerra Fría, la democracia cristiana se extendió por Europa y Latinoamérica —apoyada por la Iglesia Católica— en su lucha contra el comunismo. Incluso Stalin utilizó la iglesia ortodoxa para motivar a las masas. Más recientemente, los conflictos de Bosnia o Chechenia presentaban tintes claramente religiosos, mientras que Austria y Polonia insistían en la inclusión de Dios en el preámbulo de cualquier futura constitución europea. En Estados Unidos, el fundamentalismo cristiano producía un discurso plagado de “cruzadas”, “guerra contra Satán” o la “ley de la Biblia”, al tiempo que en Europa la cuestión del *hiyab* o la adhesión de Turquía a la Unión Europea están a la orden del día. En cualquier caso, el autor insiste en que no fue una decisión espontánea de los musulmanes el resguardarse en la religión. Fue sólo cuando Occidente comenzó a apoyar las tiranías árabes, con la consiguiente reducción de los derechos de la sociedad civil, que ésta se cobijó en las mezquitas y comenzó a beber de un islamismo que se presentaba como una ideología de liberación. Es precisamente este destino el que Gardner pretende evitar a través del llamamiento que realiza a lo largo de las páginas de esta publicación, marcada tanto por su exhaustivo análisis sobre los problemas reales que subyacen a la creciente crisis de legitimidad de los mandatarios del mundo árabe y musulmán y al auge del islamismo, como por su invocación al sentido común, al diseño de políticas orientadas a la apertura democrática y

a la comprensión de lo que realmente está ocurriendo en Oriente Medio.

***Rodrigo NÚÑEZ** es licenciado en Psicología por la Universidad Autónoma de Madrid, ha cursado el título en Estudios Internacionales y Europeos del Birkbeck College en Londres y, el Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos de la UAM.

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