

**DOCTORADO EN RELACIONES INTERNACIONALES E  
INTEGRACIÓN EUROPEA**

**TESIS DOCTORAL**

# **LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA**

**ANÁLISIS DE LOS DEBATES CRÍTICOS  
A TRAVÉS DEL CASO DE SIERRA LEONA**

**AUTOR: OSCAR MATEOS MARTÍN**

**Tesis dirigida por: RAFAEL GRASA HERNÁNDEZ**

Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-jurídicas

Facultad de Derecho

UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA (UAB)

2011





*“Peace may or may not be a ‘modern invention’ but it is certainly a far more complex affair than war”*

MICHAEL HOWARD, *The invention of Peace and War*, 2000

*“A menudo sentiríamos vergüenza de nuestras más excelsas acciones si el mundo pudiese conocer cuáles son los verdaderos motivos que las guían”*

FRANCISCO VI, DUQUE DE LA ROCHEFOUCAULD, Siglo XVIII



# ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS

RELACIÓN DE ACRÓNIMOS

RELACIÓN DE CUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS

<b>A MODO DE INTRODUCCIÓN</b>	1
Origen de la investigación y motivaciones personales	2
Justificación y relevancia del objeto de estudio	6
Pregunta, hipótesis y metodología	9
Objetivos de la investigación y estructura	12

## **PARTE I. CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL E HISTÓRICA**

### **CAPÍTULO 1. LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA EN EL CONTEXTO DE POSGUERRA FRÍA: ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS**

1. INTRODUCCIÓN	15
2. ORIGEN, LOCALIZACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL MODELO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA	16
2.1. Aproximación histórica al concepto y a la operacionalización de la construcción de paz posbélica	16
2.2. Localización y evolución de las operaciones de construcción de paz posbélica	22
3. ÁMBITOS Y REFORMAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA	27
3.1. Seguridad y gobernanza	30
3.2. Democratización y participación política	36
3.3. Recuperación socioeconómica y liberalización económica	39
3.4. Justicia transicional y reconciliación	42
4. ACTORES DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA	45

4.1. Tipología de los actores de la construcción de paz posbélica	45
4.2. Interacción y coordinación de los actores	52
5. EL BALANCE OFICIAL DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA	58
5.1. Se ha reducido el número de conflictos...	59
5.2....pero son necesarios más recursos y mejor coordinación	61
6. RECAPITULACIÓN	64

<p><b>PARTE II. RECONSTRUCCIÓN DE LOS DEBATES CRÍTICOS: CONSENSOS, DISENSOS Y ENFOQUES ALTERNATIVOS</b></p>
---

**CAPÍTULO 2. FUNDAMENTOS METATEÓRICOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA**

1. INTRODUCCIÓN	69
2. ¿UN “CONSENSO LIBERAL” SOBRE LOS PROBLEMAS Y SOLUCIONES DE POSGUERRA FRÍA?	71
2.1. El consenso sobre los problemas de posguerra fría: la naturaleza postpolítica de los conflictos armados	71
2.2. El consenso sobre las soluciones: “paz liberal” como instrumento de gobernanza	74
3. GENEALOGÍA, CORRIENTES INTERNAS Y GRADACIONES DEL CONSENSO DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ LIBERAL	81
3.1. Corrientes internas y discursos de la construcción de paz liberal	82
3.2. Gradaciones y modelos del consenso de la construcción de paz liberal	86
4. EVOLUCIÓN DEL CONSENSO EN EL CONTEXTO POST 11 DE SEPTIEMBRE	93
4.1. La problematización de los “estados frágiles”	94
4.2. “Institucionalizar antes que liberalizar”: el “nuevo sentido común”	102
4.3. “Construcción de paz como construcción de estado”: el nuevo paradigma para las organizaciones internacionales	106
5. RECAPITULACIÓN	116

## **CAPÍTULO 3. DISENSOS SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA**

1. INTRODUCCIÓN	119
2. EL DISENSO SOBRE LOS RESULTADOS	123
2.1. Los “resultados no deseados” de la construcción de paz posbética	124
2.2. Una “paz negativa” y “virtual” como resultado	128
3. EL DISENSO SOBRE LA VIABILIDAD Y LA CONSISTENCIA	137
3.1. Un modelo de construcción de paz exógeno, vertical y etnocéntrico...	138
3.2. ...que invisibiliza las realidades locales	141
4. EL DISENSO SOBRE LAS AGENDAS	146
4.1. Contener y regular los espacios no gobernados	147
4.2. Biopolítica, gubernamentalidad y creación de sentido común como métodos	152
4.3. Nuevas formas de dominación y nuevas resistencias ante la dominación	157
5. CRÍTICAS A LAS CRÍTICAS	164
6. RECAPITULACIÓN	169

## **CAPÍTULO 4. ENFOQUES ALTERNATIVOS A LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA**

1. INTRODUCCIÓN	171
2. LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ CONSECUENCIALISTA	175
2.1. Instrumentos de “sensibilidad hacia lo local”	175
2.2. El “análisis de dilemas” de Paris y Sisk	180
2.3. Críticas a la construcción de paz consecuencialista	186
3. LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ SOCIAL O EMANCIPADORA	186
3.1. La búsqueda de la justicia local y global	187
3.2. Una auténtica negociación con los actores locales	189
3.3. Recontextualizar la idea de seguridad humana	192
3.4. Críticas a la construcción de paz social	195
4. LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ MULTICULTURAL	196

4.1. Una “agenda de paces”	196
4.2. ¿Hacia una “paz postliberal”?	202
4.3. Críticas a la construcción de paz multicultural	204
5. RECAPITULACIÓN	206

## **CAPÍTULO 5. LA “APROPIACIÓN LOCAL”: NUEVO ENFOQUE OPERACIONAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA**

1. INTRODUCCIÓN	209
2. ORÍGENES DEL CONCEPTO DE APROPIACIÓN LOCAL	211
3. ¿QUÉ SIGNIFICA LA APROPIACIÓN LOCAL EN CONTEXTOS DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA?	219
3.1. ¿Un concepto polisémico?	220
3.2. ¿Quién o quiénes son los “propietarios locales”?	226
3.3. Mecanismos para hacer posible la apropiación local	228
4. FACTORES QUE CONDICIONAN LA APROPIACIÓN LOCAL	232
4.1. Condicionantes “prácticos” para la apropiación local	234
4.2. Condicionantes “estructurales” de la apropiación local	246
5. RECAPITULACIÓN	254

<h2><b>PARTE III. CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA Y APROPIACIÓN LOCAL EN SIERRA LEONA</b></h2>
--

<b>INTRODUCCIÓN AL CASO DE SIERRA LEONA</b>	259
---	-----

## **CAPÍTULO 6. ANÁLISIS ACI DEL CONFLICTO ARMADO EN SIERRA LEONA (1991-2002)**

1. INTRODUCCIÓN	267
2. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO Y DE LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONFLICTO ARMADO	270
2.1. Del origen de Sierra Leona a su independencia (1808-1961)	270
2.2. Del nuevo contexto postcolonial al inicio de la guerra (1961-1991)	272
3. DESCRIPCIÓN Y EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO ARMADO EN SIERRA LEONA (1991-2002)	276



3.1. Actores	276
3.2. Dinámica de las conductas: proceso y fases del conflicto armado	279
4. NARRATIVAS SOBRE LAS INCOMPATIBILIDADES Y CAUSAS QUE LLEVARON AL ENFRENTAMIENTO ARMADO	289
4.1. El “nuevo barbarismo”	290
4.2. La “maldición de los diamantes”	295
4.3. La crisis del “Estado en la sombra”	300
4.4. La “exclusión de los jóvenes” y la “conformación de agravios”	305
4.5. Un balance de las narrativas sobre las incompatibilidades	315
5. RECAPITULACIÓN	318

## **CAPÍTULO 7. SIERRA LEONA: UN LABORATORIO DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA (2002-2008)**

1. INTRODUCCIÓN	321
2. ÁMBITOS Y REFORMAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA	322
2.1. Seguridad y gobernanza	326
2.2. Democratización y participación política	334
2.3. Recuperación socioeconómica y liberalización económica	339
2.4. Justicia transicional y reconciliación	342
3. PRINCIPALES ACTORES, MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y DINÁMICAS DE INTERACCIÓN	349
3.1. Análisis de los actores internos y externos	350
3.2. Coordinación e interacción entre actores	360
4. BALANCE DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA EN SIERRA LEONA	367
4.1. Afianzamiento de la seguridad y del imperio de la ley	368
4.2. Mejora de la democratización y de la participación política	372
4.3. Crecimiento económico con escasos avances socioeconómicos	375
4.4. No se ha producido una verdadera reconciliación	379
5. RECAPITULACIÓN	381

## **CAPÍTULO 8. APROPIACIÓN LOCAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA EN SIERRA LEONA**

1. INTRODUCCIÓN	383
2. APROPIACIÓN LOCAL EN SIERRA LEONA: RELEVANCIA Y MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN	385
2.1. Relevancia de la apropiación local según los principales actores de la construcción de paz	386
2.2. Mecanismos para potenciar la apropiación local en Sierra Leona	392
3. UNA PAUTA DE ANÁLISIS PARA MEDIR LA APROPIACIÓN LOCAL EN SIERRA LEONA: LOS TRES MODELOS DE SENDING	393
4. ANÁLISIS DE LA APROPIACIÓN LOCAL A PARTIR DE TRES REFORMAS DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ	399
4.1. Apropiación local en la reforma del sector de la seguridad	400
4.2. Apropiación local en la estrategia de descentralización política	407
4.3. Apropiación local en el Tribunal Especial para Sierra Leona	415
4.4. Análisis comparativo de la apropiación local en las tres reformas	421
5. EL BALANCE OFICIAL DE LA APROPIACIÓN LOCAL EN SIERRA LEONA	424
5.1. Efectividad de la ayuda y apropiación local, según el CAD	425
5.2. El informe de Eurodad y Campaign for Good Governance	428
6. RECAPITULACIÓN	432

## **PARTE IV. CONCLUSIONES**

### **CAPÍTULO 9. CONCLUSIONES Y VALIDACIÓN O REFUTACIÓN DE LA HIPÓTESIS INICIAL**

1. CONCLUSIONES A PARTIR DEL CASO DE SIERRA LEONA	439
1.1. Sobre el tipo de modelo de construcción de paz	440
1.2. Sobre los resultados reales, su aplicación y las agendas	443
1.3. Sobre el uso de enfoques alternativos en Sierra Leona	447
1.4. Sobre la utilización de la apropiación local	448

2. CONCLUSIONES DE TIPO GENERAL, EXTRAPOLABLES A OTROS CASOS	453
3. VALIDACIÓN O REFUTACIÓN DE LA HIPÓTESIS INICIAL	455

## **ANEXOS**

ANEXO 1. ABSTRACT OF THE DISSERTATION IN ENGLISH	459
1. Introduction	
2. Rationale and relevance of the subject	
3. Research question and hypothesis	
4. Methodology	
5. Main aims and structure of the research	
6. General conclusion	
6.1. Conclusions from the case of Sierra Leone	
6.2. General conclusions, that can be extrapolated to other cases	
6.3. Validation or refutation of the initial hypothesis	

ANEXO 2. RELACIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS	483
---	-----

ANEXO 3. CUESTIONARIO TIPO REALIZADO EN LAS DIFERENTES ENTREVISTAS	485
--	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	489
---------------------	-----



# AGRADECIMIENTOS

Esta investigación está vinculada a una experiencia vital, en tres sentidos. Primero, el proceso de tesis doctoral ha sido una experiencia dilatada de esfuerzo constante, de autosuperación en los momentos en los que uno ve pocas cosas claras y, por todo ello, de autoconocimiento. Segundo, la tesis me ha llevado a lugares que, de otro modo, seguramente no habría visitado y, sobre todo, me ha acercado a personas e investigadores/as de los que considero que he aprendido mucho de sus conocimientos y experiencias diversas. Tercero, y más importante, la tesis doctoral me ha regalado dos años enteros de mi vida en Sierra Leona. En este país de África occidental he conocido la lucha diaria por la supervivencia de muchas personas que viven en condiciones extremas. También he tenido la suerte de trabajar conjuntamente con investigadores y profesores de la Universidad de Sierra Leona (Fourah Bay College) y, muy especialmente, he aprendido, me he desconcertado, me he emocionado y me ha cambiado para siempre el contacto con los más de 200 estudiantes del grado de Paz y Conflictos de dicha Universidad. Este último aspecto es, a nivel personal, el que mayor sentido ha dado a todo este, a veces arduo, proceso de tesis doctoral.

Mi agradecimiento, en este sentido, a todas estas personas que han pasado de algún modo u otro por esta experiencia de varios años. A Bangali y Mansaray, sus historias son las de tantos/as ciudadanos/as sierraleoneses/as que luchan como nunca imaginaríamos por sobrevivir y a la vez proyectar un futuro de sueños y esperanzas. A Gbessie, Filare y Abu, por ser los amigos que Chema Caballero me presentó y que tan buenos momentos me han regalado (a pesar también de algunos disgustos). A mis compañeros de trabajo: el director del Departamento, Desmond George Williams, y a Alex Mbayo, entre otros. A los estudiantes (hoy graduados) de Paz y Conflictos, a mis grandes amigos, Reuben Lewis y Samuel Allen. Con ellos conocí una parte de las entrañas del país y aprendí a entender como sueñan los jóvenes de un país que acaba de salir de una guerra y en el que el presente de “paz” está lleno de incertidumbres, pero también de sueños de futuro. A ellos dos, y a tantos/as otros/as estudiantes, está dedicada esta investigación (Mako, Alimamy, Fatmata, ...).

En mi experiencia en Sierra Leona también conocí a gente con la que compartí muy buenos momentos, destacando, en especial, a Claudi (a quien agradezco su hospitalidad), a Greg Crompton o a tantas otras personas de la comunidad “expatriada” implicadas en el proceso de construcción de paz del país desde diferentes organizaciones o experiencias (Virginia, Sergio, Jacinta, Jaime, Edu, Ceci, Peli, Fede, etc.). En este sentido, mi reconocimiento especial siempre hacia aquellas personas que llevan al pie del cañón tantos años y con un grado de incondicionalidad extraordinario (a veces inexplicable): la hermana Elisa, Chema, Garayoa (el “Granpa”), Ubaldino (“Father Uba”) o el hermano Manuel.

De mi paso por la School of Oriental and African Studies en Londres me gustaría agradecer la atención y los consejos del profesor Christopher Cramer y de Carlos Oya. De los diferentes congresos en los que he participado me gustaría también reconocer las aportaciones intelectuales de personas como Itziar Ruíz-Giménez, Karlos Pérez de Armiño, Mbuyi Kabunda y, en general, a las personas que integran el Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid.

Ya en casa, los agradecimientos son innumerables. A mis compañeras/os de trabajo en la Facultad de Educación y Trabajo Social Pere Tarrés de la Universitat Ramon Llull, y muy significativamente, a mis amigos y compañeros en el Centre d’Estudis Cristianisme i Justícia, por su apoyo y su paciencia: Tere, Llorenç, Xavi, Santi, Carme, Chalo o Quico.

A mis amigos y amigas personales, especialmente a los que han estado pendientes de mí este último año, acompañándome con su cariño, sus detalles y su preocupación: Ricky, Ana (con quien compartí tres grandes meses en Londres), Paula (nuestra pequeña ahijada), Roger, Gonzalo, Chucho, Uri, Josep M<sup>a</sup>, Jordi, Cris, Diego, Eneko y tantos otros.

Agradezco también la paciencia de mi familia: a mis padres (que significan tanto y que tanto han dado y siguen dando por mí), a mis hermanos y a mis cuatro sobrinos (Andrea, Àlex, Daniela y Víctor), a los que he abandonado estos últimos meses pero a los que espero poder compensar con más tiempo a partir de ahora.

Pero mi dedicatoria más especial es para Laia. Ella, que forma parte de ese episodio inolvidable en mi vida que ha sido Sierra Leona, donde nos conocimos, ha sido el principal motor y aliento en estos últimos cuatro años. A ella no sólo le debo su infinita paciencia en casa, su ayuda inestimable con la bibliografía de la tesis o su saber acompañarme en los momentos más difíciles, sino especialmente su sensibilidad hacia los más pequeños y hacia los que más sufren. Su mirada al mundo le da sentido a muchas de las cosas que hago. Gracias de corazón.

Finalmente, me gustaría agradecer a Rafael Grasa (Presidente del Institut Català Internacional per la Pau, ICIP) la dirección de esta tesis. Sus comentarios y su optimismo con el proceso doctoral me han servido para poder mejorar todo este trabajo. También agradezco la lectura pausada y los comentarios de Eneko Sanz y de Elisa García y la revisión del abstract a Ana Fernandez-Aballi.





# RELACIÓN DE ACRÓNIMOS

ACC	Anti-Corruption Commission
ACI	Actitudes, Conductas, Incompatibilidades
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADB	African Development Bank
AFRC	Armed Forces Revolutionary Council
ANC	African National Congress
APC	All People's Congress
APSA	African Peace and Security Architecture
ASC	Adam Smith Consulting
BBC	British Broadcasting Corporation
BINUB	United Nations Integrated Office in Burundi ( <i>Misión de Naciones Unidas en Burundi</i> )
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CDF	Civilian Defence Force
CGG	Campaign for Good Governance
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDA	Canadian International Development Agency
CODESRIA	Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique
COOPI	Cooperazione internazionale
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CRD	Citizens for the Restoration of Democracy
CRS	Catholic Relief Service
CVR	Comisión para la Verdad y la Reconciliación ( <i>Truth and Reconciliation Commission</i> )
DACO	Development Assistance Coordination Office – Sierra Leone
DANIDA	Danish Agency for Development Assistance
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DDR	Desarme, Desmovilización y Reinserción
DEPAC	Development Partners' Committee
DfID	Department for International Development-United Kingdom

ECOMOG	Economic Community of West African States Monitoring Group
ECOSOC	Consejo Económico y Social
ECOWAS	Economic Community Of West African States
ECP	Escola de Cultura de Pau
EEUU	Estados Unidos
ENCISS	Enhancing Interaction and Interface Between Civil Society and the State to Improve Poor People's Lives
FAO	Food and Agriculture Organization ( <i>Organización para la Alimentación y la Agricultura</i> )
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
GFN	Global Facilitation Network
GSDRC	Governance and Social Development Resource Centre
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit ( <i>Departamento de cooperación alemana</i> )
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IBL	Instituionalization Before Liberalization
IBSA	India-Brazil-South Africa Dialogue Forum
ICG	International Crisis Group
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
IDB	Islamic Development Bank
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IMATT	International Military Advisory Training Team
ISAF	International Security Assistance Force ( <i>Misión de la OTAN en Afganistán</i> )
ISS	Institute for Security Studies
JICA	Japan International Cooperation Agency
JSDP	Justice Sector Development Project
KFOR	Kosovo Force ( <i>Misión de la OTAN en Kosovo</i> )
LCPP	Local Capacities for Peace
MCA	Millenium Challenge Account
MDTF	Multi-Donor Trust Funds

MINURCAT	Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad ( <i>Misión de Naciones Unidas en RCA y Chad</i> )
MINUSTAH	Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití
MONUC	Mission des Nations Unies au Congo ( <i>Misión de Naciones en la República Democrática del Congo</i> )
MOU	Memorandum of Understanding
MRD	Movement for the Restoration of Democracy
MSF	Médicos Sin Fronteras
NaCSA	National Commission for Social Action
NCDDR	National Commission for Demobilisation, Demilitarisation and Reintegration
NCRRR	National Commission for Reconstruction, Resettlement and Rehabilitation
NCSL	National Council of Sierra Leone
NEC	National Electoral Commission
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NMJD	National Movement for Justice and Development
NORAD	Norwegian Agency for Development
NPFL	National Patriotic Front of Liberia
NPRC	National Provisional Ruling Council
NPWJ	No Peace Without Justice
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs ( <i>Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios</i> )
ODI	Overseas Development Institute
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONS	Office of National Security
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUC	Misión de las naciones unidas en el Congo
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

OTAN	Organización del Tratado Atlántico Norte
PAC	Partnership Africa Canada
PAE	Plan o Programa de Ajuste Estructural
PAM	Programa Mundial de Alimentos ( <i>World Food Program</i> )
PCIA	Peace and Conflict Impact Assesment
PCS	Peace Consolidation Strategy
PIB	Producto Interior Bruto
PMDC	People's Movement for Democratic Change
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRIO	Peace Research Institute Oslo
PRSP/ERP	Poverty Reduction Strategy Paper/Estrategia de Reducción de la Pobreza
R2P	Responsability to Protect ( <i>Responsabilidad de Proteger</i> )
RCA	República Centroafricana
RDC	República Democrática del Congo
RSS	Reforma del Sector de la Seguridad ( <i>Security Sector Reform</i> )
RUF	Revolutionary United Front
SADC	Southern African Development Community
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation
SFCG	Search for Common Ground
SFOR	Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina (Misión de la OTAN en Bosnia y Herzegovina)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SLPP	Sierra Leone People's Party
SLST	Sierra Leone Selection Trust
SSD	Special Security Division
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
ULIMO	United Liberation Movement of Liberia
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan ( <i>Misión de Naciones Unidas en Afganistán</i> )
UNAMID	African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur ( <i>Operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur</i> )
UNAMSIL	UN Mission in Sierra Leone ( <i>Misión de Naciones Unidas en Sierra</i>

	<i>Leona)</i>
UNICEF	United Nations Children's Fund ( <i>Fondo de Naciones Unidas para la Infancia</i> )
UNIFEM	United Nations Development Fund For Women ( <i>Fondo de Naciones Unidas para las Mujeres</i> )
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon ( <i>Misión de Naciones Unidas en Líbano</i> )
UNIOSIL	UN Integrated Office in Sierra Leone ( <i>Oficina de Naciones Unidas en Sierra Leona</i> )
UNIPSIL	UN Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone ( <i>Oficina de Consolidación de la Paz en Sierra Leona</i> )
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea ( <i>Misión de Naciones Unidas en Etiopía-Eritrea</i> )
UNMIL	United Nations Mission in Liberia ( <i>Misión de Naciones Unidas en Liberia</i> )
UNMIS	United Nations Mission in the Sudan ( <i>Misión de Naciones Unidas en Sudán</i> )
UNOCI	United Nations Operation in Côte d'Ivoire ( <i>Misión de Naciones Unidas en Costa de Marfil</i> )
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia ( <i>Misión de Naciones Unidas en Georgia</i> )
UNOMSIL	UN Observer Mission in Sierra Leone ( <i>Misión de Observación de Naciones Unidas en Sierra Leona</i> )
UNPC/CCP	United Nations Peacebuilding Commission/Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor ( <i>Misión de Naciones Unidas en Timor-Leste</i> )
USAID	United States Agency for International Development
VIH/Sida	Virus de Inmunodeficiencia Humana/ Síndrome De Inmunodeficiencia Adquirida

# RELACIÓN DE CUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS

## CUADROS

Cuadro 1.1. Contenido y objetivos de los ámbitos y reformas de la construcción de paz posbélica	44
Cuadro 1.2. Enfoques para la coordinación de misiones y actores	57
Cuadro 2.1. Corrientes internas de la construcción de paz liberal	84
Cuadro 2.2. Gradaciones y modelos de la construcción de paz liberal	89
Cuadro 2.3. Pasos propuestos por la fórmula IBL de Roland Paris	103
Cuadro 3.1. ¿Quién se beneficia de la construcción de paz liberal y cuándo?	132
Cuadro 3.2. Características de los disensos sobre la construcción de paz posbélica	163
Cuadro 4.1. Tensiones, contradicciones y dilemas de la construcción de paz posbélica, según Paris y Sisk (2009)	184
Cuadro 4.2. Interrogantes éticos sobre la construcción de paz	194
Cuadro 4.3. Características de los enfoques alternativos de construcción de paz	205
Cuadro 5.1. Principios del CAD para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad	216
Cuadro 5.2. Cronología del concepto de apropiación local	219
Cuadro 5.3. Condicionantes prácticos y estructurales de la apropiación local	253
Cuadro 6.1. Tipología de actores entrevistados y códigos utilizados para ser citados en el texto	264
Cuadro 6.2. Análisis del triángulo ACI en el conflicto armado de Sierra Leona	288
Cuadro 6.3. Narrativas explicativas sobre incompatibilidades en Sierra Leona	315

## GRÁFICOS

Gráfico 1.1. Ámbitos y reformas de la construcción de paz posbélica	29
Gráfico 1.2. Actores y arenas de la construcción de paz	54
Gráfico 1.3. Compromisos y desembolsos en los 10 primeros años de construcción de paz (en millones de dólares de media por contexto)	62
Gráfico 2.1. El consenso de la construcción de paz liberal	76
Gráfico 2.2. Genealogía de la construcción de paz liberal	85
Gráfico 2.3. Corrientes, modelos, gradaciones y evolución de la construcción de paz liberal	92
Gráfico 2.4. Enfoque integral de construcción de estado de DfID	110
Gráfico 3.1. Disensos sobre la construcción de paz liberal	119
Gráfico 4.1. Enfoques alternativos a la construcción de paz liberal	172
Gráfico 5.1. Principios de la Declaración de París	214
Gráfico 5.2. El “continuum” de la apropiación local	225
Gráfico 6.1. El triángulo ACI de análisis de conflictos	268
Gráfico 6.2. Mapa y fronteras de Sierra Leona tras la independencia de 1961	272
Gráfico 7.1. Ámbitos y reformas de construcción de paz en Sierra Leona	326
Gráfico 7.2. Ayuda a Sierra Leona entre 2003 y 2007	358

## TABLAS

Tabla 1.1. Operaciones de construcción de paz posbélica (1989-2007)	23
Tabla 3.1. Índices de pobreza en Nicaragua, El Salvador y Guatemala	130
Tabla 7.1. Efectivos desarmados y desmovilizados entre 1998 y 2002	328
Tabla 7.2. Misiones de Naciones Unidas en Sierra Leona	354
Tabla 7.3. Principales donantes en Sierra Leona en 2005 (millones de dólares)	356
Tabla 7.4. Porcentaje del gasto de DfID por sector en Sierra Leona y en el continente africano entre 2002-2003 y 2006-2007	358





# A MODO DE INTRODUCCIÓN

El fin de la guerra fría alumbró un nuevo escenario internacional, caracterizado, entre otras cosas, por una dinámica contradictoria durante la primera década. Por un lado, el incremento substancial del número de conflictos armados a principios de los años noventa. Por otro lado, el salto cuantitativo y, especialmente, cualitativo, experimentado desde entonces por las operaciones de paz, también conocidas tras su nuevo diseño como “operaciones de construcción de paz posbélica”, siguiendo la acepción acuñada en el *Programa de Paz* elaborado en 1992 por el que fuera Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali. Este salto cualitativo supuso la ampliación sustantiva del mandato y características de este tipo de misiones –que durante la contienda bipolar se habían limitado a funciones de mantenimiento de la paz- así como la implicación de numerosos actores internacionales, desde Naciones Unidas hasta organizaciones regionales (que empezarían a ser especialmente significativas a partir de la segunda mitad de los años noventa) y con apoyo a veces de organismos de los países donantes, entre otros muchos. Aunque con matices que iremos analizando, lo cierto es que estas nuevas misiones fueron configurando un modelo de construcción de paz en países que habían padecido un conflicto armado cada vez más estandarizado, que ha evolucionado en los últimos años hacia un modelo de construcción de paz basado en la construcción de instituciones gubernamentales (*statebuilding*).

Esta investigación, en concreto, se sitúa en ese contexto y pretende **analizar y explicar el debate académico en torno al modelo de construcción de paz**

## 2 | Introducción

***posbética de posguerra fría y contrastar, con objeto de validar o refutar la hipótesis, algunas de las principales características de dicho debate a través del caso de Sierra Leona.*** La investigación parte de una constatación: en los últimos años, especialmente en la última década, se ha intensificado enormemente la discusión académica sobre este asunto. Este debate de “última generación”, como algunos autores lo han etiquetado (Richmond, 2008), se ha caracterizado por la creciente problematización que esta literatura crítica ha hecho del modelo de construcción de paz posbética, señalando sus fundamentos metateóricos o los problemas, contradicciones, tensiones o dilemas que subyacen al modelo en sí. De la misma forma, el debate ha derivado en una discusión sobre posibles enfoques alternativos de construcción de paz y, también en una valoración crítica del concepto de “apropiación local” (*local ownership*), clave en los últimos años en la agenda internacional de construcción de paz.

Por ello, estas páginas introductorias, además de centrar el objeto de estudio de la investigación, intentan analizar: i) el origen de dicha investigación y las motivaciones personales que han llevado a ocuparnos de esta cuestión; ii) la justificación y relevancia del tema; iii) la pregunta e hipótesis planteadas, así como la metodología utilizada, y iv) los objetivos de la investigación, la estructura resultante y las aportaciones originales realizadas por este trabajo.

### **Origen de la investigación y motivaciones personales**

El origen de esta investigación se enmarca en mi trayectoria académica personal. Tras finalizar la licenciatura en Ciencias Políticas y de la Administración (con especialización en Relaciones Internacionales) (1996-2000), obtuve el posgrado en Cultura de Paz por la Escola de Cultura de Pau de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) (2001), institución a la que permanecí profesionalmente vinculado durante los siguientes cinco años. Como investigador de la Escola me encargué, junto con otras personas, del seguimiento de los conflictos, situaciones de tensión y procesos de construcción de paz del continente africano. Esta actividad también me permitió llevar a cabo varias estancias cortas en el terreno, con el objetivo de hacer trabajo de campo y de acercarme a algunos contextos –en aquel momento muy incipientes- de construcción de paz posbética. Así fue como en diciembre de 2002 pude visitar Angola y en el año 2005 realizar una visita a dos países de la región de

África occidental en situaciones similares: Liberia (que había finalizado el conflicto armado en 2003) y Sierra Leona (que declaró oficialmente el fin de la guerra en enero de 2002). Todas estas experiencias me ayudaron a constatar las dificultades y complejidades inherentes a este tipo de procesos y a corroborar la necesidad de tener una experiencia más dilatada en escenarios de estas características.

Fue en este momento en el que decidí reemprender el Doctorado en Relaciones Internacionales que había iniciado en el año 2001 en la UAB. Tras acabar los cursos doctorales, tenía pendiente finalizar la memoria de investigación que me posibilitara iniciar propiamente el trabajo de tesis doctoral. Así fue como en junio de 2006 defendí dicha memoria que, dirigida bajo la supervisión del profesor Rafael Grasa, estuvo dedicada al análisis del impacto del trabajo de las organizaciones humanitarias en contextos de conflicto armado, obteniendo la calificación de Matrícula de honor. Poco después, entre julio y agosto de ese año, realicé una estancia en el sur de Sudán, contratado por Médicos Sin Fronteras España. Bajo la supervisión de Thierry Vanvert, elaboré un informe que analizaba las principales dinámicas sociopolíticas y socioculturales que parecían caracterizar la realidad sur sudanesa, así como los principales retos y desafíos que la zona enfrentaba tras la histórica firma de los acuerdos de paz en el año 2005 que habían puesto fin a décadas de enfrentamiento armado.

En octubre de 2006 me trasladé finalmente a Sierra Leona, donde inicié una experiencia de dos años de duración en el marco del Departamento de Paz y Conflictos del Fourah Bay College.<sup>1</sup> En dicho Departamento empecé a colaborar en las clases del recién estrenado grado en Paz y Conflictos que el Departamento ofrecía e inicié el trabajo de campo de la tesis doctoral. La experiencia del primer año se circunscribió a la preparación de clases, a la asistencia a seminarios que tenían lugar en la capital, Freetown, organizados por organizaciones internacionales u organizaciones locales de la sociedad civil, a elaborar algunas entrevistas que me permitieran conocer mejor la realidad del conflicto y del contexto posbélico y, muy especialmente, a la participación como observador en una organización de la sociedad civil local en el proceso electoral que tuvo lugar en el país entre junio y septiembre de 2007. Esta última experiencia me permitió constatar algunas de las

---

<sup>1</sup> Para esta experiencia conté en el segundo año con una beca de la Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR) de la Generalitat de Catalunya.

#### 4 | Introducción

principales contradicciones y dilemas que venía intuyendo que un país como Sierra Leona enfrentaba varios años después de la guerra. Como se analiza en el caso de estudio, las elecciones pusieron de relieve las tensiones y enfrentamientos entre el Gobierno sierraleonés y las organizaciones internacionales, fruto, sobre todo, de una creciente desconfianza mutua y de la inexistencia de resultados socioeconómicos tangibles para el conjunto de la población.<sup>2</sup> De la experiencia de este primer curso en el país también debo destacar mi colaboración durante varios meses con la organización británica *Conciliation Resources*, donde participé en la coordinación de un programa relacionado con la implicación de la sociedad civil en la reforma del sector de la seguridad.

Tras las experiencias en esta primera parte de mi estancia (Universidad, elecciones, entrevistas y colaboración con algunas organizaciones), el segundo curso (2007-2008) consistió principalmente en combinar las clases en el Departamento con iniciar el trabajo de campo una vez iba esclareciendo el posible objeto de estudio, muy relacionado con las contradicciones y tensiones existentes en un contexto posbélico como Sierra Leona. Tras consultar el rumbo del proceso doctoral con el director de la tesis, Rafael Grasa, en el segundo semestre de 2008 me trasladé a la *School of Oriental and African Studies* (SOAS) de la Universidad de Londres, donde bajo la supervisión del profesor Christopher Cramer y tras ser aceptado como “investigador visitante”, completé varios meses de búsqueda bibliográfica sobre el tema en cuestión y fui concretando las preguntas del cuestionario de investigación. Fue en esta etapa cuando decidí centrar mi objeto de estudio en los debates académicos críticos relacionados con la construcción de paz posbélica y en conceptos como el de “apropiación local”, que habían adquirido una gran significación en los últimos años. En el verano de 2009, regresé por un período de dos meses a Sierra Leona, donde pude completar mi trabajo de campo, ya centrado en constatar qué aspectos de la literatura crítica (contradicciones, resultados, problemas, enfoques alternativos, apropiación local, etc.) podrían encontrarse en el caso de Sierra Leona y, por lo tanto, ser un caso paradigmático de lo que la literatura crítica denominaba como modelo de

---

<sup>2</sup> El análisis del proceso electoral en forma de ensayo mereció el *I Premio de Ensayo Casa África* en el año 2008, con el título “Las últimas horas de ‘Pa’ Kabbah. Reconstrucción posbélica, democratización y paz liberal en Sierra Leona”. Dicho premio fue posteriormente publicado por la editorial La Catarata con el mismo título. Véase en: <http://www.casafrica.es/publicaciones-africa.jsp>

construcción de paz liberal.<sup>3</sup> En medio de todo este proceso cabe señalar también la presentación de varios artículos en congresos y conferencias internacionales (Congreso Ibérico de Estudios Africanos en Las Palmas en mayo de 2008 –junto con Rafael Grasa- o Congresos europeos de estudios africanos en Leipzig en 2009 o Upsala en 2011) que me han servido para recibir los valiosos comentarios y apreciaciones tanto de investigadores del ámbito español (a destacar los nombres de Itziar Ruíz-Giménez, Karlos Pérez de Armiño o Mbuyi Kabunda) como del ámbito europeo.

Toda esta trayectoria ha influido en el resultado final presentado en esta investigación. El análisis de la prolífica literatura académica surgida en los últimos años se ha convertido en un excelente objeto de estudio que, en este caso, ha podido ser aplicado en el contexto de Sierra Leona. Precisamente, en esta experiencia se encuentra mi mayor motivación. Mi implicación personal en el proceso sierraleonés, sobre todo a través de la Universidad y muy especialmente de sus estudiantes, me han llevado a buscar respuestas que contribuyan a entender mejor las contradicciones y déficits del actual proceso de construcción de paz y, en definitiva, a buscar posibles alternativas que puedan garantizar la mejora de la dignidad humana de una gran parte de la población con la que he convivido este tiempo. Asimismo, debo confesar que mi motivación también radica en querer entender el papel de las organizaciones internacionales y de la comunidad de “expatriados” (como comúnmente se conoce al personal extranjero implicado en labores de construcción de paz). Si bien he conocido algunas personas que merecen mi total reconocimiento y admiración (tal y como he querido reflejar en los agradecimientos iniciales) por su implicación en la mejora de la situación del país y, sobre todo, por su trato humano y sencillo hacia la población local, otras muchas personas me han sorprendido por sus visiones alejadas de la realidad, que les llevan a no querer cuestionar muchas prácticas llevadas a cabo que como mínimo suscitan interrogantes y, muy especialmente, por su trato poco respetuoso –a veces déspota- con la población local. La búsqueda de respuestas ante las diferentes contradicciones y dilemas constatados en el país, que sirvan, de algún modo, a los estudiantes de paz y

---

<sup>3</sup> La estancia de estos dos meses en el año 2009 fue financiada con una ayuda de investigación otorgada por la Fundació Kontrast ([www.fkontrast.org](http://www.fkontrast.org)) que también implicaba la realización del estudio “*Escoltant les veus i percepcions dels estudiants de Pau i Conflictes de la Universitat de Sierra Leone*”, cuyo resultado final puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.fkontrast.org/Ajut%20a%20la%20recerca%202008.pdf>

conflictos, pero también a las organizaciones internacionales implicadas en países como Sierra Leona son, por lo tanto, la principal motivación que guía toda esta investigación.

### **Justificación y relevancia del objeto de estudio**

En los últimos años ha emergido una literatura caracterizada por su valoración crítica del modelo de construcción de paz posbélica de posguerra fría. Si bien en los años noventa pueden identificarse pocos trabajos académicos de carácter crítico con dichas operaciones de paz, entre 2001 y 2004 aparecen algunas obras de referencia, de las cuáles al menos cuatro resultan especialmente importantes. La primera es la realizada por Mark Duffield, quién en el año 2001, en su obra *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*,<sup>4</sup> puso los fundamentos de la crítica al modelo de construcción de paz, utilizando el concepto de “paz liberal” que luego sería adoptado y utilizado por gran parte de la bibliografía. En segundo lugar, cabe señalar los trabajos de Roland Paris, especialmente los realizados en 2002 (*International peacebuilding and the ‘mission civilisatrice’*) y 2004 (*At War’s End. Building Peace after civil conflict*), esta última reconocida por Naciones Unidas como uno de los mejores trabajos sobre la materia efectuados hasta ese momento. La tercera contribución significativa es el monográfico en la Revista *International Peacekeeping* del año 2004, coordinado por Alex Bellamy y Paul Williams, “*Thinking anew about peace operations*”, en el que destacan las aportaciones de los propios autores o de otros como Michael Pugh (2004) o David Chandler (2004). Finalmente, las obras que quizá más han contribuido por su nivel de profundización al debate sobre los fundamentos teóricos de la agenda internacional de construcción de paz de posguerra fría son las elaboradas por Oliver P. Richmond, *The transformation of peace*, en el año 2005 y *Peace in International Relations*, en el año 2008.<sup>5</sup> Junto a estos autores, cabe destacar también los nombres de Christopher Cramer, Michael Barnett, Edward Newman, Ian Taylor, Astri Suhrke, Caroline Hughes, Timothy Sisk, Kristoffer Lidén, Neil Cooper o Roger MacGinty, entre otros. Como puede observarse, gran parte de estas aportaciones provienen del ámbito académico anglosajón.

---

<sup>4</sup> No obstante, a partir de ahora nos referiremos siempre a la versión traducida al castellano en 2004 por La Catarata, *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*.

<sup>5</sup> Versión castellana por ICIP y Ediciones Bellaterra en 2012: *La paz en las Relaciones Internacionales*.

Todas estas contribuciones académicas, sostiene Richmond (2008), supondrían la emergencia de una “nueva” o “cuarta generación de debate sobre la construcción de paz”, caracterizada por su enfoque crítico y problematizador de la construcción de paz y por suscitar desde entonces las contribuciones de otros muchos autores en una línea semejante. En opinión de Richmond, las tres primeras generaciones de estudio de la construcción de paz, desde diferentes enfoques, habrían defendido la tradición liberal, cada una poniendo un énfasis especial en diferentes aspectos. La *primera generación* entendió la paz como un proceso de gestión del conflicto que necesitaba de la mediación de una tercera parte, aparentemente neutral, y de la imposición de determinadas pautas de actuación desde arriba (mantenimiento de la paz). La *segunda generación* (investigación para la paz) apostó por la transformación de la violencia estructural de los conflictos desde la sociedad civil y el protagonismo de actores no estatales, pero sin renunciar al papel del estado y ofreciendo pautas y normas universales. La *tercera generación* elaboró un consenso de la construcción de paz liberal como respuesta a los conflictos del contexto de posguerra fría, a partir de la convergencia de agendas y visiones de las generaciones anteriores. La *cuarta generación*, sin embargo, estaría conformada por una serie de académicos influenciados por enfoques críticos de las Relaciones Internacionales (cosmopolitismo, pluralismo, teoría crítica o postestructuralismo, entre otros), que han tratado de poner en entredicho la legitimidad del proyecto de construcción de paz liberal, revelando sus incoherencias, contradicciones y motivaciones últimas.

Lo cierto es que en los últimos años han proliferado los seminarios internacionales sobre la cuestión, las revistas académicas especializadas (además del *Journal of International Peacekeeping*, cabe destacar, por ejemplo, el *Journal of Intervention and Statebuilding* o el *Journal of Peacebuilding and Development*), los monográficos y libros especializados o los centros de estudios e incluso departamentos universitarios dedicados a este asunto. Como veremos en detalle, esta discusión académica, de la mano de autores agrupados, generalmente, en la teoría crítica o en el postestructuralismo, se ha caracterizado por su sesgo esencialmente crítico y deslegitimador del modelo de construcción de paz posbélica de posguerra fría, si bien también ha generado reacciones más moderadas desde el propio pensamiento liberal o cosmopolitista e incluso contracríticas hacia esta “ola problematizadora”, por considerarla exagerada. Todos estos autores, sin embargo, han compartido una reflexión transversal que busca ahondar en las contradicciones y dilemas generados

por el modelo hegemónico de construcción de paz de posguerra fría y por la búsqueda de nuevos enfoques que logren superar los problemas detectados.

Un aspecto central, en este sentido, es entender qué motivos generaron el surgimiento de toda esta literatura crítica o, dicho de otro modo, por qué este tipo de contribuciones no surgieron con igual intensidad durante la década de los años noventa, momento en el que las operaciones de paz proliferaron. Existen tres argumentos plausibles que no han sido debidamente analizados hasta ahora. Un primer aspecto tiene que ver con la propia secuencia de las misiones de paz y con el análisis de sus primeros efectos: mientras que en los años noventa la literatura se ocupó de algunas primeras “lecciones aprendidas”, de los principales déficits técnicos detectados (coordinación, coherencia de políticas, falta de recursos, etc.) e incluso de los posibles impactos negativos,<sup>6</sup> no fue hasta principios del milenio cuando algunos de los autores señalados empezaron a teorizar y problematizar más allá de estos límites técnicos. En segundo lugar, no es casualidad que el nuevo enfoque de construcción del estado impulsado desde 2001 (y, especialmente, las intervenciones en Kosovo (1999), Afganistán (2001) o Irak (2003), rebautizadas posteriormente como operaciones de construcción de paz), hayan suscitado las críticas contundentes de escuelas de pensamiento que dentro de las Relaciones Internacionales no se habían dedicado de manera especial a esta cuestión. Finalmente, algunos autores consideran que todos estos debates críticos sobre la construcción de paz reflejarían también el impulso que muchas corrientes teóricas ya venían realizando en el marco de los estudios críticos sobre seguridad (Richmond, 2008: 131).

Dicho todo esto, la relevancia del objeto de estudio elegido es, por tanto, cuádruple. Primero, porque es importante determinar cuáles son los principales postulados defendidos por esta literatura crítica, así como las diferencias teóricas e ideológicas existentes entre sus principales enfoques. Segundo, porque si bien muchas de las contribuciones de este tipo han partido del estudio de un caso concreto, no existe ningún trabajo que haya intentado sistematizar las principales aportaciones de la literatura crítica y analizarlas todas ellas a la luz de un contexto en particular, que en nuestro caso se centrará en el caso de Sierra Leona. Tercero, porque el fenómeno de la construcción de paz posbélica se encontraba hasta hace escasos años

---

<sup>6</sup> Nos referimos aquí al famoso principio de “No hacer más daño”, proclamado por autoras como Mary B. Anderson (1999) desde mediados de los años noventa.



infrateorizado e infranalizado (Heathershaw, 2008; Boege *et al.*, 2008). Mientras que el estudio de los conflictos armados de posguerra fría ha recibido una gran atención académica, los procesos de construcción de paz posbélica no cuentan todavía con suficientes trabajos empíricos que analicen sus contradicciones y dilemas y, sobre todo, el tipo de resultados obtenidos. Por último, porque tal y como los trabajos de Richmond (2005b), Paris (2004) o Bellamy y Williams (2004a y 2004b) han abordado, el estudio de la construcción de paz en los últimos años ha influido considerablemente en el debate de las Relaciones Internacionales y también de la investigación para la paz al considerar que más que un ejercicio técnico, mecánico, burocrático o “solucionador de problemas”, la construcción de paz debe entenderse ante todo como una cuestión política que implica importantes dilemas, no sólo de tipo operacional sino también de carácter ético y moral. En este sentido, no es casualidad que uno de los principales y más recientes proyectos del Peace Research Institute Oslo (PRIO), uno de los referentes históricos en la investigación para la paz, esté dedicado a la “paz liberal y la ética de la construcción de paz”.<sup>7</sup>

Por todos estos motivos, el análisis de esta generación de estudios críticos con la construcción de paz posbélica se ha convertido en una cuestión relevante que merece ser adecuadamente analizada.

### **Pregunta, hipótesis y metodología**

Esta investigación parte de una *pregunta inicial* que resume todo el trabajo: *¿Cuáles han sido las principales aportaciones teóricas de los debates críticos de los últimos diez años sobre la construcción de paz posbélica y qué grado de relevancia pueden tener en el futuro?*

Ante esta pregunta, hemos elaborado una *hipótesis principal*, entendida como conjetura, que pretende ser validada o refutada al final de la investigación. La hipótesis es la siguiente: *los debates críticos de los últimos diez años podrían haber hecho cuatro aportaciones teóricas relevantes en el análisis de la construcción de paz posbélica: primero, habrían señalado que en el fondo del modelo subyacería un consenso liberal sobre la construcción de paz alcanzado por los principales*

---

<sup>7</sup> Véase en: <http://www.prio.no/Research-and-Publications/Project/?oid=97935>

*paradigmas de las relaciones internacionales; segundo, que dicho modelo se caracterizaría por ser esencialmente problemático, insostenible e incluso ilegítimo al obtener resultados insuficientes, al estar fundamentado en concepciones equivocadas de la reconstrucción posbélica y al estar motivado esencialmente por los intereses domésticos de los principales países que lo lideran; tercero, que existirían enfoques alternativos que podrían ayudar a que este modelo fuera menos problemático, fundamentados en el protagonismo que debería concederse a los actores locales y a sus visiones y praxis de construcción de paz, y en cuarto y último lugar, que el concepto de apropiación local abanderado por la agenda internacional de construcción de paz en los últimos años no sería una respuesta válida ni alternativa al reproducir muchos de los problemas ya señalados.*

En cuanto a la *metodología* empleada para esta investigación ha sido fundamentalmente cualitativa, si bien se han utilizado algunos estudios cuantitativos para respaldar algunas de las afirmaciones realizadas en los diferentes capítulos. En cuanto a las fuentes han existido tanto fuentes primarias como secundarias.

Las primarias han comprendido, por una parte, documentos de organizaciones internacionales (Naciones Unidas, la cooperación británica –DfID-, documentos de ONGs internacionales, etc.), documentos elaborados por el gobierno de Sierra Leona y por las organizaciones locales de la sociedad civil y, muy especialmente y de cara al caso de estudio, entrevistas realizadas en varios períodos a los principales implicados en el proceso de construcción de paz posbélica en Sierra Leona. En este sentido, la introducción del caso de estudio y los anexos ofrecen más detalles respecto a las características y a la metodología seguida en el trabajo de campo. No obstante, cabe señalar que para la mayoría de entrevistas se utilizó un tipo de cuestionario “no restringido o abierto”.<sup>8</sup> Las entrevistas se focalizaron en cuatro tipos de actores que han participado en el proceso de construcción de paz de manera activa: i) representantes gubernamentales del SLPP (partido que ostentó el poder entre 2002 y 2007); ii) funcionarios, técnicos o expertos locales que participaron en la elaboración de las diferentes reformas; iii) representantes de organizaciones internacionales de tipo bilateral y multilateral y iv) miembros de las principales organizaciones de la sociedad civil sierraleonesa que también tomaron parte de

---

<sup>8</sup> Para ver cuestionario utilizado véase Anexo 3.

algunas de las estrategias de construcción de paz que analizaremos. Estos actores fueron contactados personalmente durante las diferentes estancias en el país, si bien el grueso de las entrevistas fueron realizadas entre abril y junio de 2008 y julio y agosto de 2009. En los anexos de la investigación pueden encontrarse una relación de las personas que fueron entrevistadas, señalando la fecha concreta de la entrevista y respetando siempre el anonimato (el cual fue casi siempre solicitado por los propios entrevistados). Respecto a las fuentes primarias también debe considerarse la observación o el diario de campo que me permitió durante las diferentes estancias en Sierra Leona recabar información e impresiones sobre la evolución del proceso de construcción de paz.

Las fuentes secundarias hacen referencia a toda la bibliografía utilizada y trabajada durante todos estos años (libros, monográficos, revistas académicas especializadas, etc.), una parte de la cual fue obtenida en la School of Oriental and African Studies, en la Universidad de Sierra Leona (Fourah Bay College) y en el fondo documental habilitado por el Institut Català Internacional per la Pau (ICIP) que se encuentra en Barcelona.

Es importante realizar algunas aclaraciones terminológicas con el objetivo de facilitar la lectura. A partir del segundo capítulo se utilizará indistintamente el concepto de “construcción de paz posbélica” y de “construcción de paz liberal” o “paz liberal”. Esto es así ya que la literatura crítica suele emplear ambos términos de manera indistinta. No obstante, hasta el segundo capítulo no se ofrece una definición o explicación de lo que la literatura crítica entiende por “paz liberal” en tanto que sinónimo de “construcción de paz posbélica”. Por otra parte, las citas realizadas a lo largo de todo el trabajo serán siempre en el idioma original (tanto las de fuentes primarias como secundarias), si bien en los documentos de Naciones Unidas o de aquellas organizaciones internacionales que tengan también el español como idioma oficial se ha tratado de respetar la traducción española que las mismas organizaciones han realizado.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Sin embargo, cabe señalar que aunque Naciones Unidas suele traducir al castellano el término “peacebuilding” como “consolidación de la paz”, se utilizará el concepto de “construcción de paz”, ya que es el término habitualmente reconocido y utilizado por el conjunto de la literatura.

### **Objetivos de la investigación y estructura**

Con el objetivo de responder a la pregunta principal y refutar o validar la hipótesis planteada se han desarrollado un total de nueve capítulos agrupados en cuatro partes diferentes. Las primeras dos partes configuran un marco teórico, centrado en analizar y ordenar la bibliografía existente sobre esta cuestión, especialmente la surgida en la última década y caracterizada por sus visiones críticas hacia el modelo de construcción de paz posbélica. La tercera parte analiza el caso de Sierra Leona, mientras que la cuarta parte establece una serie de conclusiones. Los objetivos concretos de cada una de estas cuatro partes son los siguientes.

La primera parte, que comprende el Capítulo 1, tiene como objetivo analizar descriptivamente el concepto de “construcción de paz posbélica” en el contexto de posguerra fría, así como las características y actores de su operacionalización (conocidas como “operaciones de construcción de paz posbélica” u “operaciones de paz complejas”).

La segunda parte, que comprende los capítulos 2, 3, 4 y 5, persigue reconstruir los debates críticos que se han producido en los últimos años sobre la construcción de paz posbélica. El capítulo 2 analiza el debate sobre los fundamentos metateóricos que la literatura crítica considera que subyacen al modelo de construcción de paz, estableciendo la idea de que existiría un “consenso liberal” sobre la idea de construcción de paz que aglutina diferentes tradiciones teóricas sobre la paz y que ha ido evolucionando en el contexto de posguerra fría. El capítulo 3 analiza los disensos planteados por esta literatura respecto a los resultados, la viabilidad y las agendas del modelo de construcción de paz posbélica, los cuales pondrían de manifiesto la existencia de importantes problemas de sostenibilidad y legitimidad, que no habían sido señalados hasta ahora de manera tan directa. El capítulo 4 examina los enfoques alternativos que estas corrientes críticas proponen para mejorar o superar el modelo de construcción de paz liberal, caracterizados por hacer especial énfasis, desde perspectivas muy diferentes, en la necesidad de descender a lo “local” como forma de construcción de paz. Finalmente, el capítulo 5 analiza la valoración que estas corrientes críticas han hecho del concepto de apropiación local, un principio incorporado en los últimos años a la agenda internacional de construcción de paz, precisamente, para tratar de mejorar la efectividad, sostenibilidad y legitimidad del modelo de construcción de paz.

La tercera parte tiene como objetivo observar si el caso de Sierra Leona responde a los principales aspectos y debates analizados en el marco conceptual, especialmente: i) si la interpretación del conflicto armado que tuvo lugar en Sierra Leona (1991-2002) encajaría con una parte del consenso liberal que ha tendido a considerar los conflictos armados de posguerra fría como fenómenos postpolíticos, influenciando el modelo de construcción de paz y de intervención que posteriormente se desarrolla (Capítulo 6); ii) si el modelo de construcción de paz posbélica en este país encajaría con el modelo estandarizado de construcción de paz de posguerra fría y con algunas de las características señaladas por la literatura crítica (Capítulo 7) y, iii) si el concepto de apropiación local fue relevante en el proceso de construcción de paz posbélica y puso de manifiesto también algunas de las contradicciones, limitaciones y elementos críticos que la literatura ha ido señalando en los últimos años respecto a este concepto (Capítulo 8).

La cuarta parte, que comprende el capítulo 9, establece una serie de conclusiones elaboradas a partir del caso de estudio y unas conclusiones de tipo general y extrapolables a otros casos.

Por último, cabe señalar que la investigación realiza tres aportaciones originales principales. En primer lugar, reconstruye, sintetiza, estructura y ordena un debate sobre la construcción de paz relativamente nuevo y que se ha caracterizado por su intensidad y por la creciente problematización del modelo de construcción de paz de posguerra fría. En segundo lugar, la investigación analiza el proceso de construcción de paz posbélica en Sierra Leona a la luz del debate crítico, estableciendo sus principales características (ámbitos y reformas, interacción entre actores, resultados obtenidos, etc.). Finalmente, la investigación analiza el concepto de apropiación local en Sierra Leona, determinando las percepciones sobre sus posibles significados, la interacción compleja existente entre los diferentes actores que participaron y su implementación a partir del análisis de algunas reformas de la construcción de paz.



**PARTE I. CONSTRUCCIÓN DE PAZ  
POSBÉLICA: APROXIMACIÓN  
CONCEPTUAL E HISTÓRICA**





# **CAPÍTULO 1. LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA EN EL CONTEXTO DE POSGUERRA FRÍA: ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS**

## **1. INTRODUCCIÓN**

Este primer capítulo tiene como objetivo analizar el origen, evolución y características de la construcción de paz posbélica. La primera parte del capítulo estará destinada a analizar la trayectoria histórica que el concepto y la operacionalización de la construcción de paz (las “operaciones de construcción de paz posbélica”) han experimentado en el contexto de posguerra fría, hasta convertirse en un modelo de intervención hegemónico en la reconstrucción de más de una veintena de países que han sufrido un conflicto armado. Este modelo supuso una notable ruptura respecto al tipo de intervenciones características de la era bipolar, en el que predominaron mandatos relacionados esencialmente con el mantenimiento de la paz. Esta hegemonía, sin embargo, no se ha producido de manera lineal o progresiva, sino que ha estado sujeta a las diferentes experiencias de construcción de paz desde los años noventa y a los acontecimientos internacionales. El papel protagonista de Naciones Unidas, aunque también el de otras organizaciones internacionales, debe considerarse fundamental en el desarrollo de todo este proceso.

La segunda parte del capítulo se centrará en dos de las principales características de las operaciones de construcción de paz posbélica. Por una parte, se analizarán los diferentes ámbitos y reformas que integran este modelo definido por Naciones Unidas como “multifuncional, multidimensional y complejo” y que ha tendido hacia una cierta estandarización, hasta configurar un tipo de intervención que contempla objetivos, reformas y estrategias muy similares en cada uno de los contextos en los que ha sido desplegado. En concreto, señalaremos la existencia de cuatro ámbitos principales: i) el de la seguridad y la gobernanza, ii) el de la democratización y la participación política, iii) el de la recuperación socioeconómica y liberalización económica y iv) el de la justicia transicional.

Por otro lado, se analizarán los diferentes actores que suelen participar en el diseño e implementación de dichas reformas. En este sentido, se subrayará la existencia de una gran constelación de actores tanto de carácter interno como externo, caracterizados, *inter alia*, por presentar una naturaleza muy diversa (actores militares y civiles, públicos y privados, etc.) o por la “división del trabajo” y las responsabilidades que acaban efectuando sobre el terreno. Todos estos actores mantienen pautas de interacción muy complejas, hecho que les ha llevado a desarrollar determinados mecanismos de coordinación.

Finalmente, el capítulo se centrará en el balance que desde organismos oficiales y también desde algunos ámbitos de la academia se ha realizado sobre estas dos décadas de construcción de paz posbélica. En general, y a pesar de las limitaciones y matices que señalaremos, el balance es substancialmente optimista, al sostener que se ha contribuido a la estabilización de muchos países afectados por un conflicto armado.

## **2. ORIGEN, LOCALIZACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL MODELO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA**

La idea de la *construcción de paz* como forma de transformación de contextos afectados por un conflicto armado tiene su origen en el debate académico, si bien su despliegue operacional y efervescencia no se producirá hasta finales de los años ochenta, gracias sobre todo al protagonismo de Naciones Unidas. Nos centraremos en el bagaje histórico del concepto y en su interpretación a nivel operacional, con el objetivo de observar los cambios que la interpretación de esta idea ha ido suscitando a lo largo de estas dos décadas. También nos ocuparemos de los contextos en los que este tipo de operaciones han tenido lugar desde entonces (señalando algunas tendencias a nivel geográfico significativas) y de la evolución operacional de todas estas misiones (efectivos, mandatos, etc.).

### **2.1. Aproximación histórica al concepto y a la operacionalización de la construcción de paz posbélica**

El concepto de “construcción de paz” surge en el ámbito académico, concretamente en los estudios de paz. En la década de los años setenta, el noruego Johan Galtung

(1975) ofreció una primera definición en su obra *Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding*, en la que vinculaba la construcción de paz a la existencia de un conflicto armado y al modo en que dicho conflicto debía ser superado, fundamentalmente, mediante la erradicación de las “causas de fondo” que habían provocado la violencia. No obstante, para Galtung, la construcción de la paz podía oscilar entre una noción “minimalista”, que la entendería como la “ausencia de violencia o de guerra” (aspecto que el autor conceptualizó años antes como “paz negativa”), y otra “maximalista” (“paz positiva”) que, en palabras de Galtung supondría, en este caso, la ausencia de “violencia cultural” y “estructural” (1998: 15).<sup>10</sup> Ya en los años ochenta y en los noventa, otros autores como John Paul Lederach (1998) fueron claves también en la definición de una noción de construcción de paz primordialmente maximalista y que implicaría la puesta en marcha de diversas actividades de transformación social en aquellos lugares afectados por un conflicto armado.<sup>11</sup>

No obstante, hasta el final de la guerra fría el concepto de construcción de paz no se incorporó verdaderamente a la agenda internacional. De ser una noción teorizada esencialmente en el ámbito académico y con una trascendencia limitada, pasó a erigirse en uno de los principales conceptos usados en el marco de las relaciones internacionales. El desarrollo de su significado estuvo muy vinculado al envío de misiones internacionales a países que estaban finalizando un conflicto armado. El repentino protagonismo del concepto de construcción de paz debe entenderse por los cambios acontecidos en el nuevo contexto de posguerra fría de finales de los años ochenta. El declive de las tensiones características de la guerra fría entre EEUU y la Unión Soviética llevaron a un resurgimiento de los ideales del internacionalismo liberal que aspiraban a lograr la paz y el desarrollo a escala mundial (Heathershaw, 2008: 599). Asimismo, desde principios de los años noventa se constató un incremento considerable del número de conflictos armados en todo el planeta, lo que suscitó una importante preocupación internacional por su naturaleza y por el impacto

---

<sup>10</sup> Por “violencia cultural” o “cultura de la violencia”, Galtung entiende “la suma de todos los mitos, glorias y traumas que sirven para justificar la violencia directa”, mientras que la “violencia estructural” sería la existencia de determinadas “estructuras represivas, explotadoras o alienadoras que provocan injusticias, desigualdades y privaciones a determinados grupos” (Galtung, 1998: 15).

<sup>11</sup> Lederach se refirió al concepto de “transformación de conflictos”, que implicaría un enfoque holístico para la gestión de conflictos violentos en todas sus fases, implicando un proceso constante de cambios negativos a positivos en las relaciones, las conductas, las actitudes y las estructuras (1995: 201-222).

humanitario que tenían sobre la población civil (Aguirre y Bruhn, 2002). La revitalización del papel de Naciones Unidas fue crucial en todo este contexto. Si bien la función principal de seguridad de esta organización había estado relacionada hasta entonces con el “mantenimiento de la paz”, esencialmente mediante el envío de tropas para la supervisión de un alto el fuego a algunos países en situación de conflicto, el fin del enfrentamiento bipolar ofreció a la organización la posibilidad de una nueva entrada en los asuntos domésticos y posibilitó la existencia de mayores consensos en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Paris y Sisk, 2009: 4).

Por todas estas razones, las operaciones de construcción de paz fueron convirtiéndose paulatinamente en la principal actividad de Naciones Unidas a nivel internacional. Entre 1989 y 1992 tuvieron lugar algunas operaciones en países como Namibia, Nicaragua, El Salvador, Angola, Mozambique o Camboya que ya contemplaban mandatos mucho más amplios que los de las anteriores misiones, integrando, entre otras actividades, el desarme de combatientes o la supervisión de elecciones. Estas funciones suponían la superación de las restricciones que tradicionalmente los efectivos de las misiones desplegadas habían experimentado durante la guerra fría a la hora de implicarse en las cuestiones internas de un país (Paris, 2004: 17).

El lanzamiento en 1992 de *Un Programa de Paz (Agenda for Peace)* del entonces Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, fue el punto de inflexión definitivo en todo este proceso. Este documento, que representaba la esencia de este espíritu internacionalista, sirvió para normativizar el concepto de construcción de paz posbélica (Ismail, 2008a: 13). El *Programa de Paz* presentaba un mapa conceptual del nuevo tipo de misiones en el que se diferenciaba entre “diplomacia preventiva” (*preventive diplomacy*), “mantenimiento de la paz” (*peacekeeping*), “imposición de la paz” (*peace enforcement*) y “construcción de paz posbélica” (*post-conflict peacebuilding*), entendiéndose este último concepto como:

“[...] *intensas actividades encaminadas a individualizar y apoyar las estructuras tendientes a consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo. En el marco de los acuerdos encaminados a poner fin a contiendas civiles, esas actividades pueden abarcar el desarme de las partes anteriormente en conflicto y el restablecimiento del orden, la custodia y*

*posible destrucción de armas, la repatriación de refugiados, el apoyo en materia de preparación y adiestramiento de personal de seguridad, la observación de elecciones, la adopción de medidas para proteger los derechos humanos, la reforma o el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y la promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política.”* (Boutros-Ghali, 1992: párrafo 55)<sup>12</sup>

A pesar de que dicho documento reconocía esta tipología diversa de misiones, desde 1989, la mayoría de operaciones lideradas por Naciones Unidas se centraron en las actividades relacionadas con la construcción de paz posbélica. El concepto fue ampliado en el *“Suplemento de un Programa de Paz”* en 1995, en el que se hacía especial énfasis en la creación de estructuras para la institucionalización de la paz.<sup>13</sup> Ese mismo año, el Secretario General estableció un *“Grupo de Trabajo Interdepartamental”* encargado de identificar aquellas actividades que podían ser llevadas a cabo por las agencias de Naciones Unidas.<sup>14</sup> Los documentos *“Una Agenda para el Desarrollo”* (1994),<sup>15</sup> *“Una Agenda para la Democratización”* (1996)<sup>16</sup> y, finalmente, el *“Informe del Panel sobre Operaciones de Paz de Naciones Unidas”* (2000), también conocido como *“Informe Brahimi”*,<sup>17</sup> fueron perfilando la nueva agenda de la construcción de paz posbélica, que cada vez integraba más funciones y que quedó definida en este último texto como:

*“[...] actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra. (...) incluye, entre otras cosas, la reincorporación de los excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento del imperio de la ley (por ejemplo, mediante el adiestramiento y la reestructuración de la policía*

---

<sup>12</sup> Véase BOUTROS-GHALI (1992): *“Un Programa de Paz”*, en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/47/277>

<sup>13</sup> Véase BOUTROS-GHALI (1995): *“Suplemento de ‘Un programa de paz’”*, en: <http://www.un.org/spanish/documents/a5060.pdf>

<sup>14</sup> Véase NACIONES UNIDAS (1996): *“An Inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities”*, en: [http://www.un.org/esa/peacebuilding/Library/st\\_esa\\_246.pdf](http://www.un.org/esa/peacebuilding/Library/st_esa_246.pdf)

<sup>15</sup> Véase NACIONES UNIDAS (1994): *“An Agenda for Development”*, en: <http://www.un.org/Docs/SG/agdev.html>

<sup>16</sup> Véase BOUTROS-GHALI (1996): *“An Agenda for Democratization”*, en: [http://www.un.org/en/events/democracyday/pdf/An\\_agenda\\_for\\_democratization%5B1%5D.pdf](http://www.un.org/en/events/democracyday/pdf/An_agenda_for_democratization%5B1%5D.pdf)

<sup>17</sup> Véase NACIONES UNIDAS (2000): *“Informe sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas”*, en: [http://www.un.org/spanish/peace/operations\\_report](http://www.un.org/spanish/peace/operations_report)

*local y la reforma judicial y penal); el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos mediante la vigilancia, la educación y la investigación de los atropellos pasados y presentes; la prestación de asistencia técnica para el desarrollo democrático (incluida la asistencia electoral y el apoyo a la libertad de prensa); y la promoción del empleo de técnicas de solución de conflictos y reconciliación.” (Naciones Unidas, 2000: parágrafo 13).*

Pero no sólo las Naciones Unidas utilizaron de manera entusiasta el concepto y contribuyeron a su definición, la mayoría de actores internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, así como las ONGs internacionales, fueron adoptándolo en sus diferentes mandatos. El significado que muchas de estas instituciones han otorgado desde entonces a la construcción de paz posbélica apunta también a una idea maximalista de la paz que implicaría una intervención multidimensional, a largo plazo y que tendría como objetivo garantizar una paz sostenible y duradera. El trabajo realizado por Michael Barnett y otros autores (2007), *Peacebuilding, what is in a name* pone de relieve como las diferentes organizaciones internacionales han ofrecido matices y definiciones sensiblemente diferentes a la hora de concretar qué implica para cada una de ellas la construcción de paz. De este modo, en función de cada organización, la construcción de paz posbélica puede variar entre significados vinculados a la “gestión de crisis” o la “prevención y gestión de conflictos” hasta la “rehabilitación y reconstrucción”, la “recuperación postconflicto” o la “estabilización”, entre otros. Esta utilización flexible del término, señalan Barnett y el resto de autores, indicaría que las organizaciones internacionales, sean del tipo que sean, son proclives a adoptar un significado de construcción de paz que sea consistente con sus mandatos ya existentes y con sus diferentes visiones del mundo (2007: 53). Por su parte, Dan Smith, del PRIO, también ha analizado este aspecto, señalando los ámbitos con los que las actividades de construcción de paz posbélica suelen estar relacionados en la mayoría de los casos una vez en el terreno, siendo fundamentalmente tres: la provisión de seguridad, el establecimiento de medidas socioeconómicas a largo plazo y el fomento de la reconciliación (2004: 20).

En los últimos años, sin embargo, el concepto de construcción de paz posbélica ha tendido a asociarse de manera creciente con el de “construcción del estado” (*statebuilding*). Para la OCDE, la construcción de estado debe entenderse como:

“[...] an action to develop the capacity, institutions and legitimacy of the state in relation to an effective political process for negotiating the mutual demands between state and societal groups.” (CAD, 2008c: 14)<sup>18</sup>

Como analizaremos con detalle en el segundo capítulo, este nuevo énfasis en la construcción del estado se explica sobre todo por el resurgimiento del paradigma de la seguridad tradicional en el contexto post 11 de septiembre, que llevó, entre otras cosas, a la problematización de los llamados “estados frágiles”. Este hecho tuvo un gran impacto en la agenda de construcción de paz, hasta el punto que los principales organismos bilaterales y multilaterales consolidaron el desarrollo de actividades centradas en la construcción de instituciones fuertes como forma de construcción de paz. El propio Lakhdar Brahimi, una de las figuras vinculadas a Naciones Unidas más influyentes en el despliegue del concepto de construcción de paz posbélica, señaló al respecto que la construcción del estado se ha convertido en la visión más clara de lo que la comunidad internacional debería realizar en países en situación de postconflicto, esto es, construir sistemas efectivos e instituciones de gobierno (Brahimi, 2007: 5). Sin embargo, Roland Paris y Timothy Sisk (2009), en su obra *The Dilemmas of Statebuilding*, han señalado la necesidad de diferenciar la construcción del estado de otros términos como ahora el de “construcción nacional” (*nation-building*)<sup>19</sup> e incluso del término genérico de “construcción de paz”, del cual la construcción de estado, arguyen ambos autores, sería sólo un subcomponente.<sup>20</sup>

Teniendo en cuenta los diferentes matices y acentos que el concepto ha ido adquiriendo paulatinamente y que cada organización ha utilizado de manera distinta,

---

<sup>18</sup> CAD (2008c): “*Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations*”, en: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf> (no cuenta con versión en español)

<sup>19</sup> Call y Cousens, por ejemplo, han definido “construcción nacional” como aquellas “acciones llevadas a cabo, habitualmente por actores nacionales, para forjar un sentido de nación común, para superar diferencias étnicas, sectarias o comunales; contrarrestar fuentes alternativas de identidad y lealtad, y para movilizar a población tras un proyecto de construcción de estado” (2008: 9). Por su parte, Paris y Sisk consideran que si bien ambos términos están relacionados, la “construcción de estado se centra en instituciones de carácter público, mientras que la construcción nacional se refiere a la identidad colectiva de la población” (2009: 15).

<sup>20</sup> Para Paris y Sisk, las políticas de construcción del estado se fundamentarían en al menos cuatro funciones estatales: i) la provisión de seguridad; ii) el imperio de la ley; iii) los servicios básicos y, iv) la posibilidad de poner en marcha planes presupuestarios y recaudar impuestos (2008: 14-15). Ghani y otros autores (2005) o Newman (2009), han ampliado dichas funciones a otras que también contemplan las relaciones internacionales o la formación de mercados, subrayando, sin embargo, la prioridad por el control del monopolio de la violencia por parte del estado.

lo cierto es que el concepto de construcción de paz se ha asociado a un tipo de operaciones cada vez más multifuncionales, multidimensionales y complejas, que combinan aspectos tradicionales como el mantenimiento de la paz con otros aspectos de carácter político, económico o social, que tienen como objetivo institucionalizar la paz tras la finalización de un conflicto armado (Call y Cousens, 2008: 3). Como se analizará posteriormente, este tipo de operaciones implican un gran número de reformas y la participación de múltiples actores, tanto nacionales como internacionales. Si bien estas misiones se han convertido en la principal forma de intervención en contextos posconflicto armado, cabe analizar la existencia de tendencias desiguales en cuanto a su localización (algunas regiones han concentrado muchas más misiones y efectivos que otras) y de una evolución variable (el envío de misiones no ha experimentado una progresión uniforme en estas dos últimas décadas).

### **2.2. Localización y evolución de las operaciones de construcción de paz posbélica**

Existe un cierto debate sobre el número de operaciones de construcción de paz posbélica que han sido desplegadas desde el final de la guerra fría. La controversia tiene sentido ya que el concepto de “construcción de paz” ha ido cambiando y ampliándose de forma constante, hecho que ha influido en los mandatos y en la naturaleza de las misiones. Christoph Zürcher (2006) ha contabilizado, por ejemplo, un total de 60 misiones en 24 países desde la finalización de la guerra fría, mientras que Dobbins hace referencia a un total de 55 “misiones de paz” desde 1945, de las cuales el 80% habría tenido lugar después de 1989 (un total de 44) y al menos el 30% (16) a partir del año 2003 (2003: 88). Sisk y Paris (2009), por su parte, han cifrado en 21 las “grandes” operaciones de construcción de paz entre 1989 y 2007, reflejadas en la Tabla 1.1. Para éstos, existen tres elementos discriminadores importantes que ayudan a establecer un cálculo más exacto: primero, no deberían contabilizarse aquellas operaciones cuyo personal militar ha sido o es inferior a 200 efectivos;<sup>21</sup> segundo, deberían excluirse aquellas misiones que no pertenecen estrictamente a la categoría de “construcción de paz posbélica” (*post-conflict peacebuilding*), dado la diversidad a veces de mandatos, y, tercero, como también admite Zürcher, cabe tener en cuenta que hay muchas misiones que aunque han tenido lugar en un mismo país,

---

<sup>21</sup> Este sería el caso, por ejemplo, de la misión enviada a Georgia, la UNOMIG.



han ido adquiriendo diferente nomenclatura en función del cambio de mandato, lo que llevaría a establecer un cómputo superior al realmente existente.<sup>22</sup> Si utilizamos como referencia los criterios ofrecidos por Paris y Sisk, el “mapa” de las operaciones de construcción de paz posbélica presenta una distribución regional un tanto desigual.

**Tabla 1.1. Operaciones de construcción de paz posbélica (1989-2007)**

Localización	Duración (componente militar)
Namibia	1989-1990
Nicaragua	1989-1992
Angola	1991-1997
Camboya	1991-1993
El Salvador	1991-1995
Mozambique	1992-1994
Liberia	1993-1997
Ruanda	1993-1996
Bosnia	1995-presente
Croacia	1995-1998
Guatemala	1997
Congo (RDC)	1999-presente
Timor-Leste	1999-2002
Kosovo	1999-2002
Sierra Leona	1999-2005
Etiopía-Eritrea (frontera)	2000-presente
Afganistán	2002-presente
Irak	2003-presente
Liberia	2003-presente
Burundi	2003-presente
Costa de Marfil	2004-presente
Sudán (Sur)	2005-presente
Sudán (Darfur)	2007-presente

Fuente: Paris and Sisk, 2009: 2

En la región de África Subsahariana se concentran más de la mitad de las misiones: Namibia, Mozambique, Angola, Liberia, Ruanda, Sierra Leona, República Democrática del Congo, Burundi, Costa de Marfil, sur de Sudán y Darfur (Sudán). El resto de operaciones se distribuyen en otros tres continentes: tres en América Latina (Nicaragua, El Salvador y Guatemala); tres en Asia (Camboya, Timor-Leste y Afganistán), y otras tres en Europa (Bosnia, Croacia y Kosovo).

<sup>22</sup> En Sierra Leona, por ejemplo, la misión de Naciones Unidas ha cambiado tres veces de nomenclatura: la UNAMSIL (1999-2005); la UNIOSIL (2005-2008), y la UNIPSIL (2008-hasta la actualidad). Las tres, como se analiza en el capítulo 7, han tenido funciones sensiblemente diferentes.

El análisis del número de personal y de tropas de cada una de estas misiones también nos permite observar qué regiones han suscitado mayor interés para la comunidad internacional. Según los informes del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2009), a finales de los años noventa más del 60% del personal de operaciones de paz estaba desplegado en misiones en contextos europeos.<sup>23</sup> No obstante, esa fotografía cambió diametralmente en tan sólo una década. En los últimos años, ha sido el continente africano el que ha incrementado en un 400% los efectivos repartidos en las diferentes misiones. Estos efectivos absorbieron una parte importante de las tropas desplegadas en Europa, especialmente a partir del año 2003 y 2004, cuando dieron comienzo varias misiones en África. Ello ha situado a la región como el lugar donde más personal de operaciones de paz existe. Los cambios en las regiones de América, Asia y Oriente Medio en este período fueron sobre todo debidos al lanzamiento o fortalecimiento de una misión concreta en cada una de estas regiones: la MINUSTAH en Haití (América), la ISAF en Afganistán (Asia, la misión a escala mundial que más efectivos militares acapara) y la UNIFIL en el Líbano (Oriente Medio). Esta distribución tan africanizada podría explicarse, sobre todo, debido al número de conflictos armados que han finalizado en el continente africano desde principios de este siglo y a la atención internacional que la región ha suscitado desde entonces.

Todos estos datos ponen de manifiesto el gran salto cuantitativo que la construcción de paz posbélica ha experimentado en las últimas dos décadas. No obstante, el incremento del número de efectivos desplegados o de mandatos más amplios de todas estas misiones, no quiere decir que su evolución a partir de los años noventa haya sido uniforme. En todo este período, las operaciones de paz han experimentado fases de estancamiento y de relativo enfriamiento (descenso del número de soldados desplegados, reducción de los recursos destinados, mandatos más limitados, etc.) y otras fases de gran euforia (Ruíz-Giménez, 2005). Esta evolución ha estado casi siempre en función de las experiencias y resultados de las diferentes misiones, de los cambios en el contexto internacional de posguerra fría y de las agendas de los principales actores.

---

<sup>23</sup> La mayoría se repartían en dos grandes operaciones de la OTAN en territorios de la antigua Yugoslavia: 24.500 efectivos militares en la SFOR (Bosnia-Herzegovina) y 42.500 en la KFOR (Kosovo). La SFOR finalizó en 2005, mientras que la KFOR ha retirado el 70% de su personal.

A partir de estas variables, Kristine St. Pierre (2008) ha distinguido cuatro etapas en la evolución de las operaciones de construcción de paz posbélica:

- i) La *primera etapa*, desde finales de los años ochenta hasta principios de los años noventa, se caracterizaría por la creciente complejidad y multidimensionalidad de las operaciones de paz (se intensifica la combinación de efectivos militares con civiles y policiales, se amplían ámbitos de intervención, etc.) o por la invocación constante del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. En esta etapa se producirán éxitos notables como los de la misión en Namibia (donde Naciones Unidas envió por primera vez efectivos para el desarme de combatientes, a la vez que preparaba al país para sus primeras elecciones democráticas y asistía en la elaboración de una nueva Constitución) o la pacificación de contextos de crisis como Mozambique, Angola, Camboya o El Salvador.
- ii) La *segunda etapa*, segunda mitad de los años noventa, estará condicionada por los fracasos internacionales en Somalia, Ruanda y Srebrenica (lugares en los que la comunidad internacional fue acusada de inoperatividad y pasividad ante las violaciones masivas de derechos humanos) o por la reanudación de los conflictos en Angola y Liberia (contextos que habían logrado una cierta estabilidad y habían celebrado sendos procesos electorales). Estos episodios propiciaron un gran desencanto entre los países occidentales con las misiones de paz y llevaron a un descenso notorio del número de misiones y de efectivos desplegados, pero también dieron paso a un nuevo liderazgo y protagonismo de otras organizaciones internacionales y, especialmente, de algunas organizaciones regionales y subregionales como el ECOWAS o el SADC en el continente africano.
- iii) La *tercera etapa*, desde finales de los años noventa hasta finales del año 2001, estará condicionada por la campaña de la OTAN en Kosovo y por una cierta tendencia a intervenir en contextos de conflicto geográficamente más cercanos a los países occidentales. En esta etapa se producirá un renovado ímpetu por las operaciones de paz lideradas por Naciones Unidas, así como el desarrollo de nuevos formatos como las “misiones integradas”, que perseguirán una mayor coordinación y complementariedad entre actores externos e internos.

iv) Finalmente, la *cuarta etapa*, situada en el contexto post 11 de septiembre de 2001, es la que, en opinión de St. Pierre, muestra mayor impacto en la configuración de las operaciones de paz. La estrategia de “lucha global contra el terror” no supondrá un freno en el número de operaciones de paz, pero sí evidenciará un intento cada vez más claro de vincularlas con objetivos estratégicos de algunos países occidentales, como ponen de manifiesto, por ejemplo, los casos de Irak, Afganistán o Líbano. No obstante, en esta etapa se batirán récords en cuanto a personal militar desplegado (alcanzando la cifra de 100.000 efectivos militares) e inversión en recursos (el presupuesto de las operaciones de paz de Naciones Unidas superará por primera vez los 5.000 millones de dólares). La complejidad y la búsqueda de legitimidad y de eficiencia llevarán a la puesta en práctica de nuevos conceptos como las “misiones híbridas” en lugares como Darfur y a un gradual desdibujamiento en los mandatos relacionados con la construcción de paz y las operaciones denominadas de “estabilización”.

A la luz de esta evolución cambiante, Paris y Sisk, consideran que pueden distinguirse, en términos cualitativos, dos generaciones de operaciones de construcción de paz posbélica (2009: 6-7). La *primera generación* recorrería gran parte de la década de los noventa y se caracterizaría por la inexperiencia y algunos fracasos de la comunidad internacional en misiones que implicaban un mayor número de actividades simultáneas y por mandatos más bien limitados en el tiempo y focalizados especialmente en la celebración de elecciones. En cambio, la *segunda generación* de operaciones de construcción de paz, desde finales de los años noventa, demostraría la incorporación de algunas de esas lecciones aprendidas al desarrollo, por ejemplo, de nuevos mecanismos de coordinación y de mandatos más amplios que los de sus predecesoras.

En definitiva, las operaciones de construcción de paz posbélica han experimentado cambios desde sus inicios. Su presencia se ha ido trasladando paulatinamente a países del Sur, especialmente al continente africano, tras una primera etapa en que Europa fue el contexto de mayor protagonismo. Asimismo, su despliegue tampoco ha experimentado una evolución progresiva, sino que, en general, ha estado condicionada a los diferentes acontecimientos internacionales y a los éxitos y fracasos que las propias misiones de paz fueron experimentando a lo largo del

tiempo. La atención internacional y mediática de cada una de ellas tampoco ha sido idéntica. Mientras que algunas misiones como las de Bosnia, Kosovo o Afganistán suscitaron un importante eco internacional, otras como las de Etiopía-Eritrea, Liberia o Burundi, han pasado más desapercibidas. Con todo, estas operaciones de construcción de paz posbélica representarían, en opinión de Roland Paris, el mayor y más ambicioso esfuerzo internacional de reconstruir y rehabilitar países afectados por un conflicto armado, desde la reconstrucción de Alemania y Japón tras la segunda guerra mundial. Juntas, sostiene el autor, deben ser consideradas como uno de los mayores experimentos de ingeniería social hechos hasta el momento que tiene como objetivo la construcción de condiciones domésticas que permitan una paz duradera en el interior de los países que han padecido las consecuencias de una guerra (Paris, 2004: 4). Los próximos apartados analizarán en detalle dos de los rasgos de estas operaciones: su carácter gradualmente estandarizado y la diversa tipología de actores que participan.

### **3. ÁMBITOS Y REFORMAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA**

La consolidación de las operaciones de construcción de paz posbélica como forma de reconstrucción de países afectados por un conflicto armado no sólo se caracteriza por los cambios a nivel cuantitativo, sino por cambios cualitativos. Como se ha venido señalando, dichas misiones se desmarcaron del mandato más restrictivo de mantenimiento de la paz característico de la guerra fría para, en la mayoría de los casos,<sup>24</sup> apostar por un mandato mucho más holístico, que integra no sólo aspectos militares (relacionados con la contención de las partes enfrentadas o la supervisión de un alto el fuego), sino también políticos o socioeconómicos. No sólo eso, el componente militar de estas operaciones también se fue implicando paulatinamente en el desarrollo de actividades humanitarias e incluso políticas, como puede ser la formación del ejército nacional de un país o la supervisión de unas elecciones, por citar sólo dos ejemplos.

Según Marina Ottaway (2002), estas operaciones han ido consolidando un modelo de construcción de paz cada vez más estandarizado y homogéneo. De forma creciente,

---

<sup>24</sup> Autores como Diehl y Druckman (2010) consideran que la misión en Congo en la década de los sesenta (la ONU) sí que contempló un mandato mucho más amplio.

las misiones de paz han perseguido una misma estrategia general para promover la estabilidad y la construcción de una paz duradera y sostenible en aquellos países que sufrían un conflicto armado o que lo habían finalizado. Dicha estrategia, aunque con matices y acentos diferentes en cada caso, contempló habitualmente la estabilización militar del país con el envío de tropas internacionales, el desarme y la desmovilización de los ex combatientes, la celebración de elecciones como forma de democratización o el desarrollo de determinadas políticas macroeconómicas. En general, suelen identificarse cuatro grandes ámbitos de intervención a partir de los cuales se vertebran todas estas diferentes actividades y reformas que las misiones de paz llevan a cabo, a saber: i) el de la *seguridad y la gobernanza*, ii) el de la *democratización y la participación política*, iii) el de la *recuperación socioeconómica y liberalización económica*, y iv) el de la *justicia transicional* (Ottaway, 2002; Paris, 2004; Cramer, 2006).<sup>25</sup> Mientras que los dos primeros harían referencia a los aspectos más políticos, el tercero se centraría en los aspectos sociales y económicos y el último abordaría la dimensión social de la reconciliación. Para De Coning (2007) el despliegue de todos estos ámbitos suele tener lugar a lo largo de tres fases: una *fase de estabilización y diseño* de las reformas (normalmente durante un acuerdo de paz, si es que lo hubiere), una *fase de transición e implementación* de las reformas y, finalmente una *fase de consolidación y evaluación*.<sup>26</sup>

Según Christopher Cramer, la consolidación de este modelo estandarizado de construcción de paz demostraría la aspiración de la comunidad internacional de favorecer “una triple transición” en el país afectado por un conflicto armado: una transición social, que ayude a ir de la guerra y la violencia a la paz y la reconciliación; una transición política, que posibilite avanzar de un gobierno en estado de guerra o bien de la ausencia de gobierno a un régimen parlamentario y representativo, y una

---

<sup>25</sup> No existe una categoría única a la hora de establecer los diferentes ámbitos de la construcción de paz posbélica. Por ejemplo, DfID ha sido especialmente proclive a integrar en un mismo ámbito la seguridad y la gobernanza (criterio que seguiremos en este caso). Newman, Paris y Richmond (2009) distinguen entre seguridad, desarrollo, asistencia humanitaria y gobernanza e imperio de la ley. Algunas páginas especializadas, como el *Peacebuilding Initiative* (<http://www.peacebuildinginitiative.org>), prefieren hablar de seguridad, democracia y gobernanza, justicia e imperio de la ley y recuperación psicosocial. De este modo, al existir criterios diferentes, hemos optado por uno que respete las principales dimensiones analizadas y que tenga similitudes con los utilizados habitualmente.

<sup>26</sup> Según De Coning, el conjunto del proceso de construcción de paz posbélica podrá darse “oficialmente” por finalizado una vez la sociedad receptora sea capaz de gestionar todas estas reformas sin la necesidad de una asistencia o apoyo externo (2007: 3).

transición económica, que contribuya a pasar de una economía de guerra, inefectiva y centralizada, a una economía de mercado, más transparente y efectiva (2006: 257). A continuación se analizan de manera descriptiva los principales ámbitos y algunas de sus principales reformas, representadas en el Gráfico 1.1.<sup>27</sup>

**Gráfico 1.1. Ámbitos y reformas de la construcción de paz posbélica**



Fuente: Elaboración propia

Dicho análisis ofrece una mirada preferente hacia el despliegue de estos ámbitos en los casos africanos, al ser esta región, como hemos visto, la principal plataforma de las operaciones de construcción de paz posbélica.

<sup>27</sup> Aunque pueden identificarse más actividades, se ha optado por analizar aquellas en las que los actores de la construcción de paz suelen poner un mayor énfasis.

### **3.1. Seguridad y gobernanza**

El ámbito de la seguridad y la gobernanza está también relacionado con el componente militar que las misiones de paz suelen desplegar. Dicho componente es aprobado en una primera fase con el objetivo de lograr la estabilización en el país en cuestión. No obstante, una vez se ha logrado el final de las hostilidades y el inicio de muchas de las actividades de construcción de paz, los efectivos militares suelen asumir responsabilidades en otras tareas no estrictamente vinculadas a la supervisión de un alto el fuego. Asimismo, este sector ha dejado de ser territorio exclusivo de lo militar, para dar paso a la participación de personal civil en la coordinación y dirección de las diferentes reformas. En este sentido, cuando hablamos de seguridad y de gobernanza en construcción de paz deben contemplarse al menos tres actividades principales. En primer lugar, el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes (DDR, a partir de ahora). En segundo lugar, la reforma del sector de la seguridad (RSS) que, en un sentido amplio, integraría desde la reforma de la policía y del ejército, hasta la de los ministerios de defensa o el servicio de inteligencia de un país. Y, en tercer lugar, la consolidación del imperio de la ley (*rule of law*), que integra principalmente la reforma del sector de la justicia y la lucha contra la corrupción. Este último aspecto encuentra a veces ubicaciones diferentes: hay actores que lo sitúan claramente como parte del proceso de restablecimiento del monopolio de la violencia estatal y del funcionamiento de las principales instituciones gubernamentales (el caso de DfID, la agencia de desarrollo británica, es el más paradigmático), si bien hay otros que lo prefieren entender como parte del proceso de democratización y participación política. En todo caso, hemos optado por situarlo como la tercera actividad del ámbito de la seguridad y la gobernanza, pero en estrecha conexión con el ámbito de la liberalización política que analizaremos posteriormente.

#### ***Desarme, desmovilización y reinserción***

Los procesos de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) han adquirido un notable auge en los últimos años. Los actores de la construcción de paz posbélica entienden que el DDR es un proceso principal e ineludible y que suele tener lugar en las primeras fases de la situación posbélica. El objetivo de dichos procesos es contribuir a la seguridad y a la estabilidad en contextos postconflicto para posibilitar la recuperación y el desarrollo posterior del país (Diehl y Druckman, 2010: 74). El DDR pretende abordar los problemas de seguridad relacionados con los combatientes de



un conflicto armado (pertenecientes bien a grupos armados de oposición, a las Fuerzas Armadas del país en cuestión e incluso a otro tipo de facciones) que, normalmente tras la consecución de un acuerdo de paz, deberán abandonar las armas y reinsertarse en la sociedad y en sus comunidades de origen. Los procesos de DDR se dividen en tres grandes fases, generalmente implementadas de manera cronológica y consecutiva (ECP, 2008):

- i) El *desarme*, que consiste en la recogida, documentación, control y eliminación de las armas (pequeñas, ligeras, pesadas, municiones o explosivos);<sup>28</sup>
- ii) la *desmovilización*, que es la liberación oficial y controlada de combatientes activos de las fuerzas armadas u otros grupos armados,<sup>29</sup> y
- iii) la *reintegración o reinserción*, entendida como el proceso por el que los ex combatientes adquieren la condición de civiles. Se trata esencialmente de un proceso social y económico con un marco cronológico abierto, que se produce en primer lugar en las comunidades.<sup>30</sup>

El DDR se ha convertido en una práctica habitual y prioritaria de las operaciones de construcción de paz posbélica. Sólo en el año 2007, se estima que más de 1,1 millones de ex combatientes participaron de una manera u otra en alguna de las fases de los programas de DDR a escala mundial, perteneciendo el 90% de dichos ex combatientes a países del continente africano (*Ibíd.*: 22) y ascendiendo el coste total de estos procesos a unos 1.600 millones de dólares, lo que supone una media de gasto de unos 1.400 dólares por persona desmovilizada (*Ibíd.*: 25-26). A nivel

---

<sup>28</sup> Incluye, asimismo, estrategias de gestión de las armas. Dicha fase se puede subdividir en diversos pasos: estudio de las existencias de armamento, recolección, almacenaje, destrucción y redistribución a fuerzas nacionales de seguridad. En algunos contextos como los de Afganistán o Angola, también se han llevado a cabo importantes misiones de *desminado*. Aunque este tipo de iniciativas no formarían parte de manera estricta de la fase de desarme, el desminado en ocasiones se considera un aspecto prioritario, no sólo en cuanto al componente de la seguridad se refiere, sino esencialmente al de la recuperación y el desarrollo socioeconómico (ECP, 2008: 18).

<sup>29</sup> La primera etapa puede extenderse desde el acantonamiento de los combatientes en centros temporales, hasta la concentración de tropas en campamentos habilitados (Naciones Unidas, 2006a).

<sup>30</sup> Originalmente, la reinserción/reintegración se concebía como las oportunidades económicas para los ex combatientes (formación profesional, oportunidades de empleo, etc.). Progresivamente se fue tomando conciencia de la necesidad de profundizar en el ámbito social de esta fase. En ocasiones, efectivos de los grupos armados pueden ser incluso integrados en el conjunto de las Fuerzas Armadas del país (Ottaway, 2002: 1006), como en el caso de Angola o del sur de Sudán.

regional, África nuevamente concentra la mayoría de las operaciones vinculadas con el DDR (alcanzando un máximo histórico en los años 2005 y 2006, con 14 operaciones de DDR en marcha en cada de uno de estos años), seguida muy de lejos por el continente americano (donde se produjeron programas de este tipo sobre todo en la década de los noventa; en concreto, en 1996 existían 4 operaciones), Sudeste asiático y Oceanía (a partir de los 2000, década en las que se registraron 5 operaciones en 2002 y también en 2003), Europa (con un máximo en 2002 de 3 operaciones), y finalmente las regiones de Asia central y del sur y de Oriente Medio y África del norte, donde las estrategias de DDR no han llegado a ser en ningún momento significativas (HSRP, 2010: 72)

Entre los principales financiadores y promotores del DDR se encuentran organismos de Naciones Unidas como el PNUD, el Banco Mundial, la UE, o países como Japón y EEUU (ECP, 2008: 4). Las ONGs internacionales, los gobiernos receptores o las organizaciones locales de la sociedad civil también han tenido una participación y protagonismo importante en muchos de estos procesos. Los debates en torno a los procesos de DDR se han incrementado también en los últimos años. La desmovilización y reinserción de los menores ex combatientes y el de las mujeres (a menudo más invisibilizadas y excluidas de este tipo de procesos) se han convertido en una preocupación importante (*Ibíd.*). Asimismo, el DDR afronta enormes dilemas a largo plazo, especialmente en lo referente a la reintegración de los ex combatientes. Mientras que el desarme y en cierto modo la desmovilización pueden ser etapas más o menos concretas en el tiempo y con resultados de éxito más o menos cuantificables, la reintegración tiene que ver con cuestiones mucho más estructurales y complejas como es el grado de inclusión social de los ex combatientes en su sociedad o comunidades de origen. Los efectivos desmovilizados, en ocasiones, no sólo se encuentran ante la dificultad de ser aceptados por sus comunidades o por la existencia de agravios profundos que implicarán un largo proceso de reconciliación sociocomunitaria, sino también por la inexistencia de incentivos para (re)incorporarse a la vida civil.

### **Reforma del Sector de la Seguridad**

La reforma del sector de la seguridad (RSS)<sup>31</sup> se ha convertido en la punta de lanza de la agenda de la construcción de paz de los últimos años. De hecho, la RSS suele vincularse estrictamente al giro estatocentrista que se ha producido en la agenda de construcción de paz y que apuesta por la construcción del estado y de sus instituciones como forma de consolidar y garantizar la paz en un contexto posbélico.<sup>32</sup> Naciones Unidas, organismos donantes estatales como DfID o USAID o bien multilaterales como el Banco Mundial o la OCDE, han desarrollado toda una arquitectura teórica y práctica sobre la relevancia y las funciones de la RSS en contextos de construcción de paz.<sup>33</sup>

Existe bastante consenso respecto a lo que la RSS significa en un contexto de construcción de paz posbélica. Para la OCDE, por ejemplo, la RSS está relacionada con la capacidad de los donantes y actores locales de “mejorar las cuestiones relacionadas con la seguridad en un sentido amplio de acorde con determinados principios y normas democráticas, tales como la transparencia y el imperio de la ley” (CAD, 2007b: 3). El Global Facilitation Network (GFN), por su parte, considera que tiene que ver con la “capacidad estatal de reducir los diferentes factores de vulnerabilidad que afectan a los individuos de una sociedad”.<sup>34</sup> Este tipo de estrategias se han llevado también a cabo en muchos países que no han sido afectados por un conflicto armado, por lo que algunos han señalado que lo que distinguirá realmente a estas estrategias en contextos posbélicos es su intensa interrelación con otras actividades como el DDR, el control de armas ligeras o el desminado (Brzoska y Heinemann-Grüder, 2004: 123).

---

<sup>31</sup> Por “sector de la seguridad” Naciones Unidas entiende “las estructuras, instituciones y personal responsables de la gestión, provisión y supervisión de la seguridad en un país”, en: <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/security.shtml>

<sup>32</sup> Véase capítulo 2.

<sup>33</sup> En los últimos años, han proliferado en el seno de todas estas organizaciones un gran número de manuales y guías especializadas en el diseño e implementación de este tipo de estrategias. Véanse, entre otros muchos: el manual de DfID de 2006, “*Local ownership of SSR: a guide for donors*” o los diversos manuales de la OCDE/CAD como, por ejemplo, el “*Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*” (2007b). Asimismo, también han surgido organizaciones y centros de estudio –muchos de carácter local- dedicados a analizar las buenas prácticas y principales problemas.

<sup>34</sup> Véase en: [http://www.ssrnetwork.net/about/what\\_is\\_ss.php](http://www.ssrnetwork.net/about/what_is_ss.php)

La puesta en práctica de la RSS conlleva normalmente la reestructuración a veces íntegra de determinados ministerios, fuerzas armadas o policía. El objetivo último consiste en transformar los pilares de la seguridad en entes “profesionales, efectivos, legítimos, apolíticos y capaces de rendir cuentas” (McFate, 2008: 2), o dicho de otro modo, se trataría de devolver al Estado su tradicional monopolio del uso de la violencia (Sedra, 2010: 16). Como explica Nicole Ball, las reformas de seguridad propuestas en algunos países deben ir mucho más allá de la reforma del ejército o de la policía y comprender incluso: la reestructuración y reforma de la gendarmería y de otras fuerzas paramilitares, como la guardia de fronteras; la de los servicios de inteligencia; la de diferentes organismos de servicios de seguridad; la de los órganos de supervisión civil, como los ministerios de defensa y de justicia; el Parlamento o la Oficina del Presidente; la gestión financiera de organismos como el ministerio de Hacienda, la Oficina de Presupuesto, la Oficina de Auditoría General, etc. (2004: 3). En definitiva, “la reforma del sector de seguridad tiene como objetivo desarrollar un entorno seguro basado en el Estado de Derecho, la buena gobernanza y el control local de los agentes de seguridad” (CAD, 2007b).

Mark Sedra ha subrayado el carácter “holístico” que los programas de RSS han adquirido en el contexto de posguerra fría. El gran valor añadido de estas estrategias respecto a las que pudieron existir durante el contexto bipolar, sostiene el autor, es precisamente su voluntad de centrarse no sólo en la seguridad tradicional vinculada a las funciones del estado, sino también en las cuestiones relacionadas con la gobernanza e incluso con la seguridad humana, escenificando el paso de una visión de la seguridad esencialmente estatocéntrica a otra mucho más sociocéntrica (Sedra, 2010: 16). Esta visión ha implicado una mayor coordinación entre instituciones del estado (por ejemplo, entre el ministerio de economía y el de defensa, sociedad civil, etc.) que tradicionalmente han funcionado más desconectadas. Este cambio substancial tiene que ver también con la idea de que el desarrollo y el bienestar de las personas son concebidas como aspectos centrales de la seguridad de cualquier país. Laurie Nathan también ha subrayado el carácter político de esta reforma, al centrarse en los aspectos más sensibles del estado y en las relaciones internas de poder (2006: 11). La práctica totalidad de países en situación posbélica han llevado a cabo una reforma del sector de la seguridad (Tondini, 2007).<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> A diferencia de los procesos DDR, no solo son países posbélicos los que han emprendido reformas en el sector de la seguridad. Los donantes han situado esta cuestión como prioridad en la agenda de la

### ***Imperio de la ley***

El *imperio de la ley* o “*rule of law*” se concibe como un pilar esencial en la construcción de paz posbélica, especialmente en el contexto de “reconstrucción de los estados frágiles o fallidos” (Diehl y Druckman, 2010: 99). Según Hansen y Wiharta, el imperio de la ley tiene que ver con “el principio de la supremacía de la ley, la igualdad ante la ley, la justa e imparcial aplicación de la ley, la seguridad jurídica y la transparencia de los procedimientos” (2007: xvi). Las medidas en este ámbito van encaminadas a proteger de la posible arbitrariedad de los poderes políticos y se considera como una parte esencial en el proceso de prevención, gestión y resolución de los conflictos entre los diferentes actores en la sociedad. El imperio de la ley comprende dos estrategias principales: la reforma del sector de la justicia y la lucha contra la corrupción.

En concreto, la *reforma del sector de la justicia* se considera una actividad principal en contextos caracterizados frecuentemente por el vacío legal, la devastación del sector de justicia y de la infraestructura (desde tribunales hasta prisiones), la existencia de pocos recursos humanos (incluyendo personal cualificado como jueces, fiscales, abogados, legisladores, profesores de derecho o expertos legales) y una población con un importante nivel de desconfianza hacia la justicia de su país (Samuels, 2006: 6-7).<sup>36</sup> Con este marco de fondo, las reformas del sector de la justicia en contextos posbélicos persiguen dos objetivos principales. A corto plazo, el objetivo consiste en llenar el “vacío legal”, de cara a poder lograr una mínima seguridad y estabilidad. A medio y largo plazo, el objetivo en cambio es emprender reformas legales y judiciales que contribuyan a establecer un sistema de justicia operativo y legítimo, tales como: el fortalecimiento de las instituciones legales y judiciales (ministerio de justicia, fiscalía, asistencia legal, tribunal administrativo, etc.), el funcionamiento de la policía o la reforma penal; la reforma del sistema de justicia comunitaria y tradicional; la asistencia a las víctimas y la protección de testigos; la

---

ayuda al desarrollo y han tendido a incluirlo como una condicionalidad política. Haití, México, Zimbabue o Bangladesh, serían algunos de estos ejemplos.

<sup>36</sup> Algunos ejemplos de esta situación han sido señalados, por ejemplo, en el caso de Timor-Leste, donde en el momento de establecerse la misión de Naciones Unidas (UNTAET) en 1999 existían solo 10 abogados en todo el país (Strohmeier, 2001: 50). En Ruanda, por su parte, el número de personas encarceladas llegó a alcanzar la cifra de 120.000 en 1996 (un 1% de la población), mientras que sólo 2.000 personas fueron juzgadas entre 1996 y 1998, hecho que explica, en parte, que el Gobierno decidiera impulsar los tribunales *Gacaca* (O'Neill, 2008: 1).

lucha contra la corrupción, el crimen organizado, o el control del tráfico de drogas; impulsar la educación sobre las leyes nacionales, o reformar las leyes de carácter público (propiedad y tierra, registro, identificación nacional, ciudadanía, etc.) (*Ibíd.*).

Finalmente, la *lucha contra la corrupción* –entendida como la lucha contra el “abuso del sector público para beneficios privados”– es seguramente uno de los principales objetivos en la consolidación del imperio de la ley. La corrupción es percibida como un síntoma disfuncional de las relaciones entre el estado y la sociedad y como un problema que no sólo contribuye substancialmente al mal funcionamiento de las instituciones y del sistema en general, sino que a la vez es un gran generador de exclusión y agravios en el seno de la sociedad (Le Billon, 2003). Asimismo, la corrupción es percibida como una actividad criminal (que implica, por ejemplo, el tráfico y comercialización de recursos naturales) muy ligada a las economías de guerra y a los actores que han participado en ella. En concreto, en el análisis de los conflictos africanos la corrupción ha sido considerada como una de las principales causas de los conflictos (Reno, 1998; Collier y Hoeffler, 2004a), pero también como uno de los principales motivos que explican la desconfianza que las sociedades africanas tienen hacia sus instituciones y representantes (Lavallée, Razafindrakoto y Roubaud, 2008). En general, las políticas “anti-corrupción” impulsadas en contextos posbélicos suelen contemplar medidas como: el rediseño de los programas para limitar la existencia de sobornos, por ejemplo, mediante la racionalización y simplificación de la reglamentación; la creación de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de las acciones gubernamentales, del Parlamento y de los partidos políticos, tales como la libertad al derecho a la información (Philp, 2008). Una de las principales estrategias emprendidas en los últimos años es el fomento de las denominadas “Comisiones Anti-corrupción” como instituciones encargadas de fiscalizar la transparencia de las nuevas instituciones y actores institucionales y, en ocasiones incluso de establecer procesos de investigación que determinen los delitos por corrupción y que contribuyan a la erradicación de la impunidad en este ámbito.

### **3.2. Democratización y participación política**

El segundo de los ámbitos del proyecto de la construcción de paz posbélica suele denominarse “liberalización política” y supone la implementación de reformas que contribuyan a un proceso paulatino de democratización y participación. Suelen existir

numerosas estrategias encaminadas a lograr este propósito: reformas en el funcionamiento de la administración pública; la (re)elaboración de la Constitución nacional que codifique derechos civiles y políticos como la libertad de expresión o de prensa; la formación y fortalecimiento de los diversos partidos políticos; la promoción de los derechos humanos (muy vinculada también al ámbito de la justicia transicional y de la reconciliación) y de políticas que favorezcan el enfoque de género en las diferentes reformas; el apoyo al desarrollo de organizaciones de la sociedad civil, o entre otros aspectos, el respaldo a unos medios de comunicación que sean independientes (Ottaway, 2002: 1006; Paffenholz y Spurk, 2006; Paris, 2004: 19; Pouligny, 2005a). Existen, sin embargo, dos estrategias de construcción de paz en este ámbito que suelen acaparar una mayor atención y cantidad de recursos y que analizaremos de manera más detallada: (i) la celebración de elecciones y el proceso de participación e inclusión política y social, y (ii) el desarrollo de procesos de descentralización política.

### ***Procesos electorales e inclusión política y social***

La celebración de elecciones democráticas se ha convertido en uno de los principales estandartes de la construcción de paz tras el fin de la guerra fría. A diferencia de las primeras operaciones de construcción de paz, centradas esencialmente en la supervisión de los comicios, el modelo estandarizado de construcción de paz ha aspirado a la organización e institucionalización de este tipo de procesos (Diehl y Druckman, 2010: 67). Sólo en el continente africano, entre 1989 y 2003 se celebraron un total de 232 procesos electorales multipartidistas (Lindberg, 2006: 79). Esto, para autores como Bratton, ha llevado a que:

*“[...] over the twenty-year period from 1988 to 2007, sub-Saharan Africa became a more democratic region. According to Freedom House, the number of countries designated “not free” dropped by half (from 32 to 14), alongside a doubling of those that moved from “not free” to “partly free” (from 12 to 23). Most importantly, the number of countries that became “free” increased from 2 to 11. Given a low starting point, the rate of political liberalization in the post-Cold War period was actually greater in sub-Saharan Africa than in any other world region apart from the former Soviet bloc.” (Bratton, 2008: 1)*

De la mano de Naciones Unidas y otros organismos como la OSCE, muchos contextos posbélicos han emprendido justo después del cese de hostilidades y, a

menudo, como una condición *sine qua non* recogida en los acuerdos de paz, la redacción de leyes electorales que estipulen las normas del proceso electoral y el desarrollo de aquellos elementos necesarios para la celebración de unos comicios “libres y transparentes”. Las elecciones conllevaron el desarrollo de toda una arquitectura local, regional e internacional relacionada con la preparación, implementación y evaluación de unas elecciones democráticas (Kumar, 1997: 7). Naciones Unidas suele ser la organización encargada de enviar misiones específicas que con asesores internacionales ayudarán al Gobierno a redactar las leyes electorales, establecer los términos de los comicios (fechas, partidos políticos que participarán, etc.), (re)construir las instituciones necesarias para llevar a cabo las elecciones (por ejemplo, la “Comisión Nacional Electoral”) y superar los principales escollos que puedan encontrarse. Otro de los elementos esenciales fue el envío de “misiones de observación electoral”. Organismos multilaterales como Naciones Unidas, la Unión Europea, la OSCE o la Commonwealth, pero también organizaciones no estatales como el Carter Center, se han convertido en actores habituales en los contextos pre y postelectorales. Las organizaciones locales de la sociedad civil también colaboran en el proceso de formación de las poblaciones locales, las cuales muchas veces se enfrentan por primera vez a un proceso electoral, y al envío de observadores que garanticen la marcha de los comicios y, en el caso de que se produjeran, puedan denunciar la existencia de irregularidades.<sup>37</sup>

Las elecciones se consideran un primer eslabón de un proceso mucho más amplio que debe llevar a la participación e inclusión política y social de todos los grupos, especialmente los minoritarios (Kumar, 1997: 8; Reynolds, 2006). La construcción de instituciones inclusivas, que tengan en cuenta a comunidades, grupos sociales o grupos étnicos que han permanecido excluidos durante la etapa del conflicto armado, es clave en el nuevo marco de construcción de paz al asumir que algunas –sino las principales– causas que pudieron llevar a la violencia pueden encontrarse precisamente en la exclusión sistemática de determinados grupos de la sociedad y en

---

<sup>37</sup> Los últimos años también han presenciado un auge de los “acuerdos de poder compartido” (*power-sharing agreements*) como fórmula para alcanzar estabilidad, hasta convertirse, como señalan Tull y Mehler, en “el instrumento favorito de los países occidentales en los procesos de paz en África” (2005: 376). Sierra Leona, el sur de Sudán, Zimbabue o Kenia son ejemplos de una fórmula que prevé la inclusión de las partes enfrentadas en un “Gobierno de Unidad Nacional” como medida a medio plazo, hasta que existan las condiciones de estabilidad para la celebración de elecciones. Esta fórmula ha sido fuertemente cuestionada por la legitimación que supone de facciones que han cometido graves violaciones de derechos humanos y que pasan a formar parte del nuevo ejecutivo (Newman, 2009: 33).



la generación de agravios (Richards, 2005; Stewart, 2004). Los derechos sobre la tierra, las políticas de educación o las oportunidades laborales son algunos de los principales asuntos a incorporar en esta agenda. El acceso de las mujeres a las instituciones de poder (Parlamentos, partidos políticos, Administración, etc.) ha sido también adoptado como un criterio indispensable en las políticas de inclusión, muchas veces abogando por el establecimiento de cuotas de poder y de representatividad mediante “discriminación positiva” (GSDRC, 2007).

### ***Descentralización política y gobiernos locales***

Otra de las estrategias habituales en el terreno de la democratización ha sido el de la “descentralización”, es decir, la construcción de gobiernos locales y su coordinación con el Gobierno central (Diehl y Druckman, 2010: 106). Este tipo de políticas tienen su origen en la percepción de que otro de los principales motivos de conflicto tiene que ver con la centralización del poder y la concentración de poderes y recursos por parte de determinados grupos. Asimismo, la descentralización es considerada como una manera positiva de redistribuir los recursos socioeconómicos (Engberg-Pedersen, 2008). Algunos estudios, señala Sisk (2001), han defendido los efectos positivos de la descentralización en el proceso de construcción de paz. Entre otros aspectos, la descentralización local permitiría: un suministro de servicios más amplio, un acceso más cercano a las decisiones y una mayor eficiencia económica. En contraposición, la descentralización también puede provocar importantes problemas al conjunto del proceso (colisión con estructuras tradicionales, exacerbación de luchas por el poder, etc.).<sup>38</sup>

### **3.3. Recuperación socioeconómica y liberalización económica**

El tercer componente de la construcción de paz posbélica es el de la “recuperación socioeconómica” y la “liberalización económica”, que engloba desde aspectos humanitarios o vinculados a políticas de desarrollo hasta aquellos de carácter más económico. Aunque podríamos detenernos en muchos de estos aspectos, como por ejemplo, las cuestiones relacionadas con la fase humanitaria de la construcción de paz (especialmente, lo referente al retorno, el reasentamiento y la reintegración de poblaciones desplazadas), nos centraremos en dos actividades principales: i) la

---

<sup>38</sup> Véase capítulo 3.

reconstrucción de los servicios básicos y la generación de empleo y de medios de vida, y ii) las políticas macroeconómicas que buscan el crecimiento de la economía y el fomento del sector privado.

### ***Servicios básicos, empleo y medios de vida***

Durante la guerra, los principales servicios básicos para la población suelen sufrir un grave deterioro e incluso muchas veces su colapso total. El sistema educativo, los hospitales y la asistencia sanitaria, el sistema de electricidad público, la provisión de agua, el funcionamiento de las principales carreteras y arterias comunicativas o las grandes infraestructuras (como ahora puentes o embalses) suelen enfrentar graves problemas una vez finalizado el conflicto armado (Justino, 2009; Kumar, 1997: 29). Ciertamente, muchos de los países afectados por la violencia no disponían de una red estable de servicios básicos antes del inicio de los enfrentamientos armados. Pero con el impacto de la guerra, su situación empeora ostensiblemente, a veces en zonas concretas del país, sin afectar al conjunto del territorio. Los organismos donantes, Naciones Unidas y –en determinados ámbitos, como en el de la salud- las ONGs internacionales, impulsan y/o respaldan la actividad de algunos ministerios o de departamentos gubernamentales concretos que son creados para esta fase de recuperación, como mínimo durante los primeros años. Muchas de estas organizaciones internacionales emprenden por su cuenta sus propias reformas y proyectos de reconstrucción en determinadas partes del país, buscando como contrapartes a organizaciones locales que colaboren en la implementación del proyecto en cuestión.<sup>39</sup>

En este mismo plano, otro de los ámbitos de actuación es el relacionado con las políticas de empleo y la creación de “medios de vida” (*livelihoods*), especialmente en lo referente a los ex combatientes (Boyce y O'Donnell, 2007: 9). Este asunto suele mezclarse con el “factor juventud”. En la mayoría de estos países, especialmente en los contextos posbélicos africanos, los sectores entre 14 y 35 años ocupan un volumen demográfico muy importante. Esta combinación ha generado cierta

---

<sup>39</sup> En concreto, la UE ha centrado parte de sus esfuerzos en estos últimos años en una política de construcción de carreteras en muchos de estos países. Por su parte, el papel de China en el continente africano es bastante significativo, ya que su política consiste en vincular la reconstrucción de grandes infraestructuras con la cesión de tierras o la explotación de recursos (Alden, Large y Soares de Oliveira, 2008).

preocupación en algunos de los discursos de los organismos internacionales, ya que es percibida como una “bomba de relojería” que puede poner en riesgo el conjunto del proceso (USAID, 2005a). Donantes, organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y ONGs internacionales se han especializado en los últimos años en el desarrollo de estrategias para crear empleo y ocupación, tales como las subvenciones a las pequeñas y medianas empresas, el acceso a las microfinanzas y las entidades de crédito, la creación de infraestructuras para facilitar las remesas, etc. (Boyce y O’Donnell, 2007).

### ***Políticas macroeconómicas, crecimiento y sector privado***

El proceso de liberalización económica tiene como principal objetivo contribuir a que los países en situación posbélica transiten hacia una economía de libre mercado y hacia una “buena gobernanza económica” (Kumar, 1997: 30). Los organismos donantes, el FMI o el Banco Mundial, asesoran al gobierno local en la implementación de reformas económicas que posibiliten el crecimiento macroeconómico sostenido y restauren el funcionamiento de la administración pública y del funcionariado. Algunas de estas reformas también suelen incluir el diseño de una política fiscal y de una política monetaria. En paralelo a las políticas macroeconómicas, el impulso del *sector privado* es considerado como algo primordial para la sostenibilidad de la economía y la generación de empleo. El Gobierno, alentado por los donantes y otros organismos, suele emprender las medidas necesarias para favorecer el desarrollo del sector privado, tales como el diseño de un nuevo marco regulatorio, el desarrollo de mercados de crédito o la estimulación de la inversión y la promoción de las exportaciones (*Ibíd.*).

La mejora de la *gestión de los recursos naturales* se ha convertido también en un asunto principal, especialmente en aquellos contextos en los que existen importantes cantidades de materias primas (Studdard, 2004). Esta visión responde al impacto que el discurso sobre “la maldición de los recursos” tuvo a partir de finales de los años noventa. Los diamantes en Sierra Leona, la madera en Liberia, el coltan en la República Democrática del Congo, el opio en Afganistán, el petróleo en Nigeria, Sudán o Angola, se convirtieron para esta literatura en motivo principal de conflicto (Renner, 2002). Asimismo, en la comercialización de estos recursos también se visibilizó la existencia de una economía de guerra de carácter transnacional que

había contribuido a alimentar y perpetuar la violencia (Global Witness, 2005; Reno, 1998).

Finalmente, cabe destacar aquí una de las herramientas que mayor trascendencia han adquirido en los últimos años: las llamadas *Estrategias de Reducción de la Pobreza* (PRSP, por sus siglas en inglés). Estas estrategias, que han venido a substituir de algún modo a los Planes o Programas de Ajuste Estructural de los años ochenta, están también impulsadas por el Banco Mundial y el FMI desde finales de los años noventa y van dirigidas a los gobiernos “de ingresos bajos” (no sólo exclusivamente a aquellos contextos que se encuentren en situación postconflicto) con el objetivo de “orientar el gasto público en medidas que contribuyan a la reducción de la pobreza” (Briseid *et al.*, 2008). Los PRSP parten de un diagnóstico de las causas de la pobreza y del establecimiento de estrategias para lograr su reducción (cambios en las políticas económicas, reformas institucionales, programas y proyectos, etc.). Una vez el PRSP ha sido aprobado por el Banco Mundial y el FMI el país se califica para reducciones en su deuda y para la adquisición de nuevos préstamos. Los PRSP tienen la característica principal de aspirar a coordinar e interconectar muchas de las estrategias de construcción de paz, convirtiéndose así en un marco en el que se sitúan muchas de las reformas de los tres ámbitos que hemos analizado.

### **3.4. Justicia transicional y reconciliación**

Las estrategias de justicia transicional han ido de manera paulatina “internacionalizándose” e integrándose en las estrategias de la construcción de paz posbélica, bajo la idea de que “no puede lograrse una verdadera paz sin justicia” (Sriram, 2007: 591). De este modo, uno de los principales objetivos de las operaciones de construcción de paz posbélica es el de promover la recuperación psicosocial y la reconciliación entre las partes enfrentadas y transformar las actitudes y relaciones para que la violencia armada deje de ser considerada como una forma de resolver las incompatibilidades y disputas que pueden existir entre los diferentes grupos sociales y políticos (Diehl y Druckman, 2010: 111). Para Naciones Unidas, la justicia transicional tiene que ver con los “procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad de esclarecer los abusos a gran escala realizados durante un conflicto violento, a fin de garantizar la rendición de cuentas, hacer justicia y lograr

la reconciliación” (Naciones Unidas, 2010: 2). Estos procesos implican mecanismos judiciales y no judiciales (con distintos niveles de participación internacional o ninguno en absoluto) tales como las indemnizaciones, la búsqueda de la verdad, reformas institucionales, investigaciones y despidos, o una combinación de todos estos.

En los últimos años, las experiencias de mayor trascendencia en contextos postconflicto han sido las “Comisiones para la Verdad y la Reconciliación” en Sudáfrica, Sierra Leona, Liberia, Perú o Guatemala o los “Tribunales especiales” en casos como los de la antigua región de los Balcanes, la República Democrática del Congo, Camboya o Sierra Leona. Ambos instrumentos –que de manera excepcional y como veremos más tarde, fueron desplegados de manera casi simultánea en Sierra Leona- ofrecen enfoques de reconciliación distintos. El primero apuesta por la reconciliación a través de la verdad, el diálogo y la reparación (*justicia restaurativa*), sin implicar necesariamente medidas punitivas; mientras que el segundo entiende la reconciliación a partir del castigo o la “retribución proporcional” hacia aquellos sujetos acusados de cometer determinados delitos durante la guerra (*justicia retributiva*) (Malan, 2008).

Todos estos ámbitos y reformas, que encontramos sintetizados en el Cuadro 1.1., suelen conformar un modelo cada vez más sólido y estandarizado que aspira a la transformación política, social, económica y cultural del país. Es importante destacar que muchas de estas estrategias están relacionadas con las que se consideran como principales causas del conflicto armado en cuestión. Para Goodhand y Walton, esto pone de manifiesto que la construcción de paz ha acabado por asumir la idea de que “todo lo bueno debe hacerse a la vez” (*“all good things come together”*), que los diferentes ámbitos de la construcción de paz están necesariamente interconectados y que lo único que hace falta es desarrollar mecanismos que permitan mejorar su coordinación e integración (2009: 306). La simultaneidad de todas estas actividades plantea grandes desafíos para la amplia red de actores presente sobre el terreno, algunos de los cuales ya hemos ido mencionando. Este último aspecto es el que intentaremos examinar en el siguiente apartado.

**Cuadro 1.1. Contenido y objetivos de los ámbitos y reformas de la construcción de paz posbélica**

	<b>Reformas</b>	<b>Contenido</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Seguridad/gobernanza</b>	<i>DDR</i>	- Desarmar, desmovilizar y reinsertar a ex combatientes.	- Contribuir a seguridad, estabilidad y reconciliación.
	<i>RSS</i>	- Reestructurar fuerzas armadas, policía, ministerios e instituciones vinculadas con la seguridad estatal.	- Mejorar la capacidad estatal de reducir la vulnerabilidad que afecta a una sociedad.
	<i>Imperio de la ley</i>	- Varias: reforma del sector de la justicia o lucha contra la corrupción.	- Erradicar la arbitrariedad de los poderes políticos y garantizar el principio de la supremacía de la ley.
	<i>Reforma justicia</i>	- Varias: fortalecimiento instituciones legales y judiciales, reforma penal y sistema justicia comunitaria; etc.	- Acabar con vacío legal, contribuir a establecer un sistema de justicia operativo y legítimo.
	<i>Lucha contra corrupción</i>	- Creación de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, entre otros aspectos.	- Acabar con la impunidad y contribuir a consolidar el imperio de la ley.
<b>Democratiz./ participación</b>	<i>Elecciones</i>	- Organización y celebración de unas elecciones multipartidistas.	- Favorecer la participación, la pluralidad y la inclusión política y social.
	<i>Descentralización</i>	- Desarrollo de gobiernos locales y de la infraestructura necesaria.	- Acabar con la centralización del poder político y económico.
	<i>Otras medidas de liberalización política</i>	- Derechos humanos, género, Constitución, partidos, sociedad civil, medios de comunicación.	- Consolidar marcos e instrumentos que garanticen participación y democratización.
<b>Recuperación/lib. económica</b>	<i>Servicios básicos</i>	- Reconstrucción física de los servicios básicos (educación, asistencia sanitaria, infraestructuras, etc.).	- Favorecer el acceso de la población a los principales servicios básicos.
	<i>Generación de empleo, medios vida</i>	- Desarrollo de estrategias de creación de empleo y ocupación.	- Favorecer oportunidades para el conjunto de la sociedad (especialmente los jóvenes).
	<i>Políticas macroeconómicas</i>	- Desarrollo de estrategias macroeconómicas; gestión de recursos naturales; política fiscal y política monetaria.	- Impulsar crecimiento económico del país.
	<i>Sector privado</i>	- Varias: desarrollo de mercados de crédito, estimulación inversión, promoción de exportaciones, etc.	- Contribuir a sostenibilidad de la economía y la generación de empleo.
	<i>PRSP</i>	- Desarrollo de estrategia para diagnosticar las causas de la pobreza y lograr su reducción.	- Favorecer reducción pobreza y desarrollo socioeconómico. Favorecer coordinación.
<b>J.trans.</b>	<i>Comisión Verdad y la Reconciliación</i>	- Desarrollo de procesos de escuchas públicas y privadas y redacción de informes.	- Favorecer la reconciliación mediante la reparación y el esclarecimiento de abusos (justicia restaurativa).
	<i>Tribunales especiales</i>	- Establecimiento de tribunales.	- Evitar impunidad mediante castigo a perpetradores (justicia retributiva).

Fuente: elaboración propia

#### 4. ACTORES DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA

La estandarización del modelo de construcción de paz posbélica ha llevado a formas de intervención cada vez más complejas. Uno de los elementos más característicos de esta creciente complejidad es la gran constelación de actores que participan en este tipo de escenarios, tal y como ya hemos ido observando en el análisis de los diferentes ámbitos de la construcción de paz. En concreto, el presente apartado pretende analizar dos aspectos relacionados con los actores de la construcción de paz posbélica: i) su tipología y características, y ii) la interacción compleja entre actores y algunos de los mecanismos de coordinación que utilizan.

##### 4.1. Tipología de los actores de la construcción de paz posbélica

La literatura que analiza las operaciones de construcción de paz suele distinguir entre dos grandes categorías de actores: los *internos o nacionales* (aquellos afectados directamente por el conflicto armado) y los *externos* (que llegan al contexto en cuestión para asistir a los internos en el proceso de construcción de paz) (Addison, 2001; Duffield, 2004; Paris, 2004). Aunque esta categorización resulta un tanto limitada para aproximarnos a la compleja naturaleza de la red de actores que suelen participar en este tipo de misiones, es importante partir de una tipología clara que ayude a identificar los principales agentes de la construcción de paz.

##### **Actores internos**

Existen tres tipos de actores internos que suelen participar, con mayor o menor protagonismo, en los procesos de construcción de paz posbélica: i) las elites políticas locales; ii) las organizaciones de la sociedad civil local, y iii) las comunidades locales. En primer lugar, las *elites políticas locales* son consideradas como los principales responsables del proceso de diseño e implementación de las diferentes reformas de la construcción de paz. Entre estas elites cabe distinguir la presencia del gobierno local y de los funcionarios y expertos locales. El Gobierno puede ser fruto de un proceso electoral, resultado de un acuerdo de poder compartido tras un proceso de paz (hecho que supondría la presencia de varios partidos o facciones en el mismo ejecutivo) o bien el gobierno que ha logrado derrotar a un grupo armado determinado. Dentro del gobierno, sin embargo, debe señalarse también el papel de los *funcionarios y expertos locales*, los cuales a menudo no tienen una adscripción

política determinada. En este sentido, algunos de estos expertos de carácter nacional pueden ser personas en la diáspora que regresan a su país a instancias del gobierno, al considerarse que son personas con un nivel de formación importante para el tipo de estrategias que se llevarán a cabo (Kent, 2006).

Las *organizaciones locales de la sociedad civil* también participan del conjunto del diseño e implementación de las reformas, interaccionando tanto con los actores gubernamentales, como con el conjunto de los actores externos. En general, encontramos organizaciones de defensa de los derechos humanos (trabajo en igualdad de género, derechos de las minorías, educación y sensibilización, etc.), de desarrollo socioeconómico (trabajo con jóvenes, generación de medios de vida, asistencia psicosocial postconflicto, etc.) o encargadas de supervisar los déficits gubernamentales (corrupción, democratización, participación, etc.). No obstante, en muchos países, la mayoría de estas organizaciones combinan funciones y mandatos (Fischer, 2006; Paffenholz, 2009). Dentro de estas organizaciones también se encuentran los *medios de comunicación locales* (periódicos, radios y televisiones), los cuales muchas veces han desempeñado un papel esencial durante el conflicto (Kamal, 2005). Estos pueden ser cercanos al Gobierno o bien desempeñar una función independiente dirigida esencialmente al análisis y evaluación del proceso de construcción de paz. Las organizaciones de la sociedad civil suelen tener tres funciones principales: a) participan del diseño de las reformas de la construcción de paz; b) son los encargados de difundir y explicar entre la sociedad los objetivos e implicaciones de dichas reformas, y c) actúan como organismos de control de los actores políticos internos, y a veces también externos. Aunque muchas organizaciones locales son consideradas fundamentales en todos estos procesos, la llegada de la ayuda de la construcción de paz y sus políticas de “construcción de capacidades sociales y de fomento de la sociedad civil local” suele comportar la proliferación de organizaciones con poco recorrido y base social. En este sentido, Beatrice Pouligny ha afirmado:

*“There is thus a strong temptation to instigate the creation of ‘home-grown’ NGOs, more malleable and capable of forming a true patronage network, leading to charges of ‘collusion’ from representatives of local NGOs. [...] In most cases, the reality is that, while pretending to work with the local civil society, outsiders actually collaborate with other outsiders – in other words, with themselves.” (2005a: 501)*



Finalmente, cabe señalar también el papel de las *comunidades locales*, como un actor muy heterogéneo, que puede estar o no implicado en las organizaciones de la sociedad civil, pero que es clave ya que es el principal receptor del conjunto de reformas de la construcción de paz. En este grupo y sobre todo a nivel rural, pueden encontrarse otros actores como grupos y líderes religiosos o tradicionales, asociaciones de mujeres, asociaciones de trabajadores y sindicatos, etc.

### **Actores externos**

En cuanto a los externos encontramos una gran variedad de actores de todo tipo, que pueden agruparse en cinco grupos principales: i) Naciones Unidas, sus misiones y diferentes agencias; ii) los organismos donantes, tanto bilaterales como multilaterales; iii) las organizaciones regionales y subregionales; iv) las ONG internacionales y, v) las empresas privadas. *Naciones Unidas* debe ser considerada como el principal actor de referencia en las operaciones de paz. Dicha organización no sólo es importante al nivel de terreno, donde las operaciones son desplegadas, sino también a nivel internacional, ya que es en la Asamblea General, pero sobre todo, en el Consejo de Seguridad, donde el mandato de estas misiones es definido. Las operaciones desplegadas en los contextos posbélicos incluyen actividades tanto militares (mantenimiento de la paz) como políticas y humanitarias. Los asuntos militares suelen comprender la regulación de los cascos azules y actividades concretas de supervisión y formación de los ejércitos nacionales. De forma creciente, el mandato relacionado con la seguridad ha implicado la coordinación de los efectivos de esta organización con otras de tipo internacional o regional. A nivel político, las misiones suelen comprender varias direcciones o agencias como el PNUD encargadas de coordinar algunas de las principales reformas, como puede ser el DDR, la organización de elecciones o las cuestiones relacionadas con la descentralización política. Este tipo de actividades suelen hacerse también en colaboración con los actores locales y con otras organizaciones internacionales. A nivel humanitario y socioeconómico, son algunas de sus agencias como UNICEF, la OMS o ACNUR las responsables de objetivos vinculados al reasentamiento de refugiados y desplazados internos o la reconstrucción de los servicios básicos (Goodhand, 2006).

En segundo lugar, cabe señalar el papel cada vez más importante de las organizaciones *donantes*, tanto las de carácter estatal como DfID (Gobierno británico), USAID (EEUU), CIDA (Canadá), DANIDA (Dinamarca), NORAD (Noruega),

JICA (Japón) o GTZ (Alemania), como los de carácter multilateral (UE o Banco Mundial, por ejemplo). Todos estos donantes, especialmente los que representan a los países con mayor peso e influencia en la agenda internacional, se han convertido en una pieza fundamental de las operaciones de paz, a veces incluso ejerciendo una mayor influencia que Naciones Unidas. Existen diferencias importantes entre todos estos donantes, fruto de sus diferentes prioridades y visiones de la realidad. Goodhand y Sedra (2006: 45-46), por ejemplo, han establecido una clasificación del tipo de donantes y de su implicación en los procesos de construcción de paz posbélica, diferenciando cuatro categorías en función de sus motivaciones y formas de intervenir, a saber:

- i) Los *donantes político-estratégicos*, considerados aquellos cuyos programas de ayuda suelen ser medios para avanzar en sus intereses. Estos actores pueden perseguir la paz pero sólo cuando es entendida como medio de avanzar en sus intereses de seguridad. DfID o USAID serían un claro ejemplo de este tipo;
- ii) Los *donantes de perfil político*, que conciben sus programas de ayuda como un instrumento de diplomacia pública, para expandir su influencia y visibilidad regional e internacional. Japón, por ejemplo, ha tendido en algunos casos a apoyar la visibilidad de proyectos que incrementan su perfil y ayudan a cimentar sus relaciones con el régimen en el poder;
- iii) Los *donantes técnico-profesionales*, tales como el Banco Mundial, el FMI, los organismos de Naciones Unidas, son donantes que han definido claramente sus mandatos, los cuales establecen límites alrededor del tipo de actividades que pueden apoyar o no;
- iv) Los *donantes guiados por principios éticos*, que son aquellos que, en principio, no contemplan intereses estratégicos en el país, lo que les permite la posibilidad de centrarse en temas de paz y desarrollo. Aquí se incluirían donantes pequeños y de “ideas afines” como los donantes escandinavos, Canadá u Holanda.

Cabe subrayar, sin embargo, que el creciente papel de donantes bilaterales como China, India, Brasil o Rusia está modificando substancialmente la hegemonía de los actores occidentales en muchas partes del planeta y también en el conjunto de las operaciones de construcción de paz (Lidén, MacGinty y Richmond, 2009: 588). En el caso africano, Pekín mantiene una relación intensa con muchos gobiernos en materia

de construcción de paz. Beijing ha impulsado una política de ayuda basada principalmente en la construcción de infraestructuras públicas y no ligada a condicionalidades políticas (Alden, Large y Soares de Oliveira, 2008; Cheru, 2011).<sup>40</sup> Esto ha propiciado el surgimiento de una nueva cooperación “Sur-Sur” en cuanto a construcción de paz se refiere y ha dado pie a iniciativas como el IBSA (India-Brazil-South Africa Dialogue Forum), plataforma de cooperación vinculada a algunas cuestiones de seguridad.

Una tercera categoría de actores externos son las *organizaciones regionales y subregionales*, tales como la OEA, la UA, la ASEAN, el ECOWAS en África occidental o el SADC en África austral. Algunas de ellas se han implicado de manera relevante en las operaciones de construcción de paz. En el caso de la UA, por ejemplo, su refundación en el año 2002 escenificó un giro mucho más activo hacia estas cuestiones, hasta el punto que dicha organización se ha involucrado de manera directa en el despliegue de tropas en contextos como los de Darfur o Burundi (Martins, 2009). Por su parte, el ECOWAS, la IGAD o el SADC también se han caracterizado por su papel diplomático o por el envío de efectivos militares a países en conflicto (Omeje, 2008). Asimismo, el papel de otras organizaciones de tipo internacional como la OTAN o la Liga Árabe también ha adquirido una relevancia notable.

Un cuarto actor externo significativo en este tipo de países son las *ONGs internacionales*. Se estima que en la actualidad existen decenas de miles, muchas procedentes de los países occidentales (Goodhand, 2006: 1). Algunas de las ONGs mejor establecidas rivalizan, e incluso sobrepasan, a nivel de ingresos a muchos de los organismos especializados de la ONU (Duffield, 2004: 86). Stoddard ha señalado el poder e influencia de un número muy reducido, entre las que se encontrarían: las británicas CARE, Oxfam y *Save the Children*; las estadounidenses Catholic Relief Service (CRS) y World Vision; y la francesa *Medécins Sans Frontières* (MSF) (2003: 1).<sup>41</sup> Su ámbito de actuación en contextos de construcción de paz es muy amplio,

---

<sup>40</sup> Turner y Pugh (2006) han denominado esta relación como el “Consenso de Beijing”, el cual para muchos países africanos, aseguran, es mucho más atractivo y sugerente que el “Consenso post-Washington” fundamentado en la existencia de condicionalidades.

<sup>41</sup> Stoddard (2003) también apunta la existencia de tres importantes tradiciones que han determinado la idiosincrasia de las actuales ONGs: i) la “tradicción religiosa”, la más antigua de las tres, que ha evolucionado a partir del trabajo relacionado con las misiones religiosas; ii) el llamado “humanitarismo

englobando desde cuestiones relacionadas con la fase de emergencia humanitaria, pasando por estrategias de desarrollo socioeconómico y comunitario, hasta su participación con el resto de actores en algunas de las principales reformas de seguridad, liberalización política o económica. La presencia multitudinaria de este tipo de organizaciones ha conllevado la creación de organismos y redes que coordinan su presencia en el país (OCHA, ECOSOC, etc.) y su relación con las organizaciones internacionales bilaterales y multilaterales, e incluso con los efectivos militares desplegados (Duffield, 2004: 87-88). Su forma de actuar es habitualmente mediante la localización de contrapartes locales.

Un quinto y último actor son las *empresas privadas*. El papel de este sector es cada vez más importante en las misiones de construcción de paz. Destaca, en especial, el papel de dos actores: las *empresas de seguridad* y las *empresas de consultoría internacional*. Las primeras han desempeñado un papel muy controvertido en algunos de los conflictos de los últimos años, como por ejemplo es el caso de Sandline International o el de Executive Outcomes en países como Sierra Leona o Papúa Nueva Guinea, ayudando militarmente a algunas de las facciones. En el marco de las operaciones de paz, estas empresas suelen ser contratadas para respaldar funciones relacionadas con la seguridad del estado o bien para formar a personal militar y policial local. Un caso paradigmático ha sido el de la empresa DynCorp International, que en países como Liberia o Sudán ha sido contratada para proporcionar entrenamiento militar a sus fuerzas armadas (Gumedze, 2007).<sup>42</sup> Por su parte, las empresas de consultoría se han convertido en suministradores de “especialistas” y “expertos” a los países donantes, Naciones Unidas o al gobierno local en los diferentes ámbitos de actuación. Este tipo de empresas, con cada vez más presencia y responsabilidad en los ministerios y aparatos de gobernación locales, representan el intento por parte de las agencias de ayuda de responder al desajuste entre la complejidad de las intervenciones y las culturas institucionales locales existentes, tal y como, en este sentido, apunta Mark Duffield:

---

Dunantista” (respondiendo al nombre del fundador de la Cruz Roja, Henry Dunant), integrando algunas organizaciones que habrían basado sus principios fundadores en esta lógica, basada en mantener alejados sus intereses de los estatales, y iii) el “humanitarismo Wilsoniano” (en referencia al ex Presidente estadounidense, Woodrow Wilson), que comprendería las organizaciones que encuentran plena compatibilidad entre los objetivos humanitarios y la política exterior de Washington.

<sup>42</sup> Para más información véase página web de DynCorp: <http://www.dyn-intl.com>. Sobre el caso concreto de Sudán, véase: <http://www.taqrir.org/eng/showarticle.cfm?id=145>

[...] se ha extendido la contratación de consultores como un medio rápido de conseguir la información [...] se les ha asignado a los consejeros sociales y a los consultores la tarea de resumir e interpretar problemas complejos. De hecho, se les puede pedir que los informes sean sucintos y fácilmente comprensibles porque, si no, los encargados de la toma de decisiones no los leerán. [...] ha crecido la demanda de manuales de “conducta interna” resumidos y de guías” (2004: 322)

Junto a las empresas de consultoría, otro de los actores que en los últimos años también ha aumentado de forma extraordinaria su influencia en el análisis de los contextos de construcción de paz y en la evaluación de sus programas son los llamados “centros de estudio e investigación” (*think-tanks*). Estos centros tienen un carácter a veces independiente y otras pueden representar la visión de determinadas organizaciones internacionales. Su papel es esencial ya que, por una parte, analizan la situación social o política y evalúan la marcha de las reformas y la actuación de los diferentes actores (elaborando informes de “análisis de conflictos”, de “buenas prácticas”, de “lecciones aprendidas”, etc.), y, por otra, establecen recomendaciones con un importante grado de influencia sobre los diferentes actores.<sup>43</sup>

Todos estos actores externos analizados se caracterizan por su naturaleza diversa. A diferencia de las operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas durante la guerra fría, donde la mayoría de actores que participaban eran esencialmente militares, la construcción de paz ha incorporado, como hemos visto, actores de todo tipo: *militares y civiles; estatales y no-estatales o públicos y privados*. Esta heterogeneidad ha llevado a sugerir la necesidad de entender las operaciones de construcción de paz como un espacio cada vez más “transnacionalizado y globalizado”, en el que los intereses, agendas y visiones de los diferentes actores conforman una “red compleja de relaciones” (Abrahamsen y Williams, 2008; Callaghy, Kassimir y Latham, 2001; Duffield, 2004; Ferguson, 2006; Heathershaw y Lambach, 2008). La presencia de todos estos actores ha variado en función de una u otra misión. Algunos de estos han participado frecuentemente en los procesos de construcción de paz (particularmente Naciones Unidas o el Banco Mundial), mientras

---

<sup>43</sup> Algunos de los centros de mayor influencia sobre políticas de construcción de paz son: International Crisis Group (ICG), Berghof Research Center, International Alert, Conciliation Resources, Accord, Institute for Security Studies (ISS), etc. Desde diferentes perspectivas, estos centros de estudio son fundamentales en la generación de discursos. Las universidades también han desarrollado en los últimos años departamentos o centros de investigación vinculados a estas que se encargan del estudio y reflexión académica sobre la construcción de paz.

que otros han tenido una participación más discreta o puntual (es el caso de algunas organizaciones regionales) o bien han ido consolidando su presencia en el terreno (las empresas privadas). Aunque Naciones Unidas ha sido el actor más activo y visible de todos estos procesos, algunos autores consideran que las operaciones de construcción de paz no han sido dirigidas exclusivamente por dicho actor, sino que cada vez más han implicado una “división del trabajo” entre todos ellos (Paris, 2004: 19).<sup>44</sup>

## **4.2. Interacción y coordinación de los actores**

Esta red de actores de naturaleza tan diversa ha ido configurando un sistema de relaciones y una manera de funcionar cada vez más compleja. A continuación se analizan las esferas y arenas en las que estos actores interactúan, así como los diferentes mecanismos de coordinación que han ido desarrollando.

### ***Arenas de interacción conectadas***

Un aspecto a tener en cuenta en este análisis son los espacios en el que estas redes de actores interaccionan. No se trata de una interacción simple que sólo incumbe a los actores que están sobre el terreno, sino que engloba diferentes dimensiones y esferas que están interrelacionadas. Schlichte y Veit (2007), por ejemplo, han propuesto la idea de “arenas de interacción conectadas” (*coupled arenas*) para representar esta interrelación compleja y multinivel que tiene lugar en contextos de construcción de paz. Para ambos autores, existen tres “arenas interconectadas”<sup>45</sup> en las que todos estos actores se relacionan, una primera que se sitúa fuera del espacio en el que se interviene y las otras dos que representan las dos principales realidades de un contexto posbélico sobre las que los diferentes actores se relacionan:

---

<sup>44</sup> Existen otros actores no tan visibles o que no participan formalmente de los procesos de reforma, pero que tienen una presencia importante en el terreno, interaccionando de manera indirecta con todos estos, como puede ser el caso de los jefes tradicionales o bien de las congregaciones misioneras, con una gran presencia en el ámbito rural en muchos de estos países.

<sup>45</sup> El concepto de “arena” tiene muchas similitudes con el concepto de “campo” (*champ*) de Pierre Bourdieu (en Schlichte y Veit, 2007), en el sentido de que es una estructura social con sus propias instituciones, sus agentes especializados, su jerarquía de posiciones y su lenguaje, todo lo cual es interiorizado por los actores mediante un “hábito”.

- La *arena internacional*, donde cabe situar las oficinas centrales o “cuarteles generales” de muchas organizaciones (Bruselas, Nueva York, Ginebra, etc.) y donde tienen lugar los principales debates sobre la construcción de paz y se adoptan las principales decisiones (envío de recursos, de tropas, finalización de una misión, etc.).
- La *arena de la capital*, donde los “intermediarios” de los diferentes actores externos interactúan con los actores internos y donde se produce la principal “división del trabajo”.
- Y, finalmente, la *arena local*, donde muchos de esos actores (tanto internos como externos) envían representaciones a las zonas rurales o del interior con el objetivo de desplegar y adaptar sus decisiones a esas realidades.<sup>46</sup>

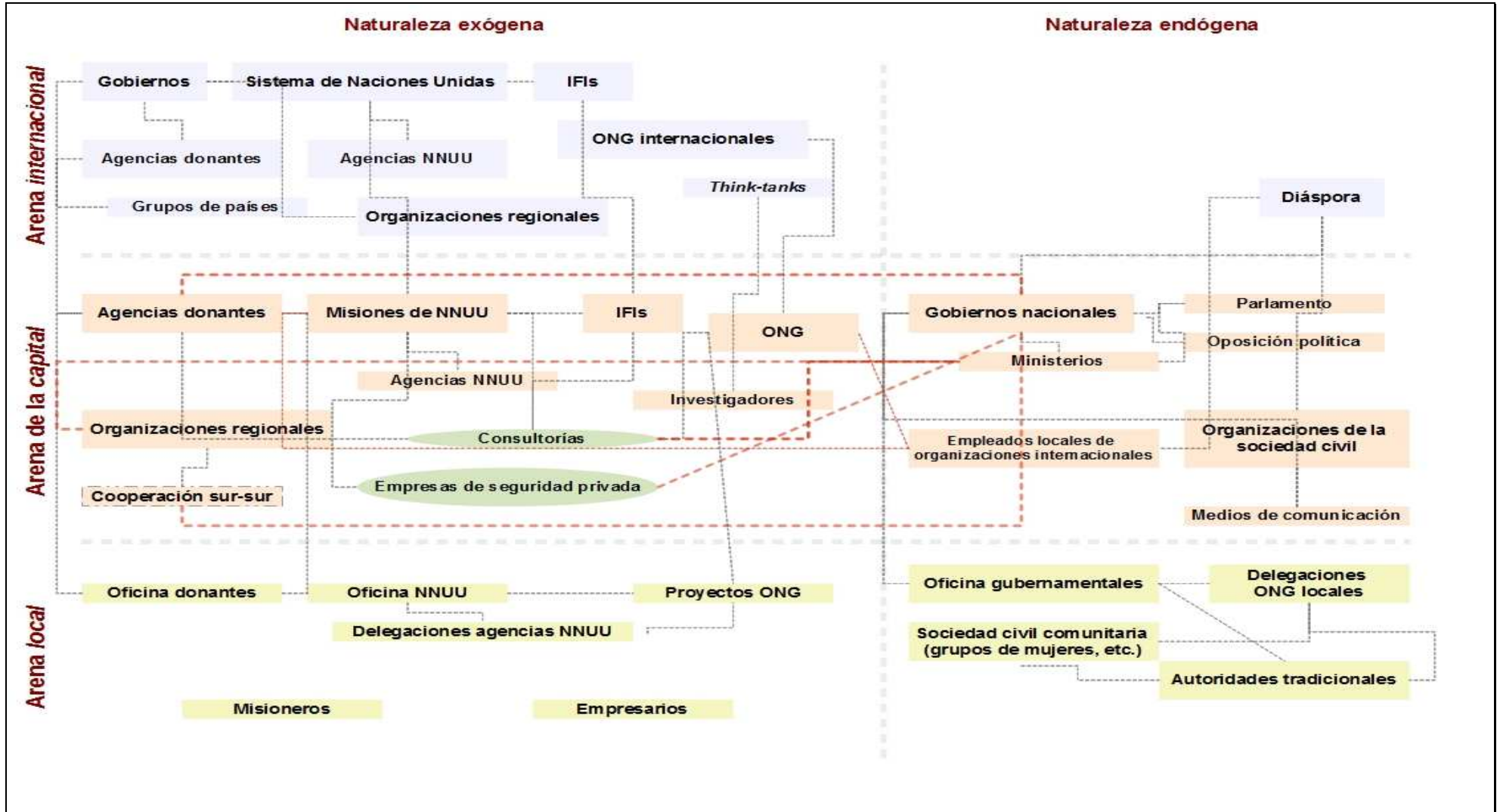
Tal y como muestra el Gráfico 1.2., la idea de estos tres niveles de interacción es muy útil ya que permite visualizar diferentes espacios de encuentro y de relación y aproximarnos a la complejidad que realmente suele existir. Los tres niveles (internacional-capital-local) están mutuamente interconectados y son interdependientes al servir de generadores de legitimidad los unos a los otros. Por ejemplo, si algo no funciona bien en la arena local, eso tendrá sus consecuencias a nivel de la capital y posteriormente a nivel internacional, o a la inversa, si se toma una determinada decisión en el plano internacional, también acabará traducándose en consecuencias concretas al nivel de la capital o local.

Esta imagen también sirve para entender la complejidad y diversidad existente en torno a un mismo actor, el cual puede llegar a comportarse de diferentes maneras en función de las circunstancias y de la esfera de actuación en la que se encuentre. Por ejemplo, Naciones Unidas no se comportará igual en la esfera internacional que en la local, ya que el tipo de representantes de dicha organización tendrán un estatus, un mandato y una realidad que afrontar diferentes en cada caso.

---

<sup>46</sup> La distinción entre estas dos últimas realidades (capital-local) es importante. A menudo la realidad de la “capital”, donde la mayoría de organizaciones se concentran y donde se adoptan una parte importante de las decisiones, está muy desconectada y alejada de las zonas rurales o del interior del país, por lo que equiparar “capital” con “nacional” hace que no sea del todo correcto.

Gráfico 1.2. Actores y arenas de la construcción de paz



Fuente: Elaboración propia



### **Mecanismos de coordinación**

La cuestión de la *coordinación* se ha convertido en uno de los principales debates entre todos estos actores. La existencia de cada vez más actividades y de organizaciones que deben implementarlas o bien la difícil complementariedad entre los aspectos militares y civiles de una misión han generado una considerable inquietud sobre esta cuestión.<sup>47</sup> En este proceso han tenido un especial impacto los informes que desde mediados de los años noventa venían señalando este asunto como uno de los principales escollos de las misiones de paz (Lotze *et al.*, 2008). La necesidad de coherencia y de coordinación (entendiendo este último aspecto como una forma de garantizar el primero) y los beneficios que esto puede reportar son hoy algo ampliamente aceptado a nivel internacional. Existe un amplio consenso en que las políticas y los programas fragmentados e inconsistentes plantean, por ejemplo, un problema de duplicación y solapamiento, de gasto ineficiente, de servicio de peor calidad o de dificultades en el cumplimiento de los objetivos,<sup>48</sup> dificultando enormemente la sostenibilidad del conjunto del proyecto de la construcción de paz, tal y como De Coning ha señalado al respecto:

*“A distinguishing feature of a peacebuilding system, however, is that all the agents and their activities are interdependent, in that no single agency, network or sub-system can achieve the ultimate goal of the peacebuilding system (...) on its own. Each agency independently undertakes activities that address specific facets of the conflict spectrum, but a collective (combined) and cumulative (sustained over time) effect is needed to achieve the overall peacebuilding goal. (...) It is thus in the best interest (rational choice) of each individual peacebuilding agent to ensure that the activities it undertakes are coherent with the overall peacebuilding strategy, because doing so will greatly increase the likelihood that the overall peacebuilding goal will be achieved, and thus, that the individual activity would be successful.”* (2007: 10-11)

---

<sup>47</sup> En opinión de Zandee, esta relación entre lo militar y lo civil se ha invertido notablemente en los últimos años. Si anteriormente estaba centrada en cómo lo civil podía asistir a las operaciones militares, ahora es el ámbito militar el que está al servicio de las operaciones civiles (en Duffield, 2004: 91).

<sup>48</sup> Por ejemplo, el estudio sobre construcción de paz de la *Joint Utstein*, que analizó 336 proyectos de construcción de paz llevados a cabo por Alemania, los Países Bajos, el Reino Unido y Noruega en la década de los noventa, identificaba la falta de coherencia como el mayor obstáculo al desarrollo sostenible. El estudio apuntaba que más del 55% de los programas evaluados no mostraban ninguna vinculación con una estrategia de país más amplia (Smith, 2004).

En los últimos años se han desarrollado diversos mecanismos para mejorar la coordinación, que van desde el diseño a nivel operativo de herramientas y manuales que los actores en el terreno deben aplicar, hasta la creación de estructuras concretas, muy significativas en algunas de las últimas operaciones de construcción de paz posbélica llevadas a cabo. En este sentido, cabe destacar la aparición de tres de estas iniciativas aparecidas sobre todo en el marco de Naciones Unidas, como son las “misiones integradas”, las “operaciones híbridas” y la llamada “Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas” (UN Peacebuilding Commission).

La idea de *misiones integradas* fue desarrollada principalmente desde la intervención en Kosovo en 1999 con el objetivo de garantizar una efectiva división de las actividades entre los diferentes y múltiples actores que intervinieron.<sup>49</sup> La integración implica la fusión de estructuras y funciones de Naciones Unidas (militares, políticas/desarrollo y humanitarias). Si bien existe bastante confusión respecto a cómo debería implementarse dicha integración en el terreno, el concepto ha ido evolucionando en estos últimos años, hasta identificar en las diferentes misiones tres tipos de integración: i) “la no integración” (UNMEE, misión en Etiopía y Eritrea; o UNOMIG, en Georgia); ii) la “integración parcial” o “limitada” (UNOCI, en Costa de Marfil; MONUC en RD Congo; UNIOSIL, en Sierra Leona;<sup>50</sup> UNMIS, en Sudan; MINURCAT, en Chad-República Centroafricana, o UNAMID, en Darfur), y iii) la “plena integración” (UNAMA, en Afganistán; BINUB, en Burundi, y UNMIL, en Liberia) (St-Pierre, 2008: 14).

Las *operaciones híbridas* son aquellas misiones en las que tropas de Naciones Unidas y tropas pertenecientes a otras organizaciones internacionales comparten –siguiendo diferentes marcos- responsabilidades en el mantenimiento de la paz. Tienen como objetivo fortalecer la efectividad del conjunto de la respuesta. En el año 2004, un informe preparado por el Departamento de Mejores Prácticas de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas identificaba cuatro tipos de misiones híbridas: las secuenciales (Sierra Leona), las paralelas

---

<sup>49</sup> Aunque logró resolver la coordinación de algunas cuestiones técnicas, la misión en Kosovo fue ampliamente criticada por su falta de cohesión y por diferir en los objetivos políticos, que contribuyeron a una incoherencia generalizada en los mecanismos de respuesta internacional (St-Pierre, 2008).

<sup>50</sup> La experiencia en Sierra Leona tuvo una fuerte influencia en cómo el concepto sería posteriormente entendido y aplicado, especialmente en lo referente al papel multifuncional del Representante Especial Adjunto del Secretario General de la ONU (Barth Eide *et al.*, 2005: 10-12). Véase Capítulo 7.

(Afganistán), las coordinadas (Chad) y las integradas (Darfur). Cada una de estas modalidades representa diferentes niveles de integración entre sectores de Naciones Unidas y no pertenecientes a la organización (Jones y Cherif, 2004). Las misiones híbridas son consideradas a menudo como la mejor de las opciones ya que combinan la legitimidad de Naciones Unidas con la capacidad regional. En este sentido, Naciones Unidas ha establecido acuerdos institucionales en los últimos años con la UE y la UA.<sup>51</sup> (Véase Cuadro 1.2 para resumen sobre las características de estas dos primeras iniciativas).

**Cuadro 1.2. Enfoques para la coordinación de misiones y actores**

	<b>Nivel de integración</b>	<b>Principales objetivos</b>	<b>Ejemplos</b>
<b>Misiones integradas</b>	Integra las estructuras y funciones de Naciones Unidas (militares, políticas/desarrollo y humanitarias)	-Fortalecer la eficiencia de la respuesta de Naciones Unidas -Garantizar transiciones suaves del mantenimiento de la paz a la construcción de paz	<i>Plena integración:</i> UNAMA (Afganistán), BINUB (Burundi), UNMIL (Liberia), etc. <i>Integración parcial:</i> UNOCI (Costa de Marfil), MONUC (RDC), UNIOSIL (Sierra Leona), UNMIS (Sudan), ... <i>Integración limitada:</i> MINURCAT (Chad-RCA), UNAMID (Darfur). <i>No integración:</i> UNMEE (Etiopía-Eritrea), UNOMIG (Georgia), ...
<b>Operaciones híbridas</b>	Naciones Unidas y otros actores, incluyendo organizaciones regionales, fuerzas multinacionales y estados	-Fortalecer la efectividad del conjunto de la respuesta -Presupuesto compartido -Se apoya en la ventaja comparativa de los diferentes actores.	<i>Integradas:</i> Darfur (Naciones Unidas, UA, OTAN, UE) <i>Coordinadas:</i> Chad (Naciones Unidas, UE) <i>Paralelas:</i> Afganistán (Naciones Unidas, OTAN, UE) <i>Secuenciales:</i> Sierra Leona (Naciones Unidas, Reino Unido)

Fuente: Elaboración propia a partir de St-Pierre (2008)

Finalmente, la creación en el año 2006 de la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas (CCP, a partir de ahora) supone el intento más ambicioso de

<sup>51</sup> Aunque este tipo de acuerdos demuestran la flexibilidad de Naciones Unidas de adaptarse a la complejidad de los contextos en los que interviene, las operaciones híbridas y lo que significan en el terreno y en términos operacionales generan todavía mucha confusión al incorporar personal y misiones de diversas procedencias organizacionales y nacionales (St. Pierre, 2008: 18).

Naciones Unidas en toda su historia de lograr coherencia, coordinación y sostenibilidad en las misiones de construcción de paz. El mandato de la CCP consiste principalmente en proponer estrategias integradas para la construcción de paz posbélica y contribuir a garantizar financiación para actividades de construcción de paz a corto, medio y largo plazo. Hasta la creación de la CCP, ningún organismo de Naciones Unidas tenía como mandato la responsabilidad explícita de ayudar a los países en situación posbélica y de transición. La CCP está concebida precisamente para cubrir este vacío, facilitando una conexión institucional y sistemática entre las operaciones de mantenimiento de la paz y las de construcción de paz posbélica. La Comisión cuenta con un total de 31 miembros de diferentes países, mientras que su Comité de organización permanente está compuesto por miembros del Consejo de Seguridad, el ECOSOC, la Asamblea General, y los principales contribuidores de tropas, personal militar y policía civil a las misiones de la ONU. La resolución que establecía la CCP también determinó la creación del llamado “Fondo de Construcción de Paz” y de una “Oficina de Apoyo a la Construcción de Paz”. La existencia de estas tres instituciones (Comisión, Fondo y Oficina) implica *de facto* la emergencia de una “nueva arquitectura de la construcción de la paz” (Bellamy, 2010).<sup>52</sup>

## **5. EL BALANCE OFICIAL DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA**

No existe un balance claro sobre el resultado de las operaciones de paz. No obstante, para la mayoría de voces del ámbito institucional y para determinados círculos académicos, en términos generales, el balance oficial de estas dos décadas de operaciones de construcción de paz posbélica es considerablemente positivo. El principal motivo para señalar este hecho sería que, en general, se ha experimentado una caída del número de conflictos armados en el conjunto del planeta, imputable a la consolidación del modelo de construcción de paz de posguerra fría (Newman, Paris y Richmond, 2009: 5). Asimismo, los límites que dicho modelo haya podido presentar están esencialmente vinculados a la falta de financiación y de compromiso internacional con estas misiones, así como a la existencia de problemas de descoordinación y solapamiento que ya hemos señalado. En general, se considera que estos problemas de eficiencia del modelo de construcción de paz pueden ser

---

<sup>52</sup> Véase página de la CCP de Naciones Unidas, en: <http://www.un.org/peace/peacebuilding/index.shtml>

superados si se desarrollan los mecanismos adecuados. A continuación se analizan todos estos aspectos.

### **5.1. Se ha reducido el número de conflictos...**

Numerosos autores han defendido la existencia de una cierta correlación entre el salto cuantitativo y cualitativo de las intervenciones internacionales y la caída drástica del número de conflictos armados en el planeta. En efecto, la mayoría de centros de análisis han constatado en los últimos años una reducción de cerca de la mitad del número de conflictos armados internos, una tendencia que en regiones como África Subsahariana ha sido especialmente significativa.<sup>53</sup> Esta reducción se ha visto acompañada también de una disminución importante del número de víctimas mortales en conflictos armados, cifra que en el año 2006 había descendido por debajo del 2% de las existentes en 1999 (HSRP, 2010). Otro indicador de este “éxito” es la estabilidad (en términos de seguridad local) lograda tras la finalización de conflictos como los que tuvieron lugar en Bosnia, Sierra Leona, Liberia, Namibia, Timor-Leste, El Salvador, Guatemala, Camboya o Kosovo. En todos estos países, gravemente afectados por la violencia armada durante los años noventa, las operaciones de paz habrían conseguido la reconstrucción de los pilares básicos que posibilitan la consolidación de la paz, tales como la estabilidad militar, un cierto crecimiento económico, la reforma del sector de la seguridad, etc. (Newman, 2009: 27). No obstante, Naciones Unidas y el resto de organizaciones internacionales implicadas en procesos de construcción de paz posbélica han realizado matices en función del contexto. Mientras que países como Sierra Leona han sido claramente presentados como un ejemplo exitoso, tal y como veremos en la tercera parte, casos como el de la República Democrática del Congo han suscitado mucha más polémica y controversia.

Otras voces han ofrecido un balance, sin embargo, más moderado. Por un lado, toda una literatura se ha especializado en analizar cuantitativamente los porcentajes de “reanudación de la violencia” en los contextos posbélicos como principal indicador de

---

<sup>53</sup> Por ejemplo, el SIPRI considera que si en 1990 existían 11 “grandes conflictos armados” en el continente africano, en 2007 esa cifra se había reducido a tan sólo uno (Somalia). Véase SIPRI: <http://www.sipri.org/contents/conflict>. Sin embargo, otros indicadores han registrado conflictos que el SIPRI no ha tenido en cuenta, como es el caso de Costa de Marfil.

“éxito” o de “fracaso”. Para éstos, si bien las operaciones de construcción de paz complejas habrían sido efectivas en contener la violencia en el corto plazo, el balance sería mucho más cuestionable en el medio plazo. Existe cierta divergencia entre los autores que han analizado este asunto. Para Barnett (2006), casi el 50% de los países que reciben ayuda en materia de construcción de paz han sufrido la reanudación de la violencia en los primeros cinco años de posguerra,<sup>54</sup> cifra que para Collier y Hoeffler (2004a) oscilaría entre una quinta parte y un tercio de los conflictos durante ese mismo período<sup>55</sup> y para De Coning (2007) se situaría en un cuarto de los procesos de construcción de paz. Doyle y Sambanis (2006), por su parte, han señalado que la reanudación de la violencia se produce en el 30% de los casos durante los dos primeros años, mientras que Mack y otros autores hablan del 44% dentro de los primeros cinco años (2007: 5). En concreto, según Call y Cousens, sólo en el año 2005, siete de los nueve conflictos armados que estallaron fueron contextos en los que la violencia se reanudó (2008: 7).

Esta literatura también ha analizado qué factores han contribuido a registrar una evolución más positiva. Para Sambanis y Schulhofer-Wohl (2006), la presencia de Naciones Unidas habría incrementado significativamente las posibilidades de éxito, en contraste con los contextos donde no existe participación de esta organización. En la misma línea, Doyle y Sambanis aseguran que durante los dos primeros años de finalización del conflicto, los contextos con cualquier forma de participación de operaciones de Naciones Unidas fueron casi el doble de exitosos en comparación con aquellos contextos que no tenían (13 de 27, o el 48%, comparado a los 24 de 94, o el 26% de los conflictos) (2006: 90). Estos han señalado que las misiones de Naciones Unidas, especialmente aquellas con un mandato multidimensional, han contribuido significativamente a reducir la violencia y a fortalecer las oportunidades de democratización del contexto en cuestión (*Ibíd.*: 114).

Por su parte, trabajos como el de Van der Lijn (2009), pero especialmente el de Christoph Zürcher (2006) han tratado de ir más allá, incorporando nuevos indicadores a este intento de medir la eficacia de las operaciones de paz. Este último considera

---

<sup>54</sup> Barnett (2006) también afirma que el 72% de las operaciones de paz han contribuido a dejar en el poder a gobiernos autoritarios.

<sup>55</sup> En estudios anteriores, Collier había apuntado que el porcentaje era muy superior –de casi el 50%– en el caso de la región de África Subsahariana (Bigombe, Collier y Sambanis, 2000).

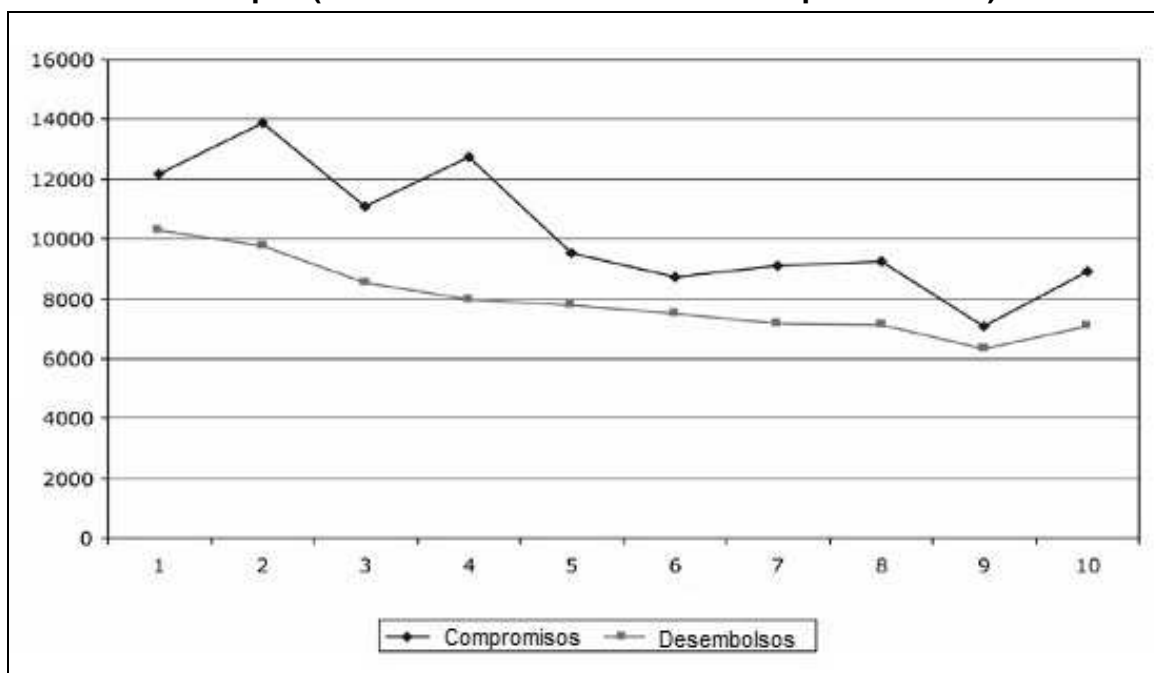
que para medir el “éxito” de una operación de paz es necesario desagregarlo en cinco dimensiones: la ausencia de conflicto armado, el restablecimiento del monopolio de la violencia, el desarrollo económico, la democracia y las capacidades institucionales. A partir del análisis de 17 operaciones de paz, el autor establece tres posibles escenarios: a) la posibilidad de que “más sea mejor” (*more is better*) (cuanto más intrusiva es la misión, mayor éxito se obtiene); b) la posibilidad de que “menos sea más” (*less is better*) (cuanto más intrusiva peor), o c) la posibilidad de un escenario “compensado” (*trade-off*) (más o menos intrusión produce mejores o peores resultados dependiendo del contexto). Sus conclusiones al respecto son dos. Por un lado, Zürcher considera que, aunque no existe una tendencia contundente, los escenarios donde ha habido más intrusión han experimentado mejores efectos para la estabilidad y la consolidación de la paz, por lo que el mejor de los tres escenarios sería aquel que responde a la idea de que “más es mejor”. En segundo lugar, el estudio también concluye que las operaciones de paz suelen lograr su principal objetivo como es el de garantizar la ausencia de violencia armada, si bien, en general, son incapaces de avanzar substancialmente en la consolidación de las instituciones y en el desarrollo socioeconómico. Zürcher aporta algunos datos sobre esta última conclusión que son significativos, a saber: apenas la mitad de los contextos analizados han registrado en los primeros cinco años una mejora de las cuestiones relacionadas con el imperio de la ley; sólo uno de cada tres países ha logrado en los primeros cinco años iniciar un nivel de desarrollo económico similar al del conjunto de la región en el que se encuentran; todos los contextos han aumentado exponencialmente su dependencia de la ayuda, y sólo un tercio de los países han alcanzado un incremento importante en los indicadores que miden la mejora de la democratización.

## **5.2....pero son necesarios más recursos y mejor coordinación**

Entre los motivos que subyacen en la reanudación de la violencia o en el desarrollo poco favorable de la construcción de paz, se ha señalado la escasa atención económica que muchos de estos contextos reciben una vez se ha sobrepasado la primera fase de estabilización. Suhrke y Buckmaster (2005b), por ejemplo, han subrayado la diferencia existente entre la cantidad que los donantes suelen comprometer de manera pública en las conferencias de donantes y la cantidad que realmente acaba desembolsándose y llegando al terreno. Del mismo modo, estos han

destacado la caída de la ayuda que muchos de estos países suelen experimentar tras los primeros años de posguerra. Si bien durante los dos o tres primeros años el país en cuestión suele recibir una atención económica importante, una vez transcurridas las primeras fases de la intervención, la ayuda internacional tiende a ir menguando (Véase Gráfico 1.3.).<sup>56</sup>

**Gráfico 1.3. Compromisos y desembolsos en los 10 primeros años de construcción de paz (en millones de dólares de media por contexto)**



Fuente: Suhrke y Buckmaster, 2005b: 739

Englebert y Tull (2008) han demostrado esta tendencia analizando algunos casos africanos (Burundi, RD Congo, Costa de Marfil y Sierra Leona). En todos ellos, el inicio de la fase de construcción de paz ha comportado un crecimiento importante de la ayuda, la cual ha registrado una reducción drástica tras el primer año. En opinión de ambos autores, este hecho pone de relieve serias inconsistencias entre los ambiciosos fines de la agenda de construcción de paz posbélica<sup>57</sup> y los escasos

<sup>56</sup> Según Suhrke y Buckmaster, esta dinámica respondería a “intereses estratégicos” por parte de los donantes, a partir de tres razones específicas: humanitarias (demandas de ayuda en la fase de emergencia); implementación de un acuerdo de paz (que por lo general viene acompañada de una agenda concreta), o apoyo a un régimen “amigo” (2005b: 744). Por su parte, Lidén, MacGinty y Richmond también han señalado el notable impacto que la crisis financiera internacional (que dio comienzo oficialmente en septiembre de 2008) puede estar ya teniendo en las partidas destinadas a las operaciones de paz y el recorte que puede suponer en los próximos años (2009: 588).

<sup>57</sup> La MONUC (misión en República Democrática del Congo) tiene un coste total de más de 1.000 millones de dólares por año (Englebert y Tull, 2008: 128).



medios de los que esta dispone (Englebert y Tull, 2008: 128-129).<sup>58</sup> Barnett también ha criticado la escasa cantidad final de ayuda dedicada a la construcción de paz posbélica. Para este y otros autores, el margen real que se destina a este tipo de actividades no es proporcionalmente significativo si se tiene en cuenta el presupuesto total de las agencias de donantes, por lo que la construcción de paz estaría sobrerrepresentada respecto a los recursos que finalmente se destinan a su operacionalización (Barnett *et al.*, 2007).<sup>59</sup> Call y Cousens han apuntado los problemas que, en su opinión, esta tendencia está generando:

*“[...] short political attention spans translate into hiccups or inadequacies in resource allocation, from troops to money, which can pose major problems for peacebuilding. This compounds a related problem of ensuring that UN and other peacebuilding activities have sustained political and financial oversight from member states and relevant intergovernmental bodies.”* (2008: 11-12)

En este sentido, se considera que una mayor y más dilatada presencia de los donantes en el país es necesaria para la consolidación de la situación política y social. En opinión de Krishna Kumar, la comunidad internacional no debería impulsar una agenda de reformas con un potencial transformador tan importante sin garantizar previamente inversiones a largo plazo (1997: 35). Chand y Coffman han ido más allá sugiriendo en su análisis sobre Mozambique, Liberia y Timor-Leste, que la presencia de los donantes y la llegada de fondos debería perpetuarse durante generaciones para verdaderamente garantizar la consolidación del proceso de reconstrucción posbélica:

*“[...] even under the most optimistic assumptions, suggest that it would be decades, possibly generations, before post-conflict states are ready to see donors leave. It is not just fiscal space provided by donors that is critical to post-conflict reconstruction but rather the ‘breathing space’ provided through*

---

<sup>58</sup> Los compromisos internacionales con la reconstrucción de los países africanos es substancialmente inferior que en otras regiones. Según los datos del Gobierno de la República Democrática del Congo, mientras que el coste per cápita de la reconstrucción del país es de 39 dólares, esta cifra es muy desfavorable si se compara con los casos de Afganistán (129 dólares), Bosnia y Herzegovina (211 dólares), El Salvador (79 dólares), Irak (508 dólares), Kosovo (240 dólares) y Timor-Leste (278 dólares) (Englebert y Tull, 2008: 130).

<sup>59</sup> Por ejemplo, desde su establecimiento en 1997, el Fondo Post-Conflicto del Banco Mundial sólo ha desembolsado (hasta 2006) un total de 67 millones de dólares, mientras que el presupuesto de la Oficina de Iniciativas de Transición de USAID en 2004 no alcanzó los 55 millones de dólares y en 2005 fue de 49 millones, suponiendo el 3,5% total de su presupuesto de más de 9.000 millones.

*the on-the-ground presence of donors to permit the creation and consolidation of institutions able to support economic activity and under-gird the state from failure” (Chand y Coffman, 2008: 2)*

Otro de los grandes problemas planteados tiene que ver con la llegada urgente y flexible de la ayuda internacional. Si bien el sistema de Naciones Unidas ha logrado en los últimos años poner en marcha mecanismos como la CCP, recientemente analizada, o como el “Peacekeeping Support Account”, que prevé el desembolso y llegada de fondos de manera rápida, la mayoría de sectores y estrategias de construcción de paz, especialmente las relacionadas con el desarrollo socioeconómico, enfrentan graves problemas a la hora de recibir recursos de manera sostenida. No obstante, en los últimos años, algunos programas han recibido una creciente atención al ser considerados como estrategias cruciales en el proceso de construcción de paz, tales como: los programas de DDR, las estrategias de reforma del sector de la seguridad, la reforma y consolidación del imperio de la ley o iniciativas vinculadas a los procesos de justicia transicional (Call y Cousens, 2008: 12). El problema de la flexibilidad de fondos también ha llevado a Naciones Unidas, instituciones financieras multilaterales como el Banco Mundial o bien donantes bilaterales como DfID a poner en marcha nuevos mecanismos destinados a superar estas limitaciones y a fortalecer las intervenciones postconflicto, incluyendo la creación dentro de las burocracias ya existentes de nuevas unidades especializadas en contextos de transición.<sup>60</sup>

## **6. RECAPITULACIÓN**

Este primer capítulo ha analizado de manera descriptiva el origen del concepto y de la operacionalización de la construcción de paz posbélica en el contexto de posguerra fría, así como algunas de sus principales características. En primer lugar, cabe

---

<sup>60</sup> Los “Multi-Donor Trust Funds” (MDTF) han sido adoptados en los últimos años como una manera de mejorar la coordinación de los donantes y garantizar el desembolso de recursos (GSDRC, 2007). Estos son desplegados en paralelo a una evaluación de necesidades, en las que se implica tanto a los actores internacionales como a los locales. El denominado S/CRS del Departamento de estado de EEUU, la Unidad Post-conflicto del Banco Mundial o la Oficina para la Prevención de Crisis y Recuperación del PNUD, son algunos ejemplos de esta dinámica. Cabe señalar también el desarrollo de instrumentos como las “misiones de evaluación” o los “procesos de planificación” (“Post-Conflict Needs Assessments”, “Integrated Mission Planning Processes” o “Integrated Peacebuilding Strategies”) o la emergencia de nuevos mecanismos para lograr recursos de manera fluida (*Ibíd.*: 12-13).

señalar que las operaciones de construcción de paz posbélica se han convertido en la principal actividad de Naciones Unidas desde finales de la década de los ochenta. Estas operaciones fueron adquiriendo gradualmente mandatos muchos más amplios, escenificando una notable ruptura con los objetivos de las tradicionales misiones de mantenimiento de la paz existentes hasta ese momento. Las causas que explican este proceso tienen que ver con los cambios acontecidos a escala global tras el derrumbamiento del bloque del este y como consecuencia de la revitalización y protagonismo de Naciones Unidas en este contexto. La consagración de textos como *Un Programa de Paz* de Boutros-Ghali fueron determinantes en la concreción y consolidación de esta idea. Sin embargo, la construcción de paz posbélica no ha quedado circunscrita al papel de Naciones Unidas, ya que la mayoría de organizaciones internacionales han ido incorporándola a sus respectivos mandatos y coordinándose con Naciones Unidas en el diseño e implementación de las diferentes reformas de la construcción de paz. Asimismo, en los últimos años el concepto de construcción de paz ha quedado muy vinculado a la idea de construcción del estado.

En segundo lugar, el despliegue de las operaciones de construcción de paz posbélica ha tenido una distribución regional bastante desigual. Si bien durante los años noventa, Europa concentró un mayor número de efectivos y atención internacional en este sentido, el continente africano es el que, en términos globales, ha acabado consolidándose como la principal plataforma de las misiones de construcción de paz. Este hecho es debido al número de conflictos armados registrados en esta zona y a la finalización de muchos de estos en los últimos años. Del mismo modo, el respaldo internacional a estas operaciones no ha sido progresivo, ya que en función de los diferentes éxitos y fracasos de estas operaciones y del contexto internacional las misiones de paz han ido recibiendo una mayor o menor atención.

Tercero, las operaciones de construcción de paz han evolucionado hacia un modelo de intervención cada vez más estandarizado y homogéneo. El salto cualitativo de estas misiones se ha materializado en el desarrollo de un buen número de actividades que buscan la transformación de diferentes aspectos políticos, sociales o económicos del contexto posbélico en cuestión. Todas estas actividades, en general, pueden englobarse en cuatro ámbitos principales de intervención: seguridad y gobernanza, democratización y participación política, recuperación socioeconómica

y liberalización económica y justicia transicional. La consecución de todas estas actividades aspiraría a lograr una “triple transición”: política, social y económica.

En cuarto lugar, este modelo de construcción de paz posbélica de posguerra fría ha implicado la participación de un número de actores cada vez más importante, tanto de carácter interno (pertenecientes al contexto posbélico en cuestión) como externo. Los actores externos se han caracterizado por su naturaleza diversa (militar y civil, pública y privada, estatal y no estatal), así como por la “división del trabajo” que han acabado efectuando una vez sobre el terreno. Esta multiplicidad y diversidad de actores ha conllevado también una interacción muy compleja –que debe entenderse desde la existencia de diferentes arenas o esferas interconectadas-, así como el desarrollo de mecanismos de coordinación y complementación entre todos ellos que tiene como objetivo superar los problemas planteados por esta complejidad.

Finalmente, el balance de las operaciones de construcción de paz realizado por las organizaciones internacionales y por algunos sectores académicos es esencialmente positivo. Por una parte, se considera que la consolidación de este tipo de misiones de paz explicaría el descenso registrado en el número de conflictos armados y la estabilización de muchos contextos. A pesar de este balance positivo, una parte de esta literatura considera que un tanto por ciento considerable de países han experimentado todavía la reanudación de las hostilidades. Este problema estaría sobre todo vinculado a las dificultades con la coordinación entre actores, así como al insuficiente compromiso internacional con la financiación de las misiones de paz. En opinión de esta literatura, una mayor complementación, presencia y compromiso internacional contribuiría a consolidar las operaciones de paz como un instrumento fundamental para la pacificación de muchos de estos países.

Si bien este capítulo ha ofrecido una radiografía principalmente descriptiva del origen y la morfología de las operaciones de construcción de paz posbélica, los próximos cuatro capítulos analizarán el debate académico que ha tenido lugar con especial énfasis en los últimos diez años y que se ha caracterizado por las críticas y la problematización que se ha hecho de este tipo de misiones.

**PARTE II. RECONSTRUCCIÓN DE LOS  
DEBATES CRÍTICOS: CONSENSOS,  
DISENSOS Y ENFOQUES ALTERNATIVOS**



# **CAPÍTULO 2. FUNDAMENTOS METATEÓRICOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA**

## **1. INTRODUCCIÓN**

El modelo hegemónico de construcción de paz posbélica en la posguerra fría ha sido considerado, en general, como un instrumento razonablemente exitoso y efectivo para lograr la estabilización y pacificación de contextos que han padecido un conflicto armado. Aunque tanto en la década de los años noventa como más recientemente, algunos análisis (institucionales y académicos) han señalado la existencia de ciertas limitaciones, muy vinculadas a problemas de funcionamiento y organización de los actores (descoordinación, solapamiento de tareas, etc.) y a la falta de recursos, éstas no han supuesto en ningún momento el cuestionamiento del modelo en sí. Todo lo contrario, puede afirmarse que la construcción de paz posbélica se ha convertido en un ejercicio de “sentido común” aceptado por el conjunto de la comunidad internacional a la hora de afrontar la transformación de sociedades en situación de postconflicto.

No obstante, desde el inicio del nuevo milenio, la construcción de paz posbélica ha suscitado una discusión sin precedentes en el plano académico (Bellamy, 2004). La proliferación de libros, revistas académicas y artículos que se han dedicado al análisis de este tipo de operaciones ha sido extraordinaria. A diferencia de los debates académicos que tuvieron lugar durante los años noventa, la mayoría de estas aportaciones se han caracterizado por ofrecer una perspectiva muy crítica con la forma y el fondo de las misiones de paz. En los próximos cuatro capítulos se recogen algunos de los principales debates críticos que han surgido al respecto. En primer lugar, el que analiza los fundamentos metateóricos, los consensos y los paradigmas de las relaciones internacionales que, en opinión de esta literatura más crítica, subyacen en el modelo de construcción de paz (capítulo 2). En segundo lugar, el que sintetiza las críticas y disensos que esta literatura ha manifestado respecto al modelo de construcción de paz posbélica (capítulo 3). En tercer lugar, el que aborda los posibles enfoques alternativos al modelo de construcción de paz hegemónico (capítulo 4). Y, finalmente, el debate que analiza el concepto de apropiación local, el

cual sido integrado en los últimos años en la agenda internacional de construcción de paz (capítulo 5).

Centrándonos en el primero de estos cuatro capítulos, las siguientes páginas tienen como objetivo examinar los fundamentos metateóricos que, según esta literatura crítica, pueden encontrarse en el modelo de construcción de paz posbélica de posguerra fría. El capítulo se organiza en tres epígrafes diferentes. En el primero se vincula la hegemonía del modelo de construcción de paz a la existencia de un “consenso” tácito o implícito de posguerra fría entre todos los actores internacionales. Este consenso comprendería dos aspectos: una visión internacional compartida sobre la naturaleza de los conflictos armados de posguerra fría (al interpretarlos generalmente como fenómenos postpolíticos) y el desarrollo del modelo de construcción de paz como receta universal para la resolución de dichos conflictos. Asimismo, el consenso debería ser considerado en su esencia como un “consenso liberal” ya que confía en los principios clásicos liberales (democracia, economía de mercado, derechos humanos, etc.) como forma de transformación de conflictos y de consolidación de la paz.

El segundo epígrafe señala un aspecto importante teorizado por esta literatura crítica: este consenso no es monolítico, sino que es un acuerdo en el que finalmente han confluido diferentes perspectivas y discursos sobre la paz en el marco de las relaciones internacionales (realismo, liberalismo, idealismo, cosmopolitismo, estructuralismo, teoría crítica, etc.), los cuales tienen diferentes visiones sobre la paz. Este hecho es importante no sólo para visualizar la complejidad que encierra dicho consenso, sino para señalar que la influencia de una u otra perspectiva acabará determinando el tipo de modelo de construcción de paz que se implemente en el terreno (conservador, ortodoxo-liberal o emancipador).

Finalmente, el tercer epígrafe ofrecerá más matices al respecto. Para la literatura crítica, el consenso tampoco es estático ya que ha ido evolucionando a lo largo de estas dos décadas. Si bien en los años noventa predominó un consenso en el que el paradigma liberal, y hasta cierto punto otras perspectivas, consolidaron un modelo de construcción de paz ortodoxo, el escenario post 11 de septiembre y la influencia del paradigma realista han derivado en un modelo conservador que entiende la



construcción de paz como construcción de estado, tal y como ya se ha anticipado en el capítulo primero.

## **2. ¿UN “CONSENSO LIBERAL” SOBRE LOS PROBLEMAS Y SOLUCIONES DE POSGUERRA FRÍA?**

Un primer aspecto revelador de toda esta literatura ha sido su intento de examinar los fundamentos teóricos de la construcción de paz posbélica. Duffield (2004) y Richmond (2004, 2005b, 2008) han señalado con insistencia la idea de que en el fondo del modelo hegemónico subyace un “consenso” sobre la construcción de paz alcanzado gradual e implícitamente por la inmensa mayoría de actores internacionales (Naciones Unidas, estados y donantes, organizaciones regionales, e incluso ONGs internacionales). Para ambos autores, en realidad, este consenso sería doble e integraría dos discursos interconectados en el que uno no es posible sin el otro. Detrás de las operaciones de construcción de paz posbélica como instrumento principal de resolución y transformación de conflictos, arguyen éstos, existiría una determinada interpretación de los conflictos armados de posguerra fría que se caracterizaría por ser postpolítica o postideológica (Duffield, 2004: 171-172; Richmond, 2005b: 85). A continuación se analizan cada uno de estos dos consensos.

### **2.1. El consenso sobre los problemas de posguerra fría: la naturaleza postpolítica de los conflictos armados**

El primer aspecto está relacionado con el tipo de interpretación que algunos autores a nivel académico habían hecho sobre la naturaleza de los conflictos armados de principios de los años noventa (Porto, 2008: 50-51). Su trascendencia no reside tanto en el análisis que pudieran hacer sino en la influencia que verdaderamente tuvieron en el ámbito institucional y en la toma de decisiones.<sup>61</sup> En opinión de Duffield (2004) o de Chandler (2006b), el discurso de las “nuevas guerras”, acuñado por autores como Van Creveld (1991), Holsti (1996), Ignatieff (1998), Shaw (1999) o Kaldor (2001),

---

<sup>61</sup> La influencia de unas comunidades epistémicas en otras (en este caso, entre la academia y el ámbito institucional) ha sido analizado por Paul Richards (1996, 2005). Richards ha examinado el impacto que los escritos del periodista estadounidense Robert Kaplan tuvieron en la actuación de Bill Clinton durante la segunda mitad de los noventa. Mark Duffield (2004) también ha reflexionado sobre esta cuestión. En el capítulo 6 se analizará, en concreto, lo que sucedió en el caso de Sierra Leona.

atribuyó a la violencia armada una naturaleza esencialmente postpolítica o desideologizada, en el que se mezclaban cada vez con más frecuencia el crimen organizado y las violaciones a gran escala de los derechos humanos (Kaldor, 2001: 16). A diferencia de los conflictos armados tradicionales –en los que todavía prevalecía algún tipo de norma o de legislación internacional a la que los combatientes, de algún modo u otro, se sometían- la guerra en el contexto de globalización y de derrumbe del bloque soviético, se había convertido en un fenómeno “informal”, “privatizado”, “degenerado”, “inhumano” o “irracional”, según los adjetivos que la literatura fue utilizando al respecto, en los que no existían causas de fondo aparentemente políticas y en el que los diferentes actores en liza no perseguían, en definitiva, causas justas. Dicho en palabras de David Chandler:

*“The tendency for international theorists and international security actors to perceive internal conflicts in the non-Western world as crimes to be judged and righted rather than as political conflicts to be mediated [...] This re-representation of non-Western conflict as driven by atavistic desires of ethnic identity, economic crime and human rights abuse, rather than rational political causes, has been held to illustrate the incapacity of non-Western states and peoples and the need for international intervention.”* (2006b: 483-484)

En efecto, esta visión tuvo un gran impacto e influencia en los diferentes círculos institucionales. Los conflictos en lugares como Liberia, Ruanda o Sierra Leona fueron interpretados como procesos en los que el caos generado por las rivalidades étnicas o la escasez de recursos (Kaplan, 1994; Homer-Dixon, 1994; Kaldor, 2001), el subdesarrollo y la pobreza (principalmente, para Naciones Unidas), el colapso y la desintegración de las estructuras del estado-nación (Kaplan, 1994) o bien la codicia por los recursos naturales (Collier y Hoeffler, 2000) eran las principales causas de enfrentamiento. Este tipo de narrativas no sólo se fundamentaban en la desideologización de la violencia, que era ahora interpretada como algo irracional o instrumental (según el caso), sino que además se basaba en la constante criminalización de las elites políticas locales y en la deslegitimación de las posibles interpretaciones que las voces críticas del Sur pudieran efectuar sobre la naturaleza de sus conflictos (Duffield, 2004: 172). Estos contextos también se caracterizaban por generar a su vez grandes crisis humanitarias que Naciones Unidas definió como “emergencias políticas complejas” en las que la población civil era la principal víctima y objetivo deliberado de los combatientes (Sanahuja, 2002: 44). Para Occidente, la intervención en este tipo de escenarios de violencia no tenía otro interés que el

aparentemente despertado por la compasión y el imperativo moral de asistir a las poblaciones que estaban siendo objeto de violaciones de derechos humanos a gran escala (Chandler, 2006b: 485). Michael Ignatieff (1998), en su obra *El honor del guerrero*, mostraba esta visión de la siguiente manera:

*“De los casi cincuenta conflictos en marcha, a penas existe alguno en este momento que se adapte al modelo clásico de la guerra profesional entre Estados. Por el contrario, se trata de insurrecciones armadas y campañas guerrilleras contra regímenes impopulares, levantamientos de minorías étnicas contra la mayoría gobernante, y bandas de chacales que vagabundean libremente entre las ruinas de los antiguos Estados. En tales conflictos, los civiles se encuentran en una permanente línea de fuego; en Argelia, Colombia o Sri Lanka, las milicias irregulares los eligen como blanco con la misma frecuencia que a los militares. (...) En Chechenia y Afganistán, el conflicto que comenzó como un genuino levantamiento contra el ocupante extranjero ha degenerado en una lucha atroz por el territorio, los recursos, las drogas y las armas, entre milicias que apenas se distinguen de bandas de gánsteres. Son conflictos que carecen de interés para las grandes potencias –no está en juego ningún problema territorial o de seguridad-, por eso pueden prolongarse indefinidamente. En los Estados decadentes del África central u oriental (Zaire, Ruanda, Burundi) (...) la “guerra harapienta” (...) se ha convertido, irremediabilmente, en un aspecto más de la vida cotidiana” (1998: 122)*

Esta interpretación sobre los conflictos armados de posguerra fría implicó, en palabras de Paul Richards (2005), la consolidación de una visión “epidémica” de la guerra. Este aspecto habría resultado clave para la legitimación y extensión del modelo de construcción de paz ya que, tal y como apuntan Hughes y Pupavac (2005), acabó por favorecer la “patologización” de las sociedades en situación de postconflicto. Los elementos esencialistas de estos discursos, señala Rita Abrahamsen, permitieron presentar a estas sociedades como “deficientes” y “anormales”, hecho que “reforzó la identidad de Occidente como un ente moralmente superior, racional y democrático”. Para la autora, esta visión sirvió igualmente para “absolver” a los países del Norte de cualquier responsabilidad en el fracaso o el subdesarrollo de los países del Sur y para construir a unos como “solucionadores de problemas” y a otros como “receptores” de esas soluciones (2001: 98-99).

Para Duffield (2004), existe otro elemento crucial en la configuración de este discurso. Según el autor, desde finales de los años ochenta tuvo lugar un creciente proceso de lo que ha denominado como “convergencia entre el desarrollo y la seguridad” que

llevaría a intensificar la problematización de los espacios conflictivos. A diferencia del contexto de guerra fría, donde la ayuda internacional reflejaba las necesidades estratégicas de la dinámica bipolar,<sup>62</sup> desde principios de los años noventa el discurso del desarrollo volverá a restablecer como preocupaciones principales la pobreza y las “nuevas guerras”, asumiendo que ambos problemas no sólo son relevantes en tanto que cuestiones de responsabilidad ética, sino que, en el fondo, también deben interpretarse como problemas de seguridad colectiva o, dicho en palabras de Neil Cooper (2006a), de “vulnerabilidad mutua”. Esta concepción se agudizará todavía más tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. El subdesarrollo y la pobreza quedarán asociados estrictamente al conflicto y a la violencia y éstos a su vez se contemplarán como factores potenciadores del terrorismo internacional. El fomento del desarrollo se convertirá en sinónimo de la búsqueda de la seguridad y la seguridad se convertirá en un prerequisite para conseguir el desarrollo sostenible.

## **2.2. El consenso sobre las soluciones: “paz liberal” como instrumento de gobernanza**

A este primer consenso sobre la naturaleza de los conflictos de posguerra fría, la literatura crítica considera que cabe sumar un segundo consenso sobre la necesidad de intervenir, gestionar y regular estos espacios. Según Duffield, los actores internacionales fueron confluyendo desde principios de los años noventa en la idea de que “(...) el conflicto en los países del sur se enfocaba mejor a través de una serie de medidas interconectadas y transformacionales que buscaran la mejora y armonía de este tipo de contextos” (2004: 38).

---

<sup>62</sup> Según Rafael Grasa (2010), el mundo bipolar estableció una separación clara entre las políticas de seguridad y las políticas de desarrollo, pese a que ambas figuraban, con énfasis diferentes, en la Carta de las Naciones Unidas. La idea de desarrollo se asoció exclusivamente al desarrollo económico de los estados. Las cuestiones de seguridad, por su parte, tenían una agenda muy limitada, centrada en la protección de la integridad territorial, la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses nacionales de los estados. No obstante, para dicho autor, si bien en el mundo académico, paz, seguridad y desarrollo fueron dimensiones separadas y con poco diálogo entre ellas, sí que puede detectarse ya desde Truman una relación entre seguridad y desarrollo que, en el caso de EEUU, puso de manifiesto, entre otras cosas, la “Alianza para el Progreso”. Posteriormente, durante los años ochenta se impuso progresivamente una concepción de la paz, de la seguridad y del desarrollo nueva: seguridad y desarrollo se concebían como procesos multidimensionales cuyos objetivos últimos debían ser el bienestar/seguridad de las personas y, por último, con actores plurales (privados y públicos) e instrumentos diversos y no sólo militares (seguridad) ni económicos (desarrollo). En ese marco se va a redefinir la relación seguridad-desarrollo en el contexto de la posguerra fría y de los “nuevos” conflictos armados violentos, proceso que culmina con el surgimiento del concepto de “construcción de la paz” entendido como marco comprensivo de las agendas de paz, seguridad y desarrollo.

Los principales actores internacionales fueron así determinando una pauta de actuación cada vez más comprometida con la resolución y la prevención de los conflictos como forma de entender la construcción de paz y con la reconstrucción de los espacios afectados por la violencia armada. Para Oliver Richmond, las respuestas a los conflictos desde entonces y en comparación al modelo de mantenimiento de la paz de la guerra fría, se caracterizaron, en efecto, por seguir una pauta más intervencionista y ambiciosa que aspiraba a la importación de formas de gobernanza y paz en las zonas afectadas por conflictos:

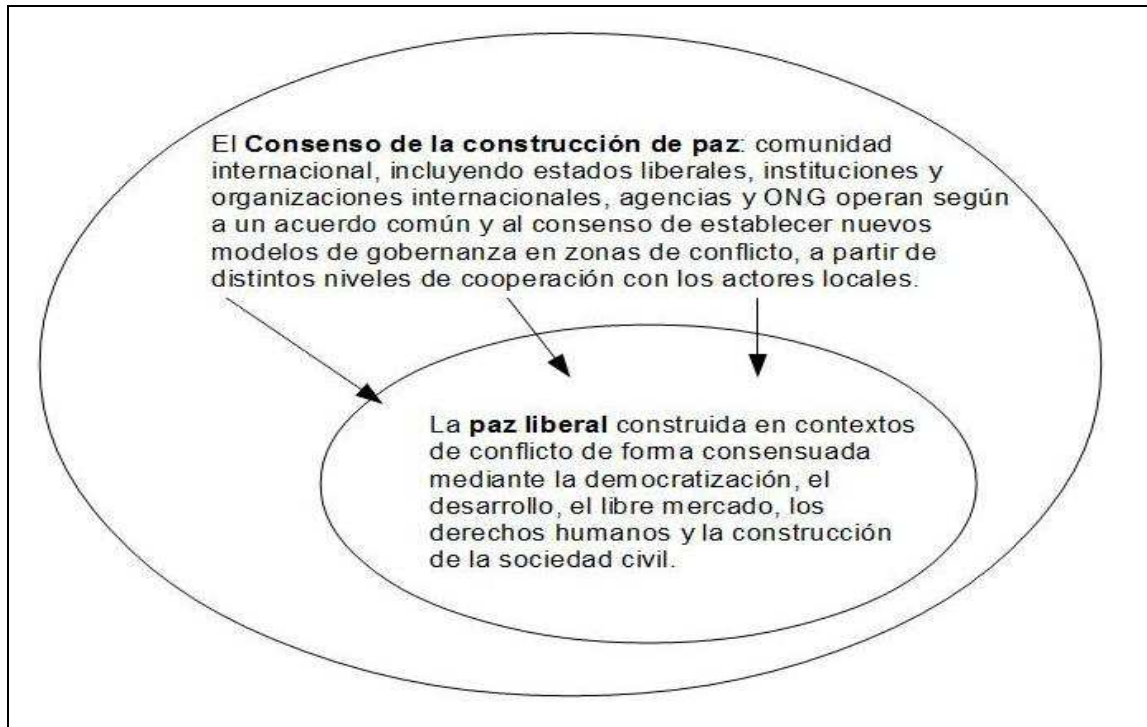
*“The peacekeeping operations in Namibia, Cambodia, Angola, Mozambique and El Salvador seemed to offer the hope that the peace engendered in UN intervention could go beyond patrolling ceasefires and would instead contribute to the democratisation of failing and failed states. In this way peacekeeping was linked to the liberal peace, meaning that interveners (peacekeepers, NGOs, donors and officials) were now required to focus on democratisation, human rights, development and economic reform from Cambodia, Bosnia, Kosovo, Sierra Leone, Liberia, DR Congo and East Timor. Peacekeeping, and the complexity of tasks associated with it, became part of global governance, which now became the new imaginary of peace in the minds of policymakers, and peace and conflict researchers alike” (Richmond, 2008: 105)*

Tal y como se ha analizado en detalle en el primer capítulo y como se representa en el Gráfico 2.1., dicho consenso fue traducándose progresivamente en un modelo de construcción de paz determinado: un modelo de construcción de paz liberal, que requería la intervención en diversos ámbitos de una sociedad afectada por un conflicto mediante la institucionalización de la democracia, el desarrollo, la economía de libre mercado, los derechos humanos y la construcción de la sociedad civil. Para este propósito, la coordinación y complementación entre todos los actores, tanto internos como externos, era fundamental. Aunque con diferentes intensidades, todo este consenso, en opinión de Richmond, fue impulsado sobre todo por las aportaciones de actores como Naciones Unidas o EEUU, y sus respectivos aliados, los cuales estaban fundamentados en motivaciones éticas pero también estratégicas (2005b: 80).

Roland Paris considera que este proyecto de “construcción de paz liberal” ha llegado a convertirse en una receta de carácter universal que aspira, de forma generalizada, a la transformación de contextos conflictivos en democracias liberales de mercado tan pronto como sea posible (2004: 3). A pesar de la constatación de ciertos límites ya

señalados, apunta Richmond, su consolidación se considera como algo primordial en la creación de formas de paz que contribuyan a la reconfiguración del orden global de posguerra fría (2004: 85). En opinión de este último autor, las tensiones que han ido surgiendo por la convivencia de aspectos militares y civiles en este tipo de misiones han quedado aparentemente resueltas mediante la paulatina división del trabajo entre todos los actores que participan (*Ibíd.*: 84).

**Gráfico 2.1. El consenso de la construcción de paz liberal**



Fuente: Elaboración propia a partir de Richmond, 2005b: 193

Beatrice Pouligny, por su parte, ha destacado algo en lo que que otros muchos autores también han insistido, como es el hecho de que la paz liberal se sustenta, en primer lugar, en la idea clásica de que “las democracias tienen menos probabilidades de enfrentarse entre sí” y en el ideal Kantiano y Wilsoniano de construir democracias como la mejor garantía para lograr un mundo en paz (2006: 239). Según Lidén, el argumento básico de la paz liberal es simple: si estos principios constituyen relaciones sociales, no existirá la necesidad de enfrentarse. Para que la paz sea sostenible, arguye el autor, es necesario un cierto grado de libertad y de justicia y el liberalismo es una visión política de cómo estos valores humanos pueden ser alcanzados. Las decisiones políticas que reflejan y cultivan los ideales liberales son consideradas como inherentemente pacíficas: bajo la directriz liberal, la democracia y el capitalismo son entendidos por estas visiones como sistemas de competición

pacíficos en los que incluso los perdedores mantienen el sentido de justicia y confianza en el sistema que la paz necesita para prosperar (Lidén, 2008: 21).

Roland Paris, por su parte, ha subrayado que este tipo de planteamientos no son estrictamente genuinos de la era postbipolar, sino que significarían la continuidad en definitiva del proyecto Wilsoniano de principios del siglo XX:

*“[...] it was one of the central principles of U.S. President Woodrow Wilson’s foreign policy at the end of World War I. Wilson viewed the American model of market democracy as the apogee of political development, and believed that the spread of this model would promote peace in both domestic and international affairs” (2004: 40)*

Edward Newman también ha destacado las raíces de la paz liberal, considerando que ésta es en el fondo un corolario de la “teoría de la paz democrática” (2009: 39). En opinión de Ole Jacob Sending, esto ha quedado reflejado en la trascendencia que las Naciones Unidas han conferido desde los años noventa a este asunto. Sólo entre 1993 y 2000, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se refirió en 53 resoluciones a la idea de democracia como principal garante de la paz (2009a: 7). Los diferentes Secretarios Generales de Naciones Unidas, por su parte, han insistido en la importancia de considerar la democracia, la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos como aspectos inseparables del proyecto de la construcción de paz.<sup>63</sup> Boutros Boutros-Ghali, en la *Agenda para la Democratización* de 1996, señalaba lo siguiente sobre este asunto:

*“Because democratic Governments are freely chosen by their citizens and held accountable through periodic and genuine elections and other mechanisms, they are more likely to promote and respect the rule of law, respect individual and minority rights, cope effectively with social conflict, absorb migrant populations and respond to the needs of marginalized groups. They are therefore less likely to abuse their power against the peoples of their own State territories. Democracy within States thus fosters the evolution of the social contract upon which lasting peace can be built. In this way, a culture of democracy is fundamentally a culture of peace” (Boutros-Ghali, 1996: 7)*

---

<sup>63</sup> Véase Secretario General de Naciones Unidas, *Speech at the UN Democracy Fund on UN Peace Day*, 10 de abril de 2007, en: <http://www.un.org/democracyfund/XNewsPeaceDay.htm>

Según Sending, el hecho de convertir la construcción de paz posbélica en sinónimo de los principios democráticos liberales ha hecho que las intervenciones internacionales, mediante el despliegue de las operaciones de paz, tengan como objetivo último no sólo reconstruir las instituciones o infraestructuras afectadas por la guerra, sino la completa reorganización de las relaciones entre el estado y la sociedad (2009a: 7-8). En una conferencia pronunciada en Nueva York, el propio Boutros-Ghali (1993) afirmaba abiertamente que las operaciones de Naciones Unidas debían ahora implicar nada menos que “la reconstrucción de toda una sociedad y un estado”.<sup>64</sup>

Para Duffield, todo este proceso pondría de manifiesto cómo el significado del concepto de “desarrollo” ha mutado ostensiblemente en menos de una generación: del modesto objetivo del mantenimiento de la paz de los años ochenta, se habría pasado a pretender cambiar sociedades en su totalidad, así como a transformar su comportamiento y las actitudes de la gente que viven en ellas, cambiar los valores indígenas y sus modos de organización, percibidos en su esencia como problemáticos, para reemplazarlos por el ideario liberal (2004: 74). El proyecto de la paz liberal, asume este autor, demostraría la “radicalización de la política del desarrollo” de posguerra fría y la emergencia de un “nuevo humanitarismo” o “humanitarismo político” fundamentado en el hecho de que la agenda desarrollista para la transformación social se ha convertido en una responsabilidad internacional y no en la simple responsabilidad de un único Estado jurídico (*Ibíd.*: 111). En esta misma línea, Alex Bellamy y Paul Williams han enfatizado el carácter “postwestfaliano” o “postsoberano” inherente a esta manera de entender la construcción de paz. Para estos dos autores, el consenso ha acabado estableciendo de manera casi perentoria que sólo un tipo de intervención basado en los pilares de la construcción de paz liberal podrá garantizar la estabilidad, el desarrollo y la prosperidad a un país afectado por un conflicto:

*“The post-Westphalian conception, therefore, insists that in the long term the best chance for stable peace to take root in international society will be if all its members are liberal democracies. According to this approach, liberal*

---

<sup>64</sup> Véase BOUTROS-GHALI, B. 1993: *Beyond Peacekeeping, Address at the New York University School of Law Conference on the Future of Collective Security*, 22 de enero de 1993: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?collection=journals&handle=hein.journals/nyuilp25&div=11&id=&page=>



*democratic states construct relationships built on confident expectations of peaceful change, free trade, cooperation for mutual gain and transnational relationships between societies. It also implies that where liberal societies are absent, war within and between states will be more likely. The principal aim of peace operations thus becomes not so much about creating spaces for negotiated conflict resolution between states but about actively contributing to the construction of liberal polities, economies and societies. In other words, post-Westphalian peace operations are intended to protect and spread liberal democratic governance” (Bellamy y Williams, 2004a: 4-5)*

Michael Pugh, por su parte, considera que esta dinámica habría escenificado el paso del famoso “Consenso de Washington” de los años ochenta (en el que el FMI y el Banco Mundial fueron los actores destacados y que se caracterizó por la desregulación estatal como forma de intervención) a lo que el autor ha denominado como el “Consenso de Nueva York” a partir de los años noventa debido a la convergencia de visiones y objetivos entre todos los actores internacionales y el papel especialmente relevante de Naciones Unidas. Para Pugh, la construcción de paz ha acabado erigiéndose en un proyecto altamente intervencionista, fundamentado en los principios del internacionalismo liberal y con un carácter fuertemente racional, mecanicista y tecnicista. Tal y como otros autores ya han apuntado con anterioridad, los problemas de un país determinado ya no vendrían diagnosticados por ellos mismos, sino que es la comunidad internacional la que decide qué causas han llevado a un conflicto y qué receta contribuirá a su solución. Esta “nueva ortodoxia”, sostiene el autor, parte también de la necesidad de cooperación entre todos los actores que participan del proyecto. Su ideal de relación con las elites locales y con el conjunto de la población receptora del proyecto de la paz liberal está ahora basado en la idea del “partenariado”, del consentimiento y de la negociación entre las partes (2004: 44).

En definitiva, en palabras de Richmond, el consenso de la construcción de paz liberal ha logrado convertirse en un “metadiscurso, un marco y una estructura, con una ontología y una metodología específica en el que intervienen múltiples actores a diversos niveles” (2006: 295), así como en un “régimen de verdad sobre lo que debe ser la paz” (Richmond, 2005b: 113). La viabilidad y legitimidad internas de este proyecto conllevan una gran estrategia comunicativa y el suministro constante de recursos (Richmond y Franks, 2009: 4).

Algunos se han interrogado también sobre las diferencias y similitudes que la paz liberal mantiene con las experiencias de reconstrucción posbélica anteriores a las del contexto de posguerra fría. Para la mayoría, el consenso de la paz liberal supondría en realidad una considerable ruptura con los modelos de “reconstrucción posbélica” experimentados con anterioridad. La construcción de paz liberal, afirma Christopher Cramer, “hace las cosas de manera diferente” (2006: 257), o dicho en palabras de Andrew Williams, supone una nueva manera de entender la reconstrucción posbélica, a partir de un modelo estándar y universalizable que pretende hacer frente y reconstruir todos aquellos espacios afectados por la violencia armada mediante una única receta de corte liberal (2010: 58).

Varios autores han comparado este tipo de procesos con experiencias de reconstrucción como el Plan Marshall, implementado tras la Segunda Guerra Mundial. Simon Chesterman, por ejemplo, ha establecido cuatro grandes diferencias entre el modelo hegemónico de construcción de paz actual y esta iniciativa de mediados de siglo: primero, a diferencia del contexto actual, mucho más ambiguo, Chesterman considera que la resolución de la segunda guerra mundial proporcionó un claro contexto militar y político para la reconstrucción; segundo, la Europa posbélica de entonces era muy diferente al tipo de países receptores de la ayuda, caracterizados, según el autor, por su fragilidad institucional; tercero, el número de actores que intervienen en las misiones actuales ha aumentado exponencialmente, facilitando la intervención en numerosos sectores pero complicando la coordinación entre todos ellos, finalmente, el Plan Marshall tuvo lugar en una época en la que los beneficios de una intervención gubernamental eran, en general, incuestionables, mientras que hoy los donantes suelen mostrar un gran escepticismo hacia el papel que el gobierno de un país en conflicto debe desempeñar (2004: 185-186).

De forma mucho más crítica, Pouligny, por ejemplo, ha destacado dos grandes factores diferenciadores entre estos dos tipos de experiencias de reconstrucción posbélica. En primer lugar, los países que reciben ayuda en la actualidad obtienen muchos menos recursos. Segundo, estos además enfrentan estrategias de reformas mucho más intervencionistas y exógenas (2006: 249). El mayor rasgo distintivo en este sentido, señala Suhrke analizando en concreto el caso de Afganistán, es que la agenda de construcción de paz posbélica contemporánea viene definida por agentes externos. Mientras los “modernizadores anteriores” gozaron de una notable autoridad

moral para impulsar los procesos de reconstrucción, muchas de las operaciones actuales enfrentan importantes problemas de legitimidad interna (2007: 1294). Esta percepción ha sido plasmada también por Williams quien considera que a diferencia del intervencionismo propulsado por los modelos de construcción de paz actuales, el Plan Marshall respetó la participación y liderazgo de los actores locales:

*"[...] different countries took different paths with the resources provided by the United States in probably the greatest example of self-interested (and wholly beneficially) generosity of the West. And the peoples were trusted to distribute and use their own 'gifts' in their own way so that they felt that they 'owned' the process"* (2010: 66).

Así las cosas, el consenso liberal sobre la construcción de paz es, en definitiva, un experimento de gran alcance que, aunque tiene raíces ideológicas en otros proyectos ya existentes, supone un punto de inflexión notable respecto a otras experiencias internacionales anteriores.

Una vez analizados los pilares que, según la literatura crítica, han configurado la construcción de este doble consenso liberal sobre la construcción de paz, es importante señalar dos matices importantes ofrecidos por estas voces para entender la magnitud y la complejidad de dicho consenso. En primer lugar, se ha señalado que el consenso no es monolítico sino que tiene una genealogía concreta en el que confluyen los diferentes y principales paradigmas y corrientes teóricas de las relaciones internacionales. Segundo, en función de la influencia de cada una de estas corrientes, el modelo implementado sobre el terreno adquirirá una forma o gradación determinada.

### **3. GENEALOGÍA, CORRIENTES INTERNAS Y GRADACIONES DEL CONSENSO DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ LIBERAL**

Detrás del amplio consenso que el modelo de construcción de paz posbélica de posguerra fría ha concitado entre la mayoría de actores de la comunidad internacional, las aportaciones críticas han apuntado la importancia de identificar los diferentes paradigmas y corrientes de las relaciones internacionales y sus visiones de la paz. A partir de los trabajos de Heathershaw (2008) y Newman (2009), pero especialmente de Oliver Richmond (2005a, 2005b, 2008), este apartado pretende

desfragmentar las distintas “corrientes” existentes en el origen del consenso. Del mismo modo, y siguiendo el planteamiento de algunos de estos autores, los matices y acentos de cada una de estas corrientes, así como el peso de las visiones, agendas y motivaciones que cada una de ellas tiene en la configuración del consenso, han acabado por determinar diferentes “gradaciones” o “modelos” de construcción de paz, esto es, formas diferentes en los que el proyecto de la paz liberal es desplegado una vez sobre el terreno.

### **3.1. Corrientes internas y discursos de la construcción de paz liberal**

Según Richmond (2008), existen cuatro grandes corrientes de pensamiento internas o de discursos que conviven dentro del consenso de la construcción de paz liberal, a saber: la paz del “vencedor”, la paz institucional, la paz constitucional y la paz civil. La primera corriente, la “*paz del vencedor*” (*Victor’s peace*), habría evolucionado directamente de la “edad de oro” del pensamiento realista en Relaciones Internacionales, fundamentada en la idea de que la paz lograda mediante una victoria militar o bien mediante la hegemonía o la dominación tiene más probabilidades de sobrevivir. En su versión más extrema, esta paz puede ser entendida como una “paz cartaginesa” (aquella que es impuesta de manera total a los vencidos) y casi la única manera de contener la obsesión realista por la anarquía de tipo hobbesiana y el irremediable descontrol de la naturaleza humana. Para Heathershaw (2008), la concepción de paz para esta corriente está fundamentalmente relacionada con el “orden”.

En segundo lugar, Richmond distingue otras dos corrientes, tan similares que otros autores como el propio Heathershaw (2008) han optado por fusionarlas en un mismo discurso. Por un lado, estaría la “*paz institucional*”, que descansaría sobre los intentos “idealistas, liberal-internacionalistas y liberal-institucionalistas” de aferrar los estados a una normativa y a un contexto legal en el que aceptan de mutuo acuerdo cómo comportarse y cómo determinar su conducta, una visión reflejada en el pensamiento propio de la Escuela Inglesa. Esta visión pasaría por el Tratado de Westfalia hasta la creación, por ejemplo, de Naciones Unidas. Por otro lado, existiría también una corriente de la “*paz constitucional*”, fundamentada en el argumento kantiano de que la paz emana de la democracia, el libre comercio y un conjunto de valores cosmopolitas que entienden los individuos como fines en sí mismos, en vez de cómo medios para

un fin. Este tipo de concepción, según Richmond, subyace en muchos de los proyectos de la Europa Moderna o en el “Tratado de Versalles” posterior a la primera guerra mundial. Precisamente, tal y como apuntaba anteriormente Roland Paris, el presidente estadounidense Woodrow Wilson habría sido, de algún modo, el inspirador definitivo de esta paz constitucional y el primer jefe de estado en articular la idea de que “las formas democráticas de gobierno son más pacíficas que el resto”, entroncando así con el pensamiento de la Ilustración impulsado por pensadores como John Locke o Adam Smith (2004: 41). De algún modo, ambas versiones (institucional y constitucional) entenderían la paz en tanto que construcción de un orden democrático liberal a escala mundial. En opinión de Heathershaw (2008), la concepción de la paz de estas dos corrientes estaría esencialmente relacionada con la idea de la “gestión de conflictos”.

Finalmente, una cuarta corriente de la paz liberal sería “*la paz civil*”. Esta idea de paz sería la única que, a diferencia de las predecesoras, superaría la idea del estado o de situar la agencia en las organizaciones internacionales, para centrarse en la agencia individual. La paz civil emanaría de la acción directa y de la defensa de la ciudadanía y su movilización, comprendiendo desde la etapa de la abolición de la trata de esclavos hasta la obtención y defensa de los derechos humanos o la inclusión de la sociedad civil en las relaciones internacionales actuales. Esta forma de entender la paz se fundamentaría en el pensamiento liberal sobre los derechos individuales y tendría su más reciente y actualizada versión en el debate sobre una seguridad humana que va más allá del sistema de estados y se preocupa por las “nuevas amenazas a la seguridad”, tales como la pobreza, la desigualdad económica, las enfermedades, los abusos a los derechos humanos, la degradación medioambiental, los desastres naturales e incluso la condonación de la deuda externa (Willet, 2006: 2). La paz civil integraría así aspectos de la teoría crítica, pero también de la agenda clásica marxista, del humanismo cristiano y de la investigación para la paz que perseguirían una paz emancipadora y positiva, fundamentada en la justicia y la cohesión social y la transformación de los conflictos de abajo a arriba (*bottom-up*).<sup>65</sup> A los trabajos de Johan Galtung, mencionados en el primer capítulo, habría que sumar

---

<sup>65</sup> Para una transformación sostenible de los conflictos, sugiere Lederach (1998), la clave consiste en la relación de los implicados en el conflicto y la transformación que tiene lugar a nivel psicológico, espiritual, social, económico, político y militar. La paz, por lo tanto, estaría orientada hacia la construcción de relaciones sociales y de nuevos patrones, procesos y estructuras.

aquí los estudios realizados por Azar y su concepto de “conflictos sociales prolongados” (1990), de John Burton y su noción de “necesidades humanas básicas” (1990) o de John Paul Lederach (1998), quien aboga por una aproximación “holística” a la transformación de conflictos. En este caso, Heathsershaw (2008) considera que la concepción de la paz de esta corriente se asocia fundamentalmente a la idea de “justicia”. (Véase Cuadro 2.1.).

**Cuadro 2.1. Corrientes internas de la construcción de paz liberal**

<b>Corrientes</b>	<b>Características</b>
<i>Influencias teóricas</i>	
<b>PAZ DEL VENCEDOR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paz como orden, hegemonía y dominación (Paz Cartaginesa)</li> <li>- Forma de contención de la “anarquía hobbesiana”.</li> <li>- Paz negativa.</li> </ul>
<b>PAZ INSTITUCIONAL Y CONSTITUCIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paz como gestión de conflictos y como control de los estados dentro de un contexto normativo y jurídico aceptado de mutuo acuerdo.</li> <li>- Tratado de Westfalia, fundación de Naciones Unidas, ...</li> <li>- Paz como institucionalización de la democracia y el libre comercio.</li> <li>- Valores cosmopolitas que consideran a los individuos como fines en sí mismos.</li> </ul>
<b>PAZ CIVIL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se fundamenta en la agencia individual por encima del Estado.</li> <li>- Derivado de la acción directa, de la movilización ciudadana o de la consecución o defensa de los derechos (pensamiento liberal individualista).</li> <li>- Paz emancipadora y positiva, paz como justicia social.</li> </ul>

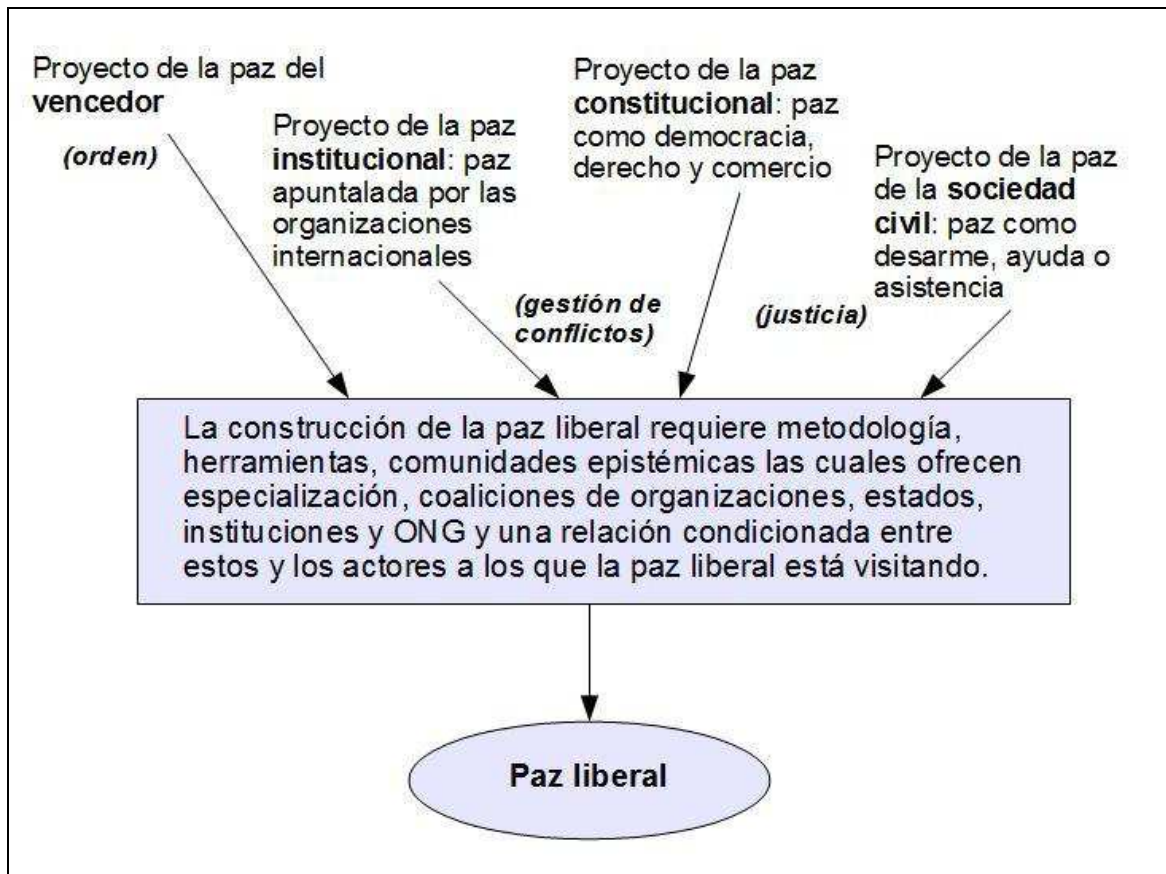
Fuente: Elaboración propia a partir de Richmond (2005b, 2006 y 2008) y Heathershaw (2008)

Estas cuatro corrientes sobre la construcción de paz son contradictorias y a la vez complementarias, cada una aporta al consenso un cierto bagaje empírico e intelectual. Dichas corrientes reflejarían los diferentes debates que han tenido lugar en la filosofía y en la teoría política en los últimos siglos. Juntas reflejarían la aspiración por la libertad y por la regulación mutua. El resultado sería un formato “híbrido” sobre el cual se habría organizado el actual consenso ontológico y epistemológico de “paz como gobernanza” (*peace-as-governance*), mediante el que el estado liberal está llamado a proporcionar el marco para la creación de paz a nivel

local, estatal e internacional (Richmond, 2008). Por otra parte, la existencia de visiones a veces tan dispares, representa la culminación de un consenso de la construcción de paz “pragmático”, es decir, la aceptación de un mínimo común denominador entre todas ellas (Heathershaw, 2008: 598).

Tal y como está representado en el Gráfico 2.2., el modelo de construcción de paz liberal al que hemos aludido hasta ahora integraría así elementos de las cuatro principales corrientes: la intervención en la regulación del Estado mediante reformas destinadas a implantar la democracia y la “buena gobernanza”, la economía de mercado, el imperio de la ley, el respeto de los tratados internacionales y de los derechos humanos, responderían a las influencias de la paz institucional y constitucional; el hecho de erigirse como un proyecto esencialmente hegemónico y universalizable, revelaría también la presencia de “la paz del vencedor”, mientras que los aspectos relacionados con el fortalecimiento de la sociedad civil, el desarme, la ayuda humanitaria, la seguridad humana o la justicia social, ejemplificarían los postulados de la paz civil.

**Gráfico 2.2. Genealogía de la construcción de paz liberal**



Fuente: Elaboración propia a partir de Richmond (2006) y Heathershaw (2008)

En suma, el metadiscurso de la paz liberal está formado por diferentes corrientes y concepciones de la paz. El análisis de su genealogía permite observar su constitución plural y la heterogeneidad de cosmovisiones y proyecciones que encierra. El análisis de esta heterogeneidad es clave para poder entender qué tipos de proyectos acaban implementándose e imponiéndose en el terreno y bajo qué circunstancias. De este modo, las corrientes de la paz liberal determinarán las diferentes gradaciones que a continuación analizamos.

### **3.2. Gradaciones y modelos del consenso de la construcción de paz liberal**

Los diferentes discursos que conforman el consenso de la construcción de paz liberal no tienen la misma influencia ni relevancia a la hora de determinar el tipo de modelo de construcción de paz liberal implementado y construido sobre el terreno. A partir de los trabajos de Richmond (2006), Willet (2006), Lidén (2008), Heathershaw (2008) y Newman (2009) pueden desprenderse tres grandes “gradaciones” o “modelos” que, según estos autores, acaban desarrollándose sobre el terreno, a saber: el modelo *conservador-realista*, el modelo *ortodoxo-liberal* y el modelo *emancipador-transformador*.

El modelo *conservador-realista* de construcción de paz emana de la paz del vencedor y está influenciado por una concepción de la paz hobesianna, como orden y estabilidad. Sería el más autoritario de todos, caracterizado por una construcción de paz de arriba abajo (*top-down*) y por el uso de técnicas de coerción, dominación y hegemonía. Este modelo tiende a ser operacionalizado mediante la intervención militar (especialmente en una primera fase), las condicionalidades políticas y la imposición de una paz gestionada fuertemente por el estado. Tiende a respaldar a aquellas elites capaces de implementar este modelo. Se refleja habitualmente en las intervenciones no lideradas por Naciones Unidas (aunque no siempre) o por las condicionalidades impuestas por el Banco Mundial. Muchas veces se entiende como una expresión del interés externo o geoestratégico. Los actores de este modelo acostumbran a ser las fuerzas militares regulares e irregulares y los departamentos de estado. Los casos de Somalia, Bosnia, Kosovo, Ruanda, República Democrática del Congo o Haití (estos dos últimos casos, sólo en determinadas etapas de su intervención) serían, de algún modo, expresión directa de este modelo.



Richmond estima que las intervenciones militares en contextos como Somalia (1993), Bosnia (1995), Kosovo (1999), Afganistán (2001) o Irak (2003) demuestran como el modelo conservador puede tener una versión hiperconservadora, llevando hasta el paroxismo algunos de sus elementos más característicos (2005b: 218). Para Heathershaw el discurso de la construcción de paz mediante la construcción de estado (*peacebuilding-as-statebuilding*), que ha tomado fuerza desde el 11 de septiembre de 2001 con la problematización de los “estados frágiles”, ejemplificaría de algún modo el actual dominio de esta versión más conservadora de la construcción de paz que persigue la institucionalización de una seguridad tradicional con el objetivo de estabilizar los países en situación de postconflicto (2008: 604).

En segundo lugar, el modelo *ortodoxo-liberal* emana de la paz institucional y de la paz constitucional y está influenciado por una concepción de la paz como “gestión de conflictos”. Este modelo representa un discurso y una praxis centrada en la promoción de procedimientos democráticos, políticas de economía de mercado o estrategias de construcción del estado y de sus instituciones, entendiendo la paz en tanto que gobernanza. Más sensible con aspectos como la “apropiación local” (*local ownership*), simbolizaría la disposición de la comunidad internacional liberal a llevar a cabo una transferencia epistémica de ideas, metodologías, conocimiento técnico, objetivos y normas en un nuevo marco posbélico encaminado a la gobernanza y a través de una cierta (o al menos aparente) negociación con los receptores del proyecto. Propone simultanear un modelo *top-down* y *bottom-up*, con un claro énfasis del primero, operacionalizado mediante el establecimiento de condicionalidades y la presencia masiva y temporal de los donantes y las organizaciones internacionales, que en una primera fase impondrían su superioridad técnica respecto a los sujetos que son intervenidos, amparándose en una cierta universalidad normativa. Los principales actores de esta paz suelen ser los departamentos de estado, las fuerzas armadas regulares e irregulares, las organizaciones internacionales y regionales, las instituciones financieras multilaterales, las agencias de Naciones Unidas y las ONGs. Los casos de Timor-Leste, Camboya, El Salvador, Angola, Mozambique, Namibia, Nicaragua o Guatemala serían ejemplos de esta manera de entender la intervención y la construcción de paz.

Este modelo, que habría emergido desde el final de la guerra fría de manos esencialmente de Naciones Unidas, también estaría muy influenciado por el contexto

post 11 de septiembre, lo que le llevaría a compartir con el modelo conservador su énfasis inicial en la consolidación de la seguridad. Esta convergencia *liberal-conservadora* o *liberal-realista* es para algunos el paradigma dominante en los últimos años y el marco desde el que cabe interpretar la construcción de paz posbélica en la actualidad.<sup>66</sup> Este hecho, tal y como sostiene la literatura más crítica, habría convertido a la paz liberal en la proyección hasta cierto punto de los intereses y visiones de los principales estados y donantes que intervienen (Richmond, 2008; Heathershaw, 2008; Pugh, 2006; Suhrke, 2007, entre otros).

Finalmente, el modelo *emancipador-transformador* tiene su origen en la paz civil y en una concepción de la paz como justicia social. Este modelo plantea un discurso más crítico en comparación con los dos anteriores, especialmente en lo relativo a la coerción, la condicionalidad y la dependencia con los actores locales. Como alternativa al enfoque institucional y *top-down* trata de poner de relieve una relación mucho más cercana con los sujetos de la paz liberal, centrándose en el imperativo de la “apropiación local”, en el consentimiento de los intervenidos y en el reconocimiento de la “otredad”. El modelo emancipador entiende la paz como justicia y defiende, por el contrario, un enfoque *bottom-up*, esencialmente preocupado por las necesidades de la población, la justicia social y la importancia de una mayor agencia local. Partiendo de un marco universalista, y por lo tanto, la tendencia a asumir que existen elementos innegociables porque son principios universales, el modelo emancipador-transformador trata de fomentar la negociación de los requisitos de la construcción de paz con los receptores. Según Newman, corre el peligro, en este sentido, de “romantizar” excesivamente lo local y de adoptar decisiones arbitrarias respecto a qué prácticas “locales” son “aceptables” (2009: 47). Este enfoque viene defendido especialmente por actores no estatales, tales como organizaciones locales de la sociedad civil, ONGs internacionales y movimientos sociales. Como veremos en el capítulo cuarto, este modelo –en la realidad prácticamente inexistente– es también reconocido como una alternativa a la hegemonía del modelo de paz liberal-realista actual, si bien muchos de sus fundamentos han sido nuevamente discutidos y reflexionados por la literatura crítica. Desde diversas corrientes teóricas (especialmente desde la teoría crítica, pero también desde el comunitarismo, el idealismo o el pluralismo), la paz como emancipación o transformación quiere sobre

---

<sup>66</sup> Lidén se ha referido a este hecho como la “construcción de paz hegemónica” (*hegemonic peacebuilding*) (2008: 55).

todo enfatizar los aspectos socioeconómicos y locales de la construcción de paz. En el cuadro 2.2. que a continuación se presenta se sintetizan las principales características de estos tres modelos de construcción de paz.

**Cuadro 2.2. Gradaciones y modelos de la construcción de paz liberal**

Gradaciones/modelos de la paz liberal	Características
<b>CONSERVADOR-REALISTA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emanada de la paz del vencedor.</li> <li>- Paz como orden y estabilidad.</li> <li>- Construcción de paz <i>top-down</i>.</li> <li>- Intervención militar, condicionalidades.</li> <li>- Actores no multilaterales, fuerzas militares, departamentos de estado.</li> <li>- Versión hiperconservadora.</li> </ul>
<b>ORTODOXO-LIBERAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emanada de la paz institucional y de la paz constitucional.</li> <li>- Paz como gestión de conflictos.</li> <li>- Combina <i>top-down</i> y <i>bottom-up</i>.</li> <li>- Promoción procedimientos democráticos y economía de mercado.</li> <li>- Actores multilaterales, gobiernos, ONGs.</li> </ul>
<b>EMANCIPADOR-TRANSFORMADOR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emanada de la paz civil.</li> <li>- Paz como justicia social.</li> <li>- Construcción de paz <i>bottom-up</i>, énfasis en lo local.</li> <li>- Negocia requisitos de construcción de paz, con aspectos universales e irrenunciables.</li> <li>- Actores no estatales (ONGs, sociedad civil, movimientos sociales).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Richmond (2005b, 2006 y 2008) y Heathershaw (2008)

Todas estas corrientes, sin embargo, presentan serias limitaciones y contradicciones una vez en el terreno (Richmond y Franks, 2009: 7). El marco ofrecido por la *paz del vencedor* ha resultado a menudo en una extensión territorial y estratégica, en codicia y en la inhabilidad de controlar a los grupos más rebeldes a pesar de sus métodos de imposición, por lo que en general no es considerada como una base viable para la paz. El discurso de la *paz civil*, por su parte, es percibido frecuentemente como limitado y secundario para las dinámicas de seguridad, institucionales y constitucionales de la construcción de paz liberal. La paz civil además es a menudo invisible aunque sea impulsada por actores no estatales más preocupados por la seguridad humana y la justicia social. A su vez, es una buena coartada para impulsar

la legitimidad de la intervención, por lo que a veces es cooptado su discurso y su presentación. Por lo que respecta al discurso de la *paz institucional*, Richmond y Franks han señalado la dificultad que tiene para hacer frente a los diferentes intereses y voces y a la magnitud del proyecto sistémico que propone, hecho que requiere el consentimiento de un amplio espectro de actores y la mediación de un buen número de intereses. Su desarrollo e implementación ha llevado a todos los actores que participan a numerosos problemas relacionados con la coordinación y la ineficiencia y a la necesidad constante de generar un cierto o mínimo consenso con los actores de la esfera civil. La *paz constitucional*, por su parte, sería percibida como una amenaza por aquellos actores políticos locales reticentes a compartir el poder en el nuevo marco legal (multipartidista y plural) propuesto por la intervención.

El consenso de la construcción de paz liberal, sin embargo, combinaría muchos de los aspectos de cada uno de estos modelos (especialmente de los dos primeros), en función de sus prioridades e intereses, así como de su capacidad de influencia, hasta conformar un “modelo o metadiscurso pragmático y elástico” (Heathershaw, 2008: 612). Esto conlleva que en muchas ocasiones las diferentes gradaciones se contradigan y menoscaben unas a otras, llevando a un buen número de contradicciones y tensiones en el proyecto de la construcción de paz liberal (Paris y Sisk, 2009). Asimismo, se considera que cada uno de estos modelos son, al menos a nivel retórico, fases diferenciadas y casi secuenciales del proceso de construcción de paz posbélica: el modelo conservador probablemente será impuesto durante una fase que los actores llamarán de “emergencia” o “inicial”, en aras de lograr la consolidación de los primeros pasos del proyecto de construcción de paz; en fases “postconflicto” los actores están teóricamente llamados a pasar gradualmente a un modelo ortodoxo-liberal, centrado en la institucionalización y despliegue de las múltiples reformas y procurando una relación de cooperación y entendimiento con los actores locales, con el objetivo de ir consiguiendo resultados concretos; finalmente, una vez se ha logrado una notable estabilización del contexto y los actores internacionales se plantean incluso abandonar el país, la construcción de paz podría desplazarse hacia un modelo más emancipatorio y transformador, que garantice la participación social y comunitaria y la apropiación definitiva de las reformas y estrategias de construcción de paz (Richmond, 2008; Heathershaw, 2008).

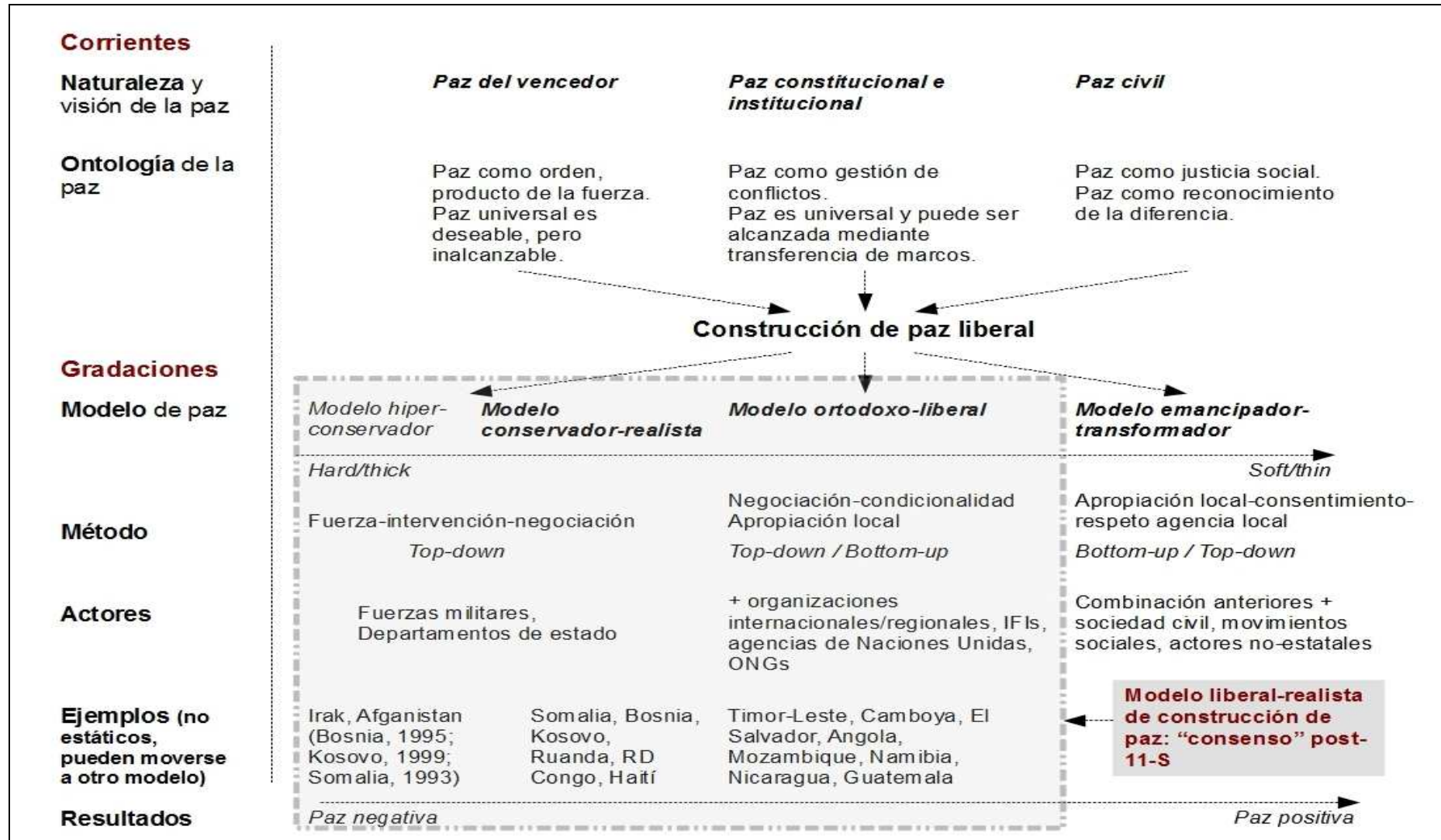
Para Richmond y Franks, sin embargo, aunque todas estas fases en realidad tratan de presentarse con un rostro lo más “emancipatorio” posible mediante discursos retóricos y que legitimen sus acciones, ninguno de los contextos de intervención internacional de los últimos años puede ser considerado verdaderamente como emancipador (2009: 10). En este sentido, para Goodhand y Walton la línea que recorre estos tres modelos y que va desde el conservador hasta el modelo emancipador-transformador también puede entenderse como una línea que va desde un tipo de intervención que ambos autores califican como “dura” (*hard*) a una intervención más “blanda” (*soft*) (2009: 305-306).<sup>67</sup> Newman (2009), por su parte, considera que también puede existir cierta correlación en cuanto al tipo de modelo y los resultados a los que este aspira. Si bien un modelo conservador persigue abiertamente una “paz negativa”, el modelo ortodoxo-liberal y, mucho más claramente, el modelo emancipador-transformador, aspirarían como horizonte último a lograr una “paz positiva”, entendida como la erradicación de las causas de fondo del conflicto (Véase relación entre corrientes, gradaciones y ejemplos concretos en el Gráfico 2.3.).

En paralelo a esta aproximación ontológica y epistemológica de la paz liberal, es importante analizar la evolución cronológica de estos diferentes modelos. En el siguiente apartado, observaremos que en los años noventa predominó un modelo ortodoxo-liberal, con influencias incluso de las visiones procedentes de la paz civil, mientras que el nuevo milenio ha traído la consolidación de un modelo conservador-realista, en el que también se han encajado importantes elementos del modelo ortodoxo-liberal. Ambos han confluído en la necesidad de construir las instituciones y el estado para erradicar las amenazas expuestas por la visión imperante de los últimos años, como es la cuestión de los estados frágiles.

---

<sup>67</sup> Richmond (2008) también ha hecho referencia a este proceso utilizando la idea de intervención “espesa” (*thick*) e intervención más “fina” (*thin*).

Gráfico 2.3. Corrientes, modelos, gradaciones y evolución de la construcción de paz liberal



Fuente: elaboración propia a partir de Richmond (2005b, 2006, 2008), Heathershaw (2008), Newman (2009) y Goodhand y Walton (2009)

#### **4. EVOLUCIÓN DEL CONSENSO EN EL CONTEXTO POST 11 DE SEPTIEMBRE**

El modelo de construcción de paz desde inicios de los años noventa ha ido cambiando y evolucionando en función del contexto internacional, tal y como analizamos en el primer capítulo. En concreto, el presente epígrafe ayudará a entender mejor qué aspectos influyeron en esta evolución. La idea de la existencia de un consenso quiere subrayar el hecho de que las diferentes visiones y corrientes de la paz liberal han acabado diluyéndose en un metadiscurso y un modelo que integra elementos de cada una de estas, si bien en el terreno se han traducido en modelos que presentan acentos distintos (conservador, ortodoxo, emancipador). Heathershaw (2008) considera que cada uno de estos modelos ha tenido su momento de esplendor, a pesar de que los tres han podido convivir y entrelazarse de manera constante. Así, la euforia internacionalista en los albores de la posguerra fría propició el tránsito de un modelo de intervención que hasta entonces había apostado esencialmente por el mantenimiento de la paz, la contención y la supervisión del alto el fuego, a un modelo esencialmente ortodoxo-liberal que se caracterizó por una construcción de paz basada fundamentalmente en la liberalización política, la democratización y la “buena gobernanza”.

Los fracasos en Somalia (1993), Ruanda (1994) y Srebrenica (1995), sin embargo, llevaron a Naciones Unidas a una cierta retirada del escenario internacional. Asimismo, la ola democratizadora, impulsada esencialmente por la celebración masiva de elecciones multipartidistas quedó también neutralizada, o como mínimo puesta en cuestión, por el discurso cada vez más extendido del “neopatrimonialismo”, en el caso del continente africano (Bayart, 1981; Clapham, 1982; Bratton y Van de Walle, 1994, entre otros), y de la corrupción y el clientelismo de las elites, en general. Ambos aspectos llevaron a un cambio gradual de modelo que se hizo visible principalmente en el proceso de “regionalización” de las misiones de paz (es decir, el protagonismo sin precedentes de organismos regionales, como por ejemplo, del ECOWAS en África occidental), pero también por el mayor papel concedido desde entonces al discurso de la “construcción de la sociedad civil local”. Desde mediados hasta finales de los años noventa, la visión de la paz civil logró hacerse con un cierto espacio, aunque nunca significativo. Este relativo protagonismo del modelo emancipador tiene dos explicaciones principales. Por un lado, el auge del discurso de la sociedad civil fue interpretado como una forma de “contrapoder” al papel de las elites locales, las cuales eran vistas como el principal escollo para la implementación

exitosa de las estrategias de construcción de paz (Heathershaw, 2008). Por otro lado, la visión de algunos autores como, por ejemplo, la del estadounidense John Paul Lederach (1998), que apostaba por un enfoque de abajo a arriba y el desarrollo de un modelo de paz comunitario, o bien la influyente obra de Mary B. Anderson (1999), *Do No Harm*, sobre la necesidad de fortalecer las “capacidades locales para la construcción de paz”, fueron abriéndose paso en la manera de plantear la intervención en contextos posbélicos.

El 11 de septiembre de 2001 supuso un nuevo giro en el tipo de modelo de construcción de paz. El regreso al discurso sobre la seguridad tradicional y el orden o el nuevo énfasis en la “vulnerabilidad mutua”, han favorecido la hegemonía del modelo conservador que tiene ahora como principal objetivo la construcción de estados fuertes y la neutralización de los estados considerados como “frágiles”. Este nuevo “consenso” de la construcción de paz liberal, ahora entendida como “construcción del estado” (*statebuilding*), se explica principalmente a partir de tres factores: i) la problematización de los estados frágiles como principal elemento discursivo; ii) el impacto en el ámbito operativo de determinados discursos académicos, nos referimos aquí, principalmente, a la idea de “Institucionalizar antes que liberalizar” (IBL, por sus siglas en inglés) de Roland Paris (2004) y al discurso de la “construcción del estado” como “nuevo sentido común” por parte del influyente politólogo Francis Fukuyama (2004), y iii) a la incorporación del discurso de la construcción del estado a la formulación de las estrategias de construcción de paz por parte de la mayoría de las organizaciones internacionales (especialmente de los donantes bilaterales). Veamos cada uno de estos factores de manera más detallada.

#### **4.1. La problematización de los “estados frágiles”**

El nuevo contexto post 11 de septiembre propició el resurgimiento del debate de los “estados frágiles”.<sup>68</sup> Según Jonathan Di John (2008), el concepto como tal ha estado presente en la economía política de las relaciones internacionales durante siglos,

---

<sup>68</sup> Rice y Patrick han definido un “estado frágil” como aquel “país que carece de la capacidad esencial y/o la voluntad de cumplir con cuatro grandes tipos de responsabilidades gubernamentales: i) promover un entorno favorable para el crecimiento económico sostenible y equitativo; ii) establecer y mantener instituciones políticas legítimas, transparentes y responsables; iii) proteger a la población de todo conflicto violento y asegurar el control del territorio y, iv) satisfacer las necesidades humanas básicas del conjunto de la población” (2008: 3).



teniendo en cuenta que el problema del fracaso del estado fue tomado en serio por los ocupantes coloniales.<sup>69</sup> Duffield, por su parte, afirma que el concepto de estado frágil no es más que una actualización de la idea del estado “fallido” o “colapsado” de los años noventa (2007: 160), sugerido también por obras como la de Robert Jackson (1990), que popularizó el concepto de los “cuasi-estados”. Tanto los estados fallidos como los frágiles, sostiene Duffield, tienen mucho en común: expresan la ineficacia del estado y representan la antítesis de lo que los políticos y académicos liberales conciben como estados eficaces, exitosos o robustos. El estado fallido denota falta de capacidad del estado, fragmentación política o exclusión social y pone de manifiesto la existencia de una soberanía débil, incluso predatoria.

### ***¿Qué es un estado frágil?***

En los últimos años han proliferado los centros y estudios encargados de analizar y catalogar los estados frágiles y de determinar su número y su localización. Se presentan algunos de los más importantes, así como los indicadores que ofrecen elementos para determinar las características de lo que es y no es un estado frágil:

- i) El Center for Global Development, por ejemplo, ha identificado entre 50 y 60 estados frágiles, a partir de tres indicadores: “capacidad”, “legitimidad” y “seguridad”.
- ii) Robert Rotberg, director del Belfer Center’s Program on Intrastate Conflict, Conflict Prevention and Conflict Resolution de la Universidad de Harvard ha publicado uno de los trabajos de referencia en esta materia, *When States Fail* (2004). Rotberg utiliza varios indicadores económicos, políticos y de seguridad y distingue entre tres categorías de estados frágiles: los “colapsados”, los “fallidos” y los “frágiles”. Su estudio define la fragilidad estatal como una raíz de los conflictos y la inseguridad humana, pero no establece una clasificación concreta.
- iii) El Departamento de cooperación al desarrollo británico, DfID, ha elaborado una lista de estados frágiles, integrada por unos 46 países (2005). DfID define la

---

<sup>69</sup> De hecho, las potencias coloniales europeas justificaron sus imperios, en parte, mediante la idea de que su gobierno pondría fin al control “salvaje” y “bárbaro” de los dirigentes autóctonos. Los países poderosos a menudo intervinieron en los países más pobres bajo el pretexto de frenar el desorden social que potencialmente amenazaba su seguridad y los intereses comerciales. Además, el Estado débil suponía una oportunidad de expansión territorial para las grandes potencias internacionales (Di John, 2008: 1-2).

fragilidad estatal en función de la capacidad y la voluntad de los estados de utilizar sus recursos domésticos e internacionales para dispensar seguridad, bienestar, crecimiento económico e instituciones políticas legítimas.

- iv) El Banco Mundial, a través del llamado *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA), o USAID, con su iniciativa *Measuring State Fragility*, también han establecido varias categorías de fragilidad.
- v) Ghani, Lockhart y Carnahan (2005) han propuesto un “índice de soberanía” basado en diez funciones que dichos autores consideran que los estados deberían desempeñar. Los indicadores que utilizan se centran especialmente en los componentes económicos de las funciones estatales, incluyendo la regulación del mercado y la gestión del sector público.
- vi) Otro indicador de referencia es el llamado Mo Ibrahim Foundation’s Index of African Governance, producido por Rotberg y Gisselquist. El índice evalúa la actuación de los 48 países de África Subsahariana a partir de cinco grandes áreas de gobernanza: seguridad; imperio de la ley, transparencia y corrupción; participación y derechos humanos; desarrollo económico sostenible, y desarrollo humano.<sup>70</sup>
- vii) El Failed States Index producido por el Fund for Peace se centra en una docena de indicadores que el centro considera que “son susceptibles de generar un conflicto violento”.
- viii) El “Index of State Weakness” del Brookings Global Economy and Development analiza una veintena de indicadores a partir de cuatro pilares específicos: económico, político, seguridad y bienestar social. Este último indicador, en concreto, señala la existencia de 28 “estados frágiles en situación crítica”, siendo

---

<sup>70</sup> Este índice pretende presentar la cara y la cruz del continente africano en materia de gobernanza, con unos países que, según el índice, avanzan substancialmente (Mauricio, las Islas Seychelles, Cabo Verde, Botsuana y Sudáfrica), otros tantos que les siguen de cerca con una evolución favorable (Namibia, Ghana, Gabón, Santo Tomé y Príncipe y Senegal), y los situados en el furgón de cola de la gobernanza y la fragilidad (Somalia, República Democrática del Congo, Sudán, Angola, República Centroafricana, Costa de Marfil, Eritrea, Guinea-Conakry o Nigeria). Véase Mo Ibrahim Foundation, en: <http://www.moibrahimfoundation.org/en/section/the-ibrahim-index/scores-and-ranking>

los tres primeros de esta lista considerados como “estados fallidos” (Somalia, Afganistán y la República Democrática del Congo).<sup>71</sup>

Aunque todos estos centros comparten ciertos criterios e indicadores, es difícil determinar realmente cuántos “estados frágiles” –siguiendo su conceptualización– existen verdaderamente en la actualidad. La percepción general, sin embargo, es que el número de estados frágiles, fallidos o colapsados es considerablemente elevado (Boege *et al.*, 2008). Por otra parte, existe también cierta convergencia entre todos estos “índices” en señalar una notable correlación entre fragilidad, pobreza, conflicto e inseguridad. Según Leader y Colenso, cerca del 16% de la población mundial vive en estados frágiles, y sin embargo colectivamente suman el “35% de la pobreza mundial, el 44% de la mortalidad materna, el 46% de los menores sin escolarizar, y el 51% de la mortalidad infantil antes de los cinco años” (2005: 9). Los estados frágiles son también los que, según ambos autores, se encuentran más alejados del alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas. Asimismo, los “estados frágiles” son, de acuerdo con estas estadísticas, los contextos donde la esperanza de vida es menor, donde es menos probable que un menor pueda ir a la escuela o recibir asistencia sanitaria básica, y donde el crecimiento económico está estancado. Para los actores internacionales, los estados frágiles son un claro sinónimo de subdesarrollo.

### ***El estado frágil como amenaza a la seguridad***

Desde el 11 de septiembre de 2001, sin embargo, los estados frágiles no son sólo un obstáculo para la reducción de la pobreza global, sino también una fuente de inestabilidad internacional. El argumento principal desde entonces es que los estados frágiles pueden convertirse en “santuarios en los que organizaciones terroristas y redes criminales florezcan” y lleven a cabo acciones que después pongan en peligro la seguridad internacional (Brinkerhoff, 2005: 3). Los discursos de los Gobiernos occidentales, especialmente de EEUU y de Reino Unido, son un claro reflejo de esta preocupación. El entonces presidente estadounidense, George W. Bush, por ejemplo, interpretaba el nuevo marco post 11 de septiembre en los siguientes términos:

---

<sup>71</sup> Existen otros indicadores de “estados frágiles” como el “Peace and Conflict Instability Ledger” de la Universidad de Maryland, el “Country Indicators for Foreign Policy Project”, liderado por David Carment para la Agencia de cooperación del Gobierno canadiense (CIDA) o el “State Fragility Index” elaborado por Monty G. Marshall y Jack A. Goldstone de la Universidad George Mason.

*“The events of September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states...poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders”* (en Reno, 2009: 11)

Esta idea tuvo una traducción inmediata en la nueva “Estrategia de Seguridad Nacional” estadounidense impulsada por Washington en el año 2002, reafirmandose en estos términos:

*“America is now threatened less by conquering states than we are by failing states”* (White House, 2002: sección 1).<sup>72</sup>

Reino Unido ha seguido una dinámica muy similar. El entonces Primer Ministro británico, Tony Blair, refrendó esta visión del nuevo contexto y secundó la estrategia impulsada por EEUU a partir de entonces:

*“One illusion has been shattered on 11 September: that we can have the good life of the West irrespective of the state of the rest of the world [...] Once chaos and strife have got a grip on a region or a country trouble will soon be exported. Out of such regions and countries come humanitarian tragedies, centres for trafficking in weapons, drugs and people, heavens for criminal organisations, and sanctuaries for terrorists [...] The dragon’s teeth are planted in the fertile soil of wrongs unrighted, of disputes left to fester for years, of failed states, of poverty and deprivation”* (en Cooper, 2006: 1)

Según Rita Abrahamsen (2005), el “nuevo laborismo” de Blair incorporó este discurso en sus estrategias internacionales de manera muy especial.<sup>73</sup> En el caso concreto del continente africano, la autora considera que el incremento de la atención de Londres

---

<sup>72</sup> White House, 2002: *National Security Strategy of the United States of America*, 17 de Septiembre de 2002, en: [www.whitehouse.gov/nsc/nss.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html)

<sup>73</sup> También el entonces Ministro de Exteriores británico, Jack Straw, declaró por entonces: *“When we allow governments to fail, warlords, drug barons, or terrorists fill the vacuum...Terrorists are strongest where states are weakest”* (en Leonard, 2002: 98). Abrahamsen también hace especial énfasis en otros dos discursos que son significativos. En el primero, Blair expresaba lo siguiente en una conferencia ante los miembros del Partido Laborista: *“We are realising how fragile are our frontiers in the face of the world’s new challenges. Today conflicts rarely stay within national boundaries”*. En el segundo, el Secretario de Estado británico afirmaba lo siguiente: *“It is no longer necessary to prove a direct link between a troubled faraway country and the order of our own societies...Six months ago, no American could have proved a link between the chaos of Afghanistan and the safety of the thousands working in the World Trade Centre. Now, the changed Manhattan skyline is a constant reminder that disorder abroad can threaten security at home.”* (en Abrahamsen, 2005: 43).

hacia África responde más a un continuo proceso de “securización del continente africano” y no tanto a un imperativo moral.<sup>74</sup> Las interacciones con África habrían ido cambiando desde entonces y de forma gradual. De la categoría de “desarrollo/humanitarismo” se habría pasado a entender el continente africano desde categorías como el riesgo, el miedo y la amenaza. Si en una primera instancia, los problemas africanos fueron percibidos principalmente en términos económicos, de desarrollo, de mala gestión política, que resultaban en una situación de sufrimiento humano que había que gestionar; ahora, los mismos problemas se han convertido en amenazas a la seguridad nacional y “al estilo de vida occidental”. La “securización” de África, esgrime Abrahamsen, “ha contribuido a legitimar así la guerra contra el terrorismo, pero tiene muy poco que ofrecer en realidad a los verdaderos problemas de desarrollo africanos”. Este nuevo enfoque no es un mero acto lingüístico o simbólico, sino que tiene implicaciones políticas y prácticas concretas a la hora de abordar determinados asuntos, en este caso relacionados con el desarrollo de los países africanos (2005: 55).

Este giro en el discurso significaría, según Cooper (2006), una intensificación de la convergencia entre el desarrollo y la seguridad que se produjo a inicios de los años noventa y que analizó Duffield. Si entonces el nexo seguridad-desarrollo hacía especial hincapié en el desarrollo como vía para garantizar la seguridad, el contexto post 11 de septiembre se sustentará en la idea de que la seguridad es imprescindible y prioritaria para lograr cualquier nivel de desarrollo. Tal y como sostiene Chesterman, la “guerra global contra el terrorismo ha acabado por transformar la agenda de construcción de paz, la cual responde más a las prioridades estratégicas de los actores dominantes (especialmente, de los EEUU) que a las necesidades de las poblaciones” (2007: 6).

---

<sup>74</sup> Según la Escuela de Copenhague, por “securización” o “securitización” cabe entender el acto discursivo específico de enmarcar un tema como una “amenaza existencial” que impele a medidas extraordinarias más allá de las rutinas y normas de la política cotidiana (en Abrahamsen, 2005: 56). De manera similar, Buzan, Waever y De Wilde han señalado lo siguiente: “*The distinguishing feature of securitization is a specific rhetorical structure... That quality is the staging of existential issues in politics to lift them above politics. In security discourse, an issue is dramatized and presented as an issue of supreme priority; thus by labelling it as security an agent claims a need for and a right to treat it by extraordinary means.*” (1997: 26). Esto implicará una visión en la que se considera que la seguridad debe ser alcanzada mediante la creación y expansión de condiciones donde la gente pueda disfrutar determinados derechos y libertades.

***Críticas a la idea del estado frágil***

El concepto de “estado frágil” o “fallido” se ha convertido en parte integral del vocabulario del internacionalismo liberal (Krause y Jutersonke, 2007). Dicho concepto, sin embargo, ha sido fuertemente cuestionado y criticado por una parte de la literatura en los últimos años. Como sucediera con el debate de las “nuevas guerras”, algunos autores consideran que nuevamente se está produciendo una “patologización” de los contextos que se interpretan como conflictivos y peligrosos para los países occidentales. Boas y Jennings, por ejemplo, creen que la idea de los “estados frágiles” no deja de ser una construcción social hecha a partir “de las lentes dominantes de los intereses de seguridad occidentales”. El hecho de ser percibidos “como una tierra fértil para el terrorismo y un refugio seguro para terroristas”, defienden ambos autores, ha acabado por convertir a estos países en “una cuestión de seguridad internacional, la cual hace referencia, sobre todo, a la seguridad de los estados desarrollados” (2005: 388). La utilización de indicadores es también para ambos autores un instrumento claramente limitado, ya que lo que se propone es al fin y al cabo “medir” a los estados según los estándares del estado occidental, considerado como el modelo de estado estable e ideal (*Ibíd.*: 355). De este modo, afirmar que algo “ha fracasado” o que está en “vías del fracaso” constituye a todas luces un juicio normativo que sólo es significativo cuando es comparado con algo. En este caso, ese algo es la existencia de un estado occidentalizado y “sano”, el cual es poco relevante para la mayoría de estados sujetos a escrutinio (*Ibíd.*: 388).

Paul Simon-Handy, por su parte, considera que existen importantes matices respecto a la formulación terminológica de “estado frágil” que los grandes centros de investigación y donantes internacionales no se han molestado en llevar a cabo. El autor destaca cinco factores a tener en cuenta (2009: 116):

- i) El hecho de que no existe un factor causal único de fragilidad, por lo que cada caso particular es el resultado individual de un conjunto de complejas cadenas de hechos e interacciones;<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> En este sentido, Simon-Handy (2009) apunta que, por ejemplo, en África, hay ciertos regímenes represivos que manejan relativamente bien la gestión técnica de los asuntos estatales, pero que cuentan con instituciones muy poco democráticas. Ruanda sería uno de estos países, según el autor.

- ii) Para Simon-Handy es importante recordar el hecho de que la fragilidad no es homogénea y no se ve determinada por las fronteras del Estado o por factores naturales (puede afectar a todo un Estado o a regiones enteras del continente, así como a regímenes represivos), tal es la razón por la que es preferible hablar de “situaciones de fragilidad” más que de Estados frágiles;
- iii) Los países en situación de fragilidad han de ser evaluados individualmente, considerando, desde una perspectiva amplia, los problemas referidos a gobierno político, orden social, factores históricos, seguridad humana y uso de la violencia;
- iv) El estudio de las causas de la fragilidad parece inclinarse por factores endógenos (mala gobernanza, enfrentamientos étnicos, codicia), tendiendo a descuidar las fuerzas estructurales de nivel global, que tienen capacidad para causar, configurar o transformar los procesos que influyen en el fracaso del Estado a escala nacional (división del trabajo en la economía global, el sistema internacional de Estados y la globalización, impacto de determinadas políticas exógenas, etc.), y
- v) la fragilidad puede ser un concepto útil y una herramienta operativa eficaz si se centra en la prevención y en la detección precoz de los indicios que la ponen de manifiesto.

Otra de las grandes críticas subraya la desconexión entre la definición oficial y las verdaderas dinámicas sociopolíticas y socioculturales que subyacen en países considerados como “frágiles” o “fallidos” (Moe, 2010). Un argumento clave, como analizaremos en el tercer capítulo, es la incapacidad de las instituciones oficiales de comprender el funcionamiento de la política y de la sociedad, especialmente en países africanos, y tender a reproducir esquemas y cosmovisiones occidentales para aproximarse a su complejidad (Chabal y Daloz, 1999; Taylor, 2007). Los trabajos de Boege o de Menkhaus, por citar solo dos ejemplos, han ofrecido incluso nuevos conceptos para entender de manera más certera estos contextos. Boege y otros autores (2008, 2009) han utilizado el concepto de “órdenes políticos híbridos” para hacer referencia a la interconexión e interrelación entre estructuras sociales, políticas o económicas formales e informales como punto de partida para entender la autoridad y la legitimidad. De forma similar y haciendo especial referencia a las realidades africanas, Menkhaus (2008) ha elaborado el concepto de “estados mediados” para poner de relieve la importancia de entender los “sistemas de

gobernanza no-estatales”, en los que se encuentran elementos de tradición, religión o liderazgo civil, como fuente de provisión de legitimidad, seguridad y estabilidad para las poblaciones locales. De hecho, puede decirse que en los últimos años ha germinado toda una escuela de investigación que pretende entender lo “frágil” y lo “fallido” como un espacio de interacción compleja e híbrida (Clements *et al.* 2007; Debiel y Pech, 2009; Hagmann y Hoehne, 2009; Menkhaus 2005, 2006, 2009; Raeymaekers, 2008, entre otros). En suma, esta corriente crítica ha querido hacer especial hincapié en la limitación que supone utilizar obsesivamente la idea de “estado” o de “estatalidad” para abordar las complejidades del escenario de posguerra fría y post 11 de septiembre. No obstante, la visión que ha predominado para el conjunto de actores internacionales es la de asociar los llamados estados frágiles con los problemas de seguridad internacional y con la existencia de redes de terrorismo internacional.

#### **4.2. “Institucionalizar antes que liberalizar”: el “nuevo sentido común”**

Con el discurso de los “estados frágiles o fallidos” como telón de fondo, el giro del modelo de construcción de paz hacia un modelo de construcción de estado (*peacebuilding-as-statebuilding*) ha sido especialmente influenciado por determinadas aportaciones académicas. En el año 2004, Roland Paris y Francis Fukuyama, desde visiones sensiblemente diferentes (el primero proviene de una tradición esencialmente cosmopolitista y el segundo ha transitado gradualmente de un pensamiento neo-realista o neo-conservador a una visión de las relaciones internacionales más de tipo wilsoniano), coincidieron en señalar la urgencia de modificar el modelo de intervención internacional hacia pautas que apostaran por la creación de instituciones fuertes como receta para erradicar la amenaza de los “estados frágiles”.

Roland Paris, en su obra, *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*, sostenía la tesis de que “las misiones de construcción de paz de los años noventa habían estado guiadas por la implícita pero ampliamente aceptada teoría de que la liberalización en los países que habían padecido de forma reciente una guerra civil contribuiría enormemente a la creación de condiciones para una paz estable y duradera” (2004: 5). No obstante, justificaba el autor, la liberalización política y económica, paradójicamente, a veces podían incrementar las tensiones sociales y políticas dentro



del contexto en el que se intervenía e incluso contribuir a una reanudación de los enfrentamientos armados. Esta afirmación, que venía a contradecir el postulado clásico de que “las democracias tienen menos probabilidades de enfrentarse entre sí”, estaba fuertemente influida por los trabajos a mediados de los años noventa de autores como Mansfield y Snyder (1995), Walton y Seddon (1994) e incluso posteriormente por los de Paul Collier y Anke Hoeffler (2000, 2002 y 2004a). Todos estos autores sospechaban de la supuesta relación inextricable entre liberalización y paz que muchos defendían en ese momento. A la luz de estas reflexiones, Paris advertía de la volatilidad y violencia casi inevitable a la que estos procesos estaban sujetos. De cara a poder alcanzar de manera segura el propósito de la liberalización, sin suponer ello un peligro para el país en cuestión, el autor sostenía que dichos contextos debían llevar a cabo una fórmula basada en el principio de “*Institucionalización antes que liberalización*” (*Institutionalization Before Liberalization*, IBL).

La fórmula IBL fundamentada en la idea de “minimizar los efectos desestabilizadores de la liberalización política y económica en contextos postconflicto”, planteaba dos cuestiones principales. En primer lugar, recomendaba a los actores implicados en la construcción de paz retrasar la introducción de reformas democráticas y económicas hasta que la “red rudimentaria de instituciones domésticas fuera capaz de gestionar las tensiones de la liberalización”. En segundo lugar, una vez dichas instituciones ya estuvieran establecidas, los actores de la construcción de paz debían gestionar la democratización y el establecimiento de una economía de mercado mediante pasos graduales, en lugar de alimentar tensiones políticas y económicas indeseadas. Finalmente, Paris establecía una pauta de intervención concreta, basada en seis recetas principales recogidas en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2.3. Pasos propuestos por la fórmula IBL de Roland Paris**

---

- 1.- ***Esperar a celebrar elecciones hasta que existan determinadas condiciones***, tales como que los partidos políticos moderados hayan sido creados y los mecanismos para garantizar el buen funcionamiento de un proceso electoral existan;
  - 2.- ***Diseñar leyes electorales que fomenten la moderación*** en detrimento de cualquier extremismo;
  - 3.- ***Potenciar desarrollo de organizaciones de la sociedad civil que pudieran contribuir a resolución de conflicto*** y prohibir las que pudieran generar violencia;
-

---

4.- **Regular y controlar aquellos discursos que puedan fomentar el odio en el país;**

5.- **Promover reformas económicas que contribuyan a moderar,** en lugar de exacerbar, las tensiones sociales, y

6.- **Desarrollar instituciones de seguridad efectivas** y una burocracia neutral y profesional.

---

Fuente: Paris, 2004: 188

Si bien muchas de estas medidas ya habían sido impulsadas en las operaciones de construcción de paz de finales de los años noventa, en general, éstas habían hecho mayor hincapié en la idea de la “liberalización”, cuando realmente lo que este tipo de contextos necesitaban era un proceso de “institucionalización” (*Ibíd.*: 187-211). En definitiva, “sin el funcionamiento y legitimidad de las instituciones estatales, las sociedades postconflicto tenían menos probabilidades de escapar a la ‘doble trampa’ de la violencia y la pobreza” (Paris y Sisk, 2007: 1).

En el mismo año, Francis Fukuyama publicó *The Imperative of State-Building*. Su tesis de fondo coincidía en esencia con la postulada por Paris y entroncaba con el marco post 11 de septiembre de la problematización de los estados frágiles como una amenaza directa a la seguridad internacional y a los intereses occidentales. En palabras de Fukuyama, “la construcción del Estado, la creación de instituciones gubernamentales y el fortalecimiento de las ya existentes” era un asunto crucial para la comunidad internacional, ya que los estados frágiles o fallidos debían ser entendidos directamente como “la raíz de muchos de los principales problemas mundiales, que van desde la pobreza al Sida, el tráfico de drogas y el terrorismo” (2004: 17). Esta idea, en palabras del autor, debía convertirse en “una nueva sabiduría convencional” (*new conventional wisdom*), es decir, en una especie de nuevo sentido común que cae por su propio peso, una vez observados los fracasos liberalizadores en muchos países durante la década de los noventa:

*“The new conventional wisdom that institutions are the critical variable in development now stands backed by a host of studies providing empirical documentation that this is so. There has, in addition, been a large and evolving literature on institutions and institutional development. As in the case of all forms of conventional wisdom, the very fact that this view has become received wisdom should make us cautious.”* (Fukuyama, 2004: 30)

Para ambos autores, el principal reto, una vez asumido este planteamiento, era saber cómo llevar a cabo mayor investigación al respecto y cómo transferir instituciones fuertes a los países en desarrollo. Tanto el trabajo de Paris como el de Fukuyama tuvieron una resonancia internacional muy significativa. Junto a sus obras, otras voces como las de Krasner (2004), Marten (2004), Fearon y Laitin (2004), Barnett (2006) y, muy especialmente Simon Chesterman (2004) con su obra *You the people. The UN, Transitional Administration, and State-Building* contribuyeron a construir este “nuevo sentido común” que Fukuyama reclamaba, hasta certificar un cambio de paradigma que apostaba por la institucionalización antes que la liberalización o, en definitiva, por el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales como receta para una transición de la guerra a una paz duradera.

En los extremos de este nuevo discurso que reconocía los límites de la liberalización como fórmula para erradicar el problema de los estados frágiles, también brotaron enfoques más drásticos y a la vez contradictorios entre ellos. Por una parte, algunos autores como Jeffrey Herbst (2003) o Jeremy Weinstein (2005) rechazaron que la mejor opción para abordar el problema de los estados frágiles fuera precisamente el de intervenir más y sugirieron la posibilidad de efectuar una “retirada”. Por una parte, Herbst, centrándose en la situación de los países africanos, reclamó la posibilidad de “dejarlos fracasar” (*let them fail*) y de no intervenir desde fuera, de cara a posibilitar nuevas formas y centros de autoridad política y de poder mediante el conflicto y la cooperación y, una vez esto sucediera, redibujar entonces las fronteras nacionales que reflejen acuerdos emergentes en lugar de continuar con una división colonial tan problemática. Por su parte, Weinstein sugería una estrategia para alentar una “recuperación autónoma” mediante la que los estados puedan alcanzar una paz duradera, “siguiendo el curso natural de su conflicto” y evitando cualquier intervención internacional.

En frente de este discurso, surgieron propuestas diametralmente opuestas que abogaban por un intrusismo y una intervención mucho más explícita. Si bien Paris partía de una visión esencialmente ortodoxa, que abogaba por la reforma del modelo, otros autores fueron un poco más lejos al proponer una intervención internacional que, de cara a poder efectuar un proceso de institucionalización exitoso, tomara las riendas y el control del estado intervenido, poniendo en tela de juicio el principio de soberanía en determinadas regiones del mundo (Newman, 2009: 35). En concreto,

Michael Ignatieff (2003), Robert Keohane (2003), Stephen Krasner (2004) o Richard Caplan (2007) proponían, con diferentes matices y en el mejor de los casos, acuerdos indefinidos de “soberanía compartida” en aras de neutralizar el peligro que comportaban determinados estados frágiles. Para Caplan:

*“[...] these arrangements represent the least worst options and indeed in some cases the best hope for collapsing states” (2007: 242).*

Por su parte, en su obra *Empire Lite*, Ignatieff era mucho más explícito y admitía abiertamente que este tipo de intervenciones constituían:

*“[...] a new form of ostensibly humanitarian empire in which Western powers led by the United States band together to rebuild state order and reconstruct war-torn societies for the sake of global stability and security” (2003: 19).*

Pero lo verdaderamente relevante de todas estas contribuciones académicas son el impacto que tuvieron en la agenda política desde entonces. La permeabilidad de dichas agendas a los debates académicos no son siempre un proceso lógico y directo, pero en este caso, la formulación de políticas de construcción del estado entendidas como construcción de la paz tienen una correlación temporal y discursiva con las reflexiones académicas muy significativa. Cabe señalar, sin embargo, que como veremos a continuación, muchas de estas políticas ya venían incubando el discurso de la construcción de instituciones con anterioridad a las obras de Paris, Fukuyama u otros. No obstante, todas estas aportaciones contribuyeron a acelerar el proceso de priorización por la construcción del estado y a sistematizar algunas de las prácticas.

#### **4.3. “Construcción de paz como construcción de estado”: el nuevo paradigma para las organizaciones internacionales**

La construcción de estado se ha convertido en la principal prioridad estratégica de los principales organismos internacionales. En un período relativamente corto de tiempo, la mayoría de donantes y agencias del desarrollo han pasado a vincular sus estrategias de construcción de paz a la idea de la construcción del estado. Este repentino giro, explica Rocha Menocal, es debido a la creciente percepción de que los desafíos planteados por los contextos posbélicos y los estados frágiles necesitan ser abordados mediante un enfoque que combine ambos conceptos (construcción de paz

y construcción de estado), o como el PNUD incluso lo ha expresado terminológicamente, “una construcción del estado para la paz” (*statebuilding for peace*) (2010: 2). A continuación analizamos algunas de las principales organizaciones bilaterales y multilaterales.

### ***Organismos estatales y construcción de estado: la influencia de USAID y de DfID***

Los discursos sobre los estados frágiles y fallidos y los debates académicos sobre la necesidad de construir instituciones fuertes como mecanismo de construcción de paz han tenido un impacto considerable en los principales actores de la construcción de paz, especialmente en agencias donantes con mucho peso en las decisiones internacionales y en la configuración de la agenda de construcción de paz. Nos referimos básicamente a la agencia de cooperación internacional del Gobierno de los EEUU, USAID, y a la del Gobierno británico, DfID. Desde entonces, mantiene David Chandler, no existe documento político o estrategia internacional que no incorpore la “construcción del estado” como objetivo prioritario (2006a: 3). En el caso de USAID, su “Estrategia para estados frágiles”, elaborada en enero de 2005, era explícita al respecto:

*“Fragile states have posed a growing problem since the end of the Cold War, but they are now recognized as a source of our nation’s most pressing security threats. There is perhaps no more urgent matter facing USAID than fragile states, yet no set of problems is more difficult and intractable. Twenty-first century realities demonstrate that ignoring these states can pose great risks and increase the likelihood of terrorism taking root. At least a third of the world’s population now lives in areas that are unstable or fragile. This poses not only a national security challenge but a development and humanitarian challenge. As a result, the overall level of assistance to fragile states has increased since the end of the Cold War so that in 2003, excluding Iraq, almost one-fifth of USAID’s overall resources were spent in such settings.”* (USAID, 2005b: 1).

Fruto de esta visión, Washington había establecido ya en agosto de 2004 un departamento sobre construcción de estado, la llamada “Oficina del Coordinador para la Reconstrucción y la Estabilización”. La ayuda internacional en materia de construcción estatal no habría recaído exclusivamente en Afganistán o Irak, sino también en otras regiones del mundo como Oriente Medio, África y Europa del Este.

En ese mismo año, la ayuda internacional estadounidense se había articulado bajo el llamado MCA (Millenium Challenge Account) destinado a administrar la ayuda mediante programas de buena gobernanza y construcción de capacidades institucionales y estatales. En 2006, el ex Presidente Bush solicitó 3.000 millones al Congreso para dicha iniciativa, a la vez que se comprometió a incrementar en el futuro su financiación anual a 5.000 millones (Chandler, 2006a: 3-4).<sup>76</sup>

En el caso del Gobierno británico, la pauta ha sido muy similar. En febrero de 2005, el Gobierno de Blair publicó el informe de su Unidad de Estrategia *Investing in Prevention – An International Strategy to Manage Risks of Instability and Improve Crisis Response* en el que incorporaba la construcción del estado como parte de su agenda exterior de estabilidad.<sup>77</sup> A este respecto, el caso de DfID es especialmente relevante. En pocos años, esta agencia se ha convertido en uno de los actores más influyentes y con más presencia en los escenarios de construcción de paz (Porteous, 2008: 11-12).<sup>78</sup>

La agencia ha tenido un importante protagonismo en la operacionalización de la idea de la construcción del estado. En varios documentos anteriores, pero especialmente en el documento *Building the State and Securing the Peace*, publicado en el año 2009, DfID elaboraba un “marco estratégico” para la participación de la agencia en situaciones de conflicto y fragilidad.<sup>79</sup> El documento ratificaba la vinculación intrínseca entre institucionalización, seguridad, reducción de la pobreza, desarrollo y paz. El discurso de DfID asume que la construcción del estado, igual que la construcción de paz, implican procesos políticos altamente complejos y de largo plazo en el que los donantes y actores internacionales “no llevan a cabo la construcción del estado” *per se* sino que impulsan una constante negociación con los receptores locales en aras de conseguir el objetivo de la institucionalización y de fortalecer la relación entre el

---

<sup>76</sup> Véase a este respecto USAID (2008).

<sup>77</sup> Véase documento completo en: <http://www.gsdr.org/go/display/document/legacyid/1684>

<sup>78</sup> Según Tom Porteous, cuando el Gobierno laborista de Tony Blair llegó al poder a mediados de 1997 adoptó dos decisiones importantes en materia de desarrollo y de construcción de paz. La primera fue la creación de DfID, un departamento independiente del ministerio de Exteriores y con más peso en las decisiones sobre estas cuestiones. La segunda fue el anuncio del entonces Secretario de Estado, Robin Cook, de emprender una política exterior con una fuerte “dimensión ética” (2008: 10).

<sup>79</sup> Véase documento completo en: <http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=3210>

estado y la sociedad. Como analizaremos en el quinto capítulo, esta afirmación está en línea con el principio casi consagrado de la “apropiación local” impulsado desde finales de los años noventa en todos estos procesos.

En una segunda parte, el documento de DfID intenta sistematizar un marco integral para la operacionalización de la construcción del estado, representado en el Gráfico 2.4., en el que se establecen cuatro aspiraciones principales: a) el respaldo de la agencia y del conjunto de actores involucrados en la construcción de paz a acuerdos políticos inclusivos; b) contribuir a abordar y erradicar las causas de los conflictos, construyendo mecanismos de resolución; c) desarrollar las funciones de “supervivencia” del Estado en el que se interviene (seguridad, ingresos y consolidación del imperio de la ley), y d) responder a las “expectativas sociales” que todo proceso de intervención genera, tales como la gestión económica, el suministro de servicios básicos (educación, salud, agua), construcción de infraestructuras, generación de empleo, acceso a la justicia, protección social, medidas anti-corrupción y estrategias que garanticen la rendición de cuentas (elecciones, pluralidad y libertad de los medios de comunicación, etc.).

Sin tener la relevancia y el impacto de USAID o de DfID, otras agencias de donantes y gobiernos también han incorporado este asunto a su agenda de prioridades. Por ejemplo, el Departamento de Asuntos Exteriores sueco<sup>80</sup> o los Gobiernos francés<sup>81</sup> o alemán<sup>82</sup> han refrendado desde entonces la necesidad de abordar el problema de los Estados frágiles y la (re)construcción de sus instituciones como un problema urgente y prioritario. Un excelente indicador de esta tendencia es el volumen de ayuda destinado a este objetivo. Según la Comisión para África, sólo en el año 2005, una cuarta parte de la ayuda bilateral ya estaba canalizada como “construcción del estado” (2005: 173).<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Ministerio de Exteriores sueco, “*Foreign Policy Statement 2008: Peace-building and state-building*”, Febrero de 2008, en: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/10275/a/97814>

<sup>81</sup> Ministerio de Exteriores francés, “*France Position Paper on Fragile States and Situations*”, Septiembre de 2007, en: <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/EtatsFragiles-2.pdf>

<sup>82</sup> Ministerio de Cooperación económica y desarrollo alemán, “*Germany Development-oriented transformation in conditions of fragile statehood and poor government performance*”, 2007, en: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/38/43480415.pdf>

<sup>83</sup> Véase más información en: <http://www.commissionforafrica.info/>

**Gráfico 2.4. Enfoque integral de construcción de estado de DfID**

Fuente: Elaboración propia a partir de DfID, 2009: 15

### **Agencias multilaterales y construcción del estado**

El nuevo consenso sobre la construcción del estado también se ha construido desde los organismos multilaterales. La Unión Europea, por ejemplo, ha desarrollado documentos y estrategias concretas al respecto.<sup>84</sup> Su política de ampliación comunitaria hacia el Este ha integrado la idea de la construcción del estado, a la vez que ha desempeñado un papel principal en la gestión del estatus transitorio de cuasi-protectorados como Bosnia-Herzegovina y Kosovo (Chandler, 2006a: 4).

Un organismo especialmente implicado en la elaboración de marcos teóricos y prácticos sobre la construcción de estado ha sido la OCDE a través del CAD. En el documento *Principios para el compromiso internacional en estados frágiles y en situaciones de fragilidad*,<sup>85</sup> el CAD establece 10 principios para hacer frente al problema de los estados frágiles y asistir a las elites locales en la construcción de “instituciones estatales eficaces, legítimas y fuertes, capaces de comprometerse

<sup>84</sup> Véanse, entre otros, varios documentos del año 2007: “European Commission Communication: Towards an EU response to situations of fragility - engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace”; “Conclusions of the General Affairs and External Relations Council of 19 November 2007 on an EU response to situations of fragility”, y “European Parliament resolution of 15 November 2007 on the EU response to situations of fragility in developing countries”.

<sup>85</sup> Véase documento complemento en: <http://www.oecd.org/dataoecd/30/24/39465358.pdf>



productivamente con su población para promover así un desarrollo sostenible”. (CAD, 2007a: 1). Entre los 10 principios propuestos,<sup>86</sup> el CAD considera la cuestión de la construcción estatal como un “objetivo central”:

*“Los Estados son frágiles cuando las estructuras estatales carecen de voluntad política y/o de la capacidad para proporcionar las funciones básicas necesarias para la reducción de la pobreza, el desarrollo y proteger la seguridad y los derechos humanos de sus habitantes. El compromiso internacional deberá ser concertado, sostenible y centrado en el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad a través del compromiso en dos ámbitos fundamentales. En primer lugar, apoyando la legitimidad y la responsabilidad de los Estados haciendo frente a cuestiones como la gobernanza democrática, los derechos humanos, el compromiso de la sociedad civil y la construcción de la paz. En segundo lugar, fortaleciendo la capacidad de los Estados para llevar a cabo sus principales funciones esenciales para reducir la pobreza. Las funciones prioritarias son las siguientes: asegurar la seguridad y la justicia; movilizar los ingresos; establecer un ambiente favorable para proporcionar servicios básicos, un fuerte rendimiento económico y la generación de empleo”* (CAD, 2007a: 2).

Naciones Unidas, por su parte, ratificó este rumbo de la mano de su entonces Secretario General, Kofi Annan. La organización ha ido elaborando un discurso en sintonía con la visión general, al problematizar con especial énfasis la existencia de estados frágiles y la necesidad de repensar el marco de la soberanía internacional para poder llevar a cabo procesos de construcción de estado y de construcción de paz de manera efectiva.<sup>87</sup>

En este objetivo tiene una especial y polémica trascendencia el debate sobre el llamado principio de la *Responsabilidad de Proteger* (R2P, por sus siglas en inglés).<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Para análisis de los diez principios planteados, véase Capítulo 5.

<sup>87</sup> En el informe de Naciones Unidas, *Un Mundo más Seguro: la Responsabilidad que Compartimos*, Kofi Annan (2004) identifica una serie de ámbitos en los que la comunidad internacional debería responder de manera prioritaria, tales como la reconstrucción de los sectores de seguridad o el fortalecimiento del imperio de la ley.

<sup>88</sup> El R2P se enmarca en las controversias relacionadas con los episodios de Ruanda, Bosnia y Kosovo durante los años noventa, entre los partidarios de establecer un “derecho a la intervención humanitaria” y aquellos defensores del principio de soberanía reconocido por la Carta de Naciones Unidas. El origen del concepto se encuentra en el informe del año 2001 de la *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*, “*The Responsibility to Protect*”, en el que se exploraba la viabilidad de establecer un “derecho a la intervención humanitaria” en aquellos casos de graves violaciones de los derechos humanos.

Para muchos, el R2P supone un substancial avance en la posibilidad de evitar nuevos episodios de violaciones a gran escala de derechos humanos. Algunas organizaciones, como la propia Unión Africana, han integrado el concepto de manera implícita en sus principales documentos, como así lo recoge la Carta de la UA (Murithi, 2007). Asimismo, el despliegue de las misiones en Burundi, Darfur y Somalia por parte de la UA ha supuesto, de algún modo, un primer intento de operacionalizar el R2P en el continente africano.<sup>89</sup> No obstante, el principio R2P ha ocasionado también un debate crítico sobre la soberanía y las relaciones globales en el contexto de posguerra fría. Para autores como Chandler (2004) o Bellamy y Williams (2004b), el R2P reflejaría no tanto la emergencia de una “conciencia humanitaria global” y la priorización por imperativos estrictamente éticos y morales, sino más bien la existencia de una nueva relación asimétrica de poder y la instrumentalización del ideario humanitarista con el objetivo último de regular e interferir en los asuntos domésticos de los estados considerados como “frágiles” o “fallidos”. Heathershaw (2008), por su parte, también ha señalado la convergencia de visiones que el debate sobre el R2P supone, ya que habría concitado el consenso tanto de las visiones más realistas y liberales, como aquellas más de carácter cosmopolitista y vinculadas a la idea de la paz civil.

Por otra parte, la creación en el año de 2005 de la *Comisión para la Consolidación de la Paz de Naciones Unidas* (CCP) a la que se ha hecho referencia en el primer capítulo también refleja la voluntad de coordinar más y mejor los esfuerzos de la organización en este ámbito. La Comisión tiene como objetivo principal “ayudar a los estados a realizar una transición exitosa de la fase inmediata del postconflicto a la reconstrucción y el desarrollo a largo plazo”.<sup>90</sup> El *Banco Mundial* (2007a y 2007b) y el *FMI* también se han sumado a esta reflexión. Sus estrategias han pasado, en general, de centrarse en aproximaciones economicistas a poner de relieve la construcción estatal y la buena gobernanza como fórmulas para lograr un mejor desarrollo de las estrategias de reducción de la pobreza.

---

<sup>89</sup> Algunos incluso consideran que el modelo híbrido propuesto en Darfur con la UNAMID (UA-Naciones Unidas) define el horizonte de esa implementación, que conjugaría participación externa y local. Véase BELLAMY, A. 2009: “EIA Interview: Alex J. Bellamy on the Responsibility to Protect”, en: <http://www.cceia.org/resources/transcripts/0123.html>

<sup>90</sup> Véase en: <http://www.un.org/peace/peacebuilding>

Otra de las organizaciones multilaterales que ha abanderado con fuerza el paradigma de la construcción estatal es la *Unión Africana*. Desde su refundación en el año 2001, las cuestiones relacionadas con la paz, la seguridad y la fragilidad de los estados africanos han desembocado en toda una arquitectura de organismos y departamentos (conocido como la *African Peace and Security Architecture*, APSA) cuyo discurso principal tiene que ver con el fortalecimiento de las instituciones y los gobiernos como plataforma para crear desarrollo y bienestar en el continente.<sup>91</sup> El *Banco de Desarrollo Africano*, así como otros organismos regionales, también ha puesto en marcha estrategias al respecto.<sup>92</sup>

### ***La construcción del estado y la reforma del sector de la seguridad***

Esta tendencia de las organizaciones internacionales, bilaterales y multilaterales, a priorizar por las actividades relacionadas con la construcción del estado es especialmente visible en lo que se refiere a la “reforma del sector de la seguridad” (RSS). La RSS se ha convertido en la punta de lanza del proyecto neoinstitucionalista de la construcción del estado que trata de apuntalar los pilares del estado y del monopolio de la violencia. La reforma del ejército y de la policía –aspectos centrales en los procesos de RSS- se han convertido en una de las principales preocupaciones internacionales (Suhrke, 2007; Tondini, 2007).

Prueba de ello es el informe liderado por David Law en el año 2007 para el Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). En dicho documento, titulado *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*, Law analiza el papel de ocho grandes organizaciones internacionales (Naciones Unidas, la Unión Europea, la OCDE, la OSCE, la OTAN, el ECOWAS, el Banco Mundial y el FMI) en el diseño de estrategias de RSS. Si bien algunas de estas son ya en su origen organizaciones relacionadas con la seguridad tradicional, lo más destacable del informe es el interés prioritario que el resto de organizaciones, con mandatos más diversos y no estrictamente relacionados con la seguridad tradicional, han conferido a

---

<sup>91</sup> Véanse, entre otros, los siguientes documentos de la UA: (2006) *AU's policy framework for Post-Conflict Reconstruction and Development*; (2005) *African Post-conflict reconstruction Policy Framework*; y del NEPAD (2005): *African Post-conflict Reconstruction Policy Framework*, *New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*.

<sup>92</sup> Véase ADB, 2008: *African Development Bank Strategy for Enhanced Engagement in Fragile States y Fragile States Fund Allocation from ADF-11*, en: <http://www.afdb.org/en/projects-operations/project-portfolio/project/fragile-states-fund-allocation-from-adf-11-838/>

la RSS. Tal y como el documento reconoce, la convergencia entre seguridad y desarrollo, especialmente en el contexto post 11 de septiembre, ha sido esencial para este viraje:

*“[...] democratic security sector governance began to assume a central role in conditionality for partnership and membership for institutions such as the EU, NATO and the Council of Europe. [...] the rise in concern about strategic terrorism after 9/11 has also left its mark on Intergovernmental organizations approaches to security and their understanding of how its relates to development, as well as underscoring the need for taking a broad and integrated approach to the security sector, both conceptually and in the field. At the same time, the anti-terrorist campaigns of several countries have focused on building capacity for the security sector to the detriment of efforts to ensure that oversight mechanisms are robust enough to guard against governmental abuse.” (Law, 2007: 8)*

Barnett y otros autores (2007) también han analizado esta dinámica en lo referente a los donantes bilaterales. A partir de un exhaustivo análisis cuantitativo, tratan de determinar los recursos que, en este caso, DfID y USAID han destinado a los diferentes sectores de la construcción de paz en los últimos años. Las conclusiones son taxativas. Por una parte, la agencia británica ha tendido claramente a centrarse en el sector de la seguridad. Por otra, el organismo estadounidense se ha interesado especialmente por la democratización y la recuperación económica, si bien sus intervenciones en Afganistán e Irak le han llevado a poner mucha más atención en los aspectos de estabilización. Toda esta dinámica, apunta David Keen (2008), indicaría que los donantes bilaterales han situado la seguridad como prioridad, hecho que supone sacrificar recursos hacia otros componentes que pueden ser mucho más importantes en un contexto posbélico.<sup>93</sup>

En definitiva, el contexto post de 11 Septiembre ha propiciado la emergencia en el ámbito institucional de un nuevo consenso sobre la construcción de paz fundamentado en la construcción de instituciones fuertes como *conditio sine qua non* para erradicar el problema de los estados frágiles y generar espacios de seguridad que posteriormente puedan llevar a procesos de desarrollo socioeconómico. Matizando a Michael Pugh, Astri Suhrke (2007), ha catalogado este hecho como la consolidación de un consenso “post-Washington” en el que las organizaciones

---

<sup>93</sup> Véase también Capítulo 3.

internacionales han abandonando su política de los años ochenta y noventa de reducir el estado como receta para el desarrollo y han pasado a defender la estrategia de fortalecerlo como principal prioridad. La construcción de discursos como los de los estados frágiles y la influencia de los escritos de autores como Paris o Fukuyama, han sido cruciales en la consolidación de este “nuevo sentido común”.

La construcción del estado también ha provocado un intenso debate sobre el concepto de soberanía y su adaptación en este contexto que algunos han denominado como “postwestfaliano” (Bellamy y Williams, 2004a). Por ejemplo, la obra de David Chandler (2006a), *Empire in Denial*, ha sido seguramente una de las contribuciones más explícitas al respecto. Para Chandler, la agenda de la construcción del estado es una fórmula que permite a los países occidentales llevar a cabo un importante nivel de intrusismo en espacios que ha problematizado y que perciben como una amenaza, sin que el tradicional concepto de soberanía haya sido puesto en cuestión o reconceptualizado.<sup>94</sup>

Así las cosas, el proyecto de la construcción del estado pone de manifiesto la hegemonía del modelo conservador de construcción de paz y de la idea de “orden” como paz en el contexto post 11 de septiembre (Heathershaw, 2008). Este hecho supone una “intensificación de la convergencia entre seguridad y desarrollo” (Cooper, 2006a), o dicho en otras palabras y aludiendo a la idea señalada anteriormente por Abrahamsen, una nueva fase del proceso de “securización del desarrollo”, en el que se ha pasado de la problematización del subdesarrollo a la de los “estados frágiles”. Newman (2009) y Richmond (2009a), sin embargo, han coincidido en señalar que el nuevo consenso “estatista” de la paz liberal se caracteriza por conciliar tanto aspectos conservadores y realistas como también liberales. En este modelo híbrido “liberal-realista” el realismo ofrece una paz fundamentada en un nivel elemental de orden, mientras que lo liberal ofrece un proceso complejo que construye una forma de paz universal mucho más ambiciosa, basada en la idea de gobernanza (Richmond, 2008: 57). Desde el Gobierno de los EEUU hasta Naciones Unidas, pasando por el Banco Mundial, la mayoría de actores internacionales han pasado a compartir los fundamentos ontológicos y epistemológicos de esta nueva visión de la construcción de paz.

---

<sup>94</sup> Véase Capítulo 5 sobre “apropiación local”.

## 5. RECAPITULACIÓN

Este capítulo ha reconstruido un primer debate de la literatura crítica respecto al modelo de construcción de paz posbélica de posguerra fría. Para los autores críticos que hemos ido señalando, la hegemonía y estandarización del modelo de construcción de paz se explicaría por la existencia de un doble consenso compartido de manera tácita por todos los actores internacionales. Este doble consenso implica, en primer lugar, un diagnóstico compartido sobre los problemas de posguerra fría, en el que los conflictos armados han sido considerados por muchos autores y representantes institucionales como un fenómeno postpolítico y, en segundo lugar, la configuración de una solución a este tipo de problemas que ha acabado derivando en un modelo de construcción de paz que es liberal ya que confía en la institucionalización de los principios liberales como fórmula de estabilización y construcción de paz. Aunque este modelo tiene ciertos antecedentes históricos, su implementación supondría una notable ruptura con otras experiencias de reconstrucción posbélica anteriores.

Significativamente, para los autores críticos, en el modelo de construcción de paz liberal conviven diferentes paradigmas de las relaciones internacionales y sus visiones sobre lo que debe ser la paz. En su genealogía se encuentran tres discursos principales sobre la paz: la “paz del vencedor”, la “paz institucional” y “constitucional” y la “paz civil”. Aunque estas corrientes aportan elementos sensiblemente diferentes a la idea de construcción de paz (orden, gestión, justicia), todas ellas acaban confluyendo en un metadiscurso de la paz liberal. No obstante, la influencia de cada una de estas corrientes determinará el tipo de intervención que se efectúa en uno u otro contexto posbélico, derivando en tres modelos o gradaciones de la paz liberal diferentes: el conservador-realista, el ortodoxo-liberal y el emancipador-transformador.

La influencia de estas tres corrientes también puede explicarse desde un punto de vista cronológico. La evolución de la construcción de paz, como vimos en el primer capítulo, ha respondido a los diferentes acontecimientos y experiencias a nivel internacional, pero también a la influencia de una u otra visión en cada momento histórico. Si en la década de los noventa, las visiones más liberales favorecieron un modelo más de tipo ortodoxo-liberal (dependiendo del caso), el impacto del 11 de septiembre de 2001 ha provocado la influencia de las corrientes más realistas y la

hegemonía de un modelo esencialmente conservador de construcción de paz, entendido como construcción del estado (*statebuilding*). A este modelo, sin embargo, también han contribuido las visiones liberales, configurando así un nuevo consenso compartido por la mayoría de actores internacionales y caracterizado principalmente por la problematización de los estados frágiles.

Si este segundo capítulo ha analizado los consensos que, en opinión de la literatura más crítica, subyacen en el modelo de construcción de paz posbélica, el siguiente capítulo pretende analizar los disensos o los principales problemas que los autores más críticos han señalado en relación a este modelo.



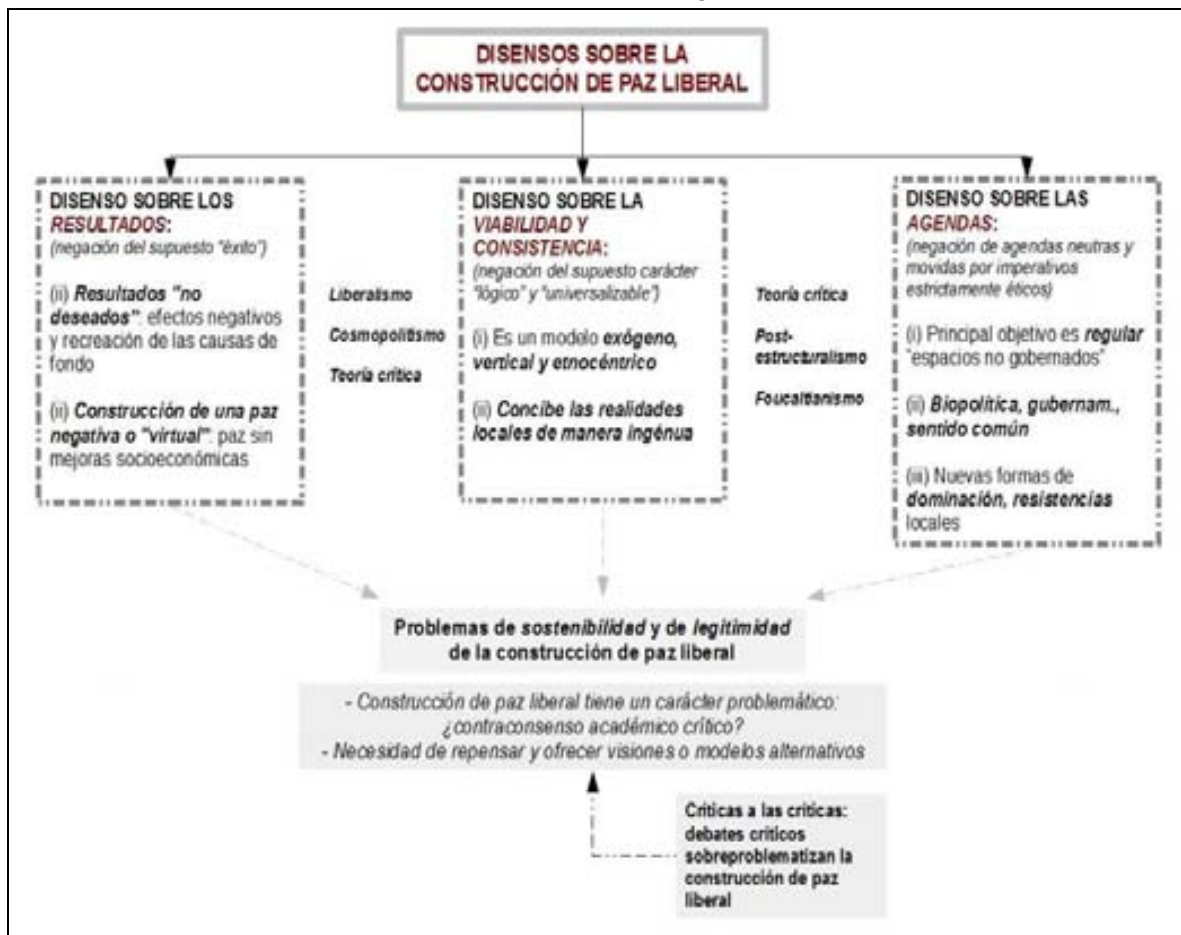


# CAPÍTULO 3. DISENSOS SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA

## 1. INTRODUCCIÓN

Mientras que el capítulo anterior ha tratado de analizar los fundamentos teóricos que los autores críticos ven en el modelo de construcción de paz posbélica, este tercer capítulo tiene como objetivo analizar los diferentes *diseños* que estas mismas voces críticas también han planteado en torno a la existencia de la construcción de paz liberal como fórmula de intervención y transformación de los conflictos de posguerra fría. Estos diseños, representados esquemáticamente en el Gráfico 3.1., se han caracterizado por la problematización generalizada que han hecho de la forma y del fondo del modelo de construcción de paz posbélica.

Gráfico 3.1. Diseños sobre la construcción de paz liberal



Fuente: Elaboración propia

El primer disenso crítico ha girado en torno a los *resultados* de la construcción de paz liberal. A diferencia del balance más optimista que determinadas esferas institucionales y académicas han podido realizar respecto al impacto de la construcción de paz en el contexto de posguerra fría, estas aportaciones críticas han señalado dos aspectos significativos. En primer lugar, las operaciones de construcción de paz están generando “resultados no deseados” que han llevado en muchos contextos a la exacerbación de las tensiones locales e incluso, tal y como algunos autores han señalado, a la “recreación” de las causas de fondo que provocaron la violencia. En segundo lugar, el aparente “éxito” de las operaciones de construcción de paz al lograr una cierta estabilización y finalización de un buen número de conflictos estarían favoreciendo un tipo de “paz negativa” (Galtung, 1998), pero en ningún caso una “paz positiva”, ya que en la mayoría de casos los derechos socioeconómicos de la población no habrían experimentado avances significativos. Ambos aspectos pondrían de manifiesto graves problemas de sostenibilidad de la construcción de paz que ni los análisis institucionales (ni los académicos más partidarios de la paz liberal) habrían señalado con contundencia hasta el momento.

El segundo disenso tendría que ver con la aparente *viabilidad y consistencia* del modelo de construcción de paz. Para las visiones críticas, lejos de ser una receta lógica, razonable y universal, la construcción de paz sería en cambio una forma de intervención fundamentada en contradicciones e incluso, y siguiendo el término utilizado por Chris Cramer (2006), en “fantasías”. Este epígrafe, por lo tanto analizará dos de las principales “*inconsistencias*” que se han señalado al respecto: i) su carácter exógeno (diseñado e implementado esencialmente por organismos internacionales), vertical (aplicado por las elites internacionales y locales) y etnocéntrico (construido sobre determinados principios considerados supuestamente como universales), y ii) su concepción ingenua de las realidades locales, al invisibilizar y no tener en cuenta otros tipos de organización social o política que tienen lugar en el terreno. Este segundo disenso estaría planteando, sobre todo, un problema de sostenibilidad como en el caso del primer disenso, pero también un problema de legitimidad ya que las poblaciones locales son principalmente entes receptores que no suelen participar en la configuración de estos procesos.

Finalmente, el tercer disenso es el que mayor eco ha tenido a nivel académico y el que mayor controversia ha generado. Las críticas, en este sentido, están centradas

en las *agendas* que los actores internacionales tienen a la hora de impulsar este tipo de misiones. En lugar de ser agendas aparentemente neutras o motivadas por cuestiones éticas o morales, las voces más críticas sostienen que en el fondo lo que subyace son agendas movidas por las visiones del mundo de los actores internacionales y por sus intereses. El debate sobre el concepto de *poder* se interpreta, en este sentido, como un aspecto clave para poder aproximarse a este asunto. De este modo, en el análisis de este disenso se señalaran tres elementos principales: i) la necesidad de entender la construcción de paz como un instrumento para regular y contener los espacios conflictivos, sin voluntad de transformación real; ii) el desarrollo de métodos biopolíticos y gubernamentales para llevar a cabo este objetivo, y iii) la existencia de nuevas formas de dominación como resultado, hecho que habría generado resistencias locales que habitualmente no son visualizadas. Este tercer debate ha planteado sobre todo problemas relacionados con la legitimidad de la construcción de paz.

Los debates en torno a estos diferentes disensos están estrechamente relacionados. Según estas voces críticas, el impacto negativo de la construcción de paz o la falta de resultados cualitativamente significativos (*primer disenso*) tiene que ver esencialmente con la inconsistencia del modelo (*segundo disenso*) o con las verdaderas prioridades de los principales actores internacionales (*tercer disenso*). Asimismo, todos estos debates han permitido identificar la existencia de diferentes corrientes teóricas a las cuales haremos referencia. Por ejemplo, el disenso sobre los resultados ha sido esencialmente discutido por el cosmopolitismo (e incluso por autores liberales) y la teoría crítica, mientras que en el relacionado con la viabilidad y las inconsistencias del modelo de construcción de paz han participado estas dos corrientes, así como también el postestructuralismo. Por su parte, el disenso sobre las agendas se ha convertido esencialmente en terreno de discusión de la teoría crítica y el postestructuralismo, con una especial influencia de las visiones foucaultianas que analizaremos en detalle.

El último epígrafe también analizará un aspecto relevante. La “ola problematizadora” que las visiones críticas han provocado sobre el modelo de construcción de paz ha originado visiones contrarias a las cuales también haremos referencia. Para algunos autores, la crítica a la construcción de paz estaría “sobrepoblematizando” muchos aspectos y generando un problema de legitimidad desproporcionado, ya que en el

fondo, según estos autores más partidarios de la paz liberal, ni la construcción de paz sería tan determinante en estos espacios, ni las intenciones de los actores internacionales tan deshonestas como las críticas han señalado.

Sea como fuere, lo cierto es que todas estas aportaciones críticas sobre el modelo de construcción de paz han acabado por generar un corpus teórico crítico sin precedentes en la literatura sobre construcción de paz. Esta “nueva generación” de autores, tal y como Richmond (2008) la ha denominado, dista mucho de las aportaciones críticas que pudieron hacerse en los años noventa (tanto desde el ámbito institucional como académico) y que como ya hemos apuntado en algún momento, tenían una vocación esencialmente de detectar y resolver los posibles problemas de eficiencia del modelo (coordinación entre actores, falta de financiación, reanudación de la violencia, etc.) pero, en ningún caso, de poner en cuestionamiento la forma y el fondo de este tipo de intervenciones. Esta diferencia cualitativa en la crítica fue analizada por Alex Bellamy en el año 2004, al constatar entonces que el tipo de reflexiones que estaban surgiendo en ese momento se diferenciaban mucho del carácter “solucionador de problemas” (*problem-solving*) que había caracterizado a los análisis sobre la construcción de paz hasta ese momento. En opinión del autor, la “crítica solucionadora de problemas” tendría como mero objetivo ofrecer respuestas instrumentales para problemas que percibe que son exógenos a su manera de entender la intervención y que es posible superar con el desarrollo de técnicas, manuales, guías, empoderamiento o capacitación de personal. Asimismo, y tal como afirma en la siguiente cita, este tipo de planteamientos aspirarían, en definitiva, a legitimar el discurso dominante:

*“The vast majority of theoretical or conceptual work on peace operations is an attempt to improve the utility of such operations by identifying their key characteristics, assessing how their guiding principles might be adapted to better suit particular circumstances, and considering how they may contribute to wider processes of conflict resolution or ‘preventive diplomacy’. Instrumental approaches are predicated on significant normative assumptions that are left unexplored. They are: international peace and security is a moral good in itself; violent conflict represents a ‘breakdown’ of normal social relations; the great majority of people prefer peace to war and need only be presented with ‘paths’ to peace; there is a direct link between international peace and good governance at the domestic level; and ‘good’ governance equates to Western-style statehood, democratization, neo-liberal economics and the existence of an active civil society. These assumptions constitute a hidden normative*

*(liberal) agenda that provides the foundation for instrumentalist approaches that tend to portray themselves as ‘value free’.*” (Bellamy, 2004: 19)

Bellamy también señaló algo que el resto de autores críticos van a enfatizar: el carácter tecnicista y apolítico de la crítica solucionadora de problemas oscurece el carácter esencialmente político que subyace en el ejercicio de la construcción de paz. Por el contrario, la nueva generación de autores críticos (Duffield, Richmond, Chandler, Cooper, Pugh, Cramer, Heathershaw, Pupavac, Lidén, Pouligny, Suhrke o el propio Bellamy, entre otros) e incluso aquellos que han planteado una crítica más moderada (Paris, Chesterman, Tadjbakhsh o Newman) han logrado, desde diversas perspectivas y con matices a veces substanciales, plantear las preguntas verdaderamente de fondo sobre la viabilidad y los objetivos últimos de la construcción de paz posbélica.

## **2. EL DISENSO SOBRE LOS RESULTADOS**

En general, los informes elaborados por instituciones implicadas en la construcción de paz (Naciones Unidas, Banco Mundial, etc.) y los análisis realizados por autores favorables al modelo de construcción de paz actual han subrayado el “éxito” de las operaciones de construcción de paz posbélica, especialmente en lo referente a uno de sus principales objetivos, como es la estabilización del país en cuestión. Es más, para autores como Barnett (2006), Collier y Hoeffler (2004a), De Coning (2007), Doyle y Sambanis (2006) o Zürcher (2006) las dificultades para la obtención de este objetivo no están relacionadas con la presencia en sí de las misiones de paz, sino sobre todo con la falta muchas veces de recursos o con la escasa envergadura de la misión de paz. Para estos autores, por lo tanto, la consolidación del éxito de la construcción de paz posbélica estará vinculada a un mayor compromiso internacional con el envío sostenido de recursos o con la definición de un mandato de construcción de paz mucho más ambicioso.

La literatura más crítica, sin embargo, ha discrepado de este balance optimista en dos aspectos principales. Un primer elemento de crítica y discrepancia que analizaremos tiene que ver con los *efectos negativos o los resultados no deseados ni esperados* de la construcción de paz, los cuales suelen ser más significativos de lo que parece, hasta el punto que algunos autores –analizando especialmente los casos africanos–

han alertado de la “recreación” de las causas de fondo generada por las intervenciones internacionales. Una segunda crítica sobre los resultados realizada por esta literatura –especialmente desde los autores de la teoría crítica– está relacionada con el tipo de paz que estas misiones promueven, considerando que, mayoritariamente, es una paz estrictamente “negativa”, en la que los derechos socioeconómicos, el bienestar de la población y la seguridad humana no tienen cabida.

### **2.1. Los “resultados no deseados” de la construcción de paz posbélica**

Las discusiones sobre los efectos o resultados no deseados han tenido un especial eco desde finales de los años noventa. La obra de la estadounidense Mary B. Anderson en 1999, *Do No Harm*, despertó un importante debate académico e institucional sobre el impacto que, en este caso, la ayuda humanitaria podía tener en contextos de conflicto. En opinión de Anderson, la presencia internacional podía causar impactos muy negativos de manera inintencionada e incluso contribuir a la prolongación de la violencia. Este hecho, urgía la autora en su libro, obligaba a ser conscientes de dichos efectos y a, como mínimo, “no hacer más daño”. Desde entonces, los análisis de construcción de paz han incorporado esta cuestión a sus debates y preocupaciones. Existen muchas maneras en que las operaciones de paz pueden provocar resultados no deseados. Por ejemplo, en los últimos años se ha señalado constantemente el grave impacto que la presencia de cascos azules está teniendo en términos de incremento de la violencia sexual en las provincias orientales de la República Democrática del Congo o en el incremento del índice de personas afectadas por el VIH/Sida (véanse, entre otros, Francis, 2008 o Keen, 2008). Otros también señalaron las distorsiones que la llegada masiva de ayuda puede generar en la economía local de un país determinado (Goodhand, 2006). No obstante, los dos grandes debates que han centrado este asunto tienen que ver, en primer lugar, con la exacerbación de las tensiones sociales que la introducción de algunas reformas puede provocar a nivel local, y segundo, con lo que algunos autores han denominado como la “recreación de las causas de fondo del conflicto” (Keen, 2003; Hanlon, 2004).

#### ***Exacerbación de las tensiones sociales***

Se ha señalado que el despliegue de las políticas de descentralización local puede generar, en ocasiones, conflictos entre las autoridades centrales y aquellas de

carácter tradicional, al no ser tomadas estas últimas suficientemente en cuenta (véase Birdsall, 2007, entre otros). También se ha analizado en detalle el impacto que puede tener la celebración de procesos electorales en una sociedad que está abandonando la violencia armada (Paris, 2004; Barnett, 2006; Chesterman, 2004; Mansfield y Snyder, 1995 y 2005, o Jarstad y Sisk, 2008).

En general, este tipo de preocupaciones, como hemos visto en las reflexiones planteadas por Roland Paris, suelen conllevar la elaboración de nuevas fórmulas con el objetivo de evitar este tipo de impactos, pero raramente desencadenan un debate político sobre las causas de este asunto. En este sentido, la existencia de tensiones se asume, como algo irremediable en un contexto en el que conviven viejas y nuevas dinámicas sociales, políticas, económicas o culturales.

### ***“Recreación” de las causas de fondo del conflicto***

La literatura de construcción de paz también se ha focalizado de manera creciente en el debate sobre la *“recreación de las causas de fondo del conflicto”*. La tesis de fondo de autores como Joseph Hanlon (2004) o de David Keen (2003), desde puntos de vista diferentes como analizaremos, es que en muchos de los contextos posbélicos los actores internacionales están poniendo en práctica reformas y estrategias que en lugar de contribuir a la transformación de los principales factores de conflicto (desigualdades, pobreza, corrupción, nepotismo, etc.) están, por el contrario y de manera inconsciente, reproduciéndolos y, por lo tanto, sentando las bases de nuevos conflictos violentos. En este sentido, Hanlon se ha referido específicamente al problema de la corrupción y al fortalecimiento de unas elites que tienden a acomodarse en el poder y a instrumentalizar y cooptar la ayuda en beneficio propio, llevando a un escenario de mayor desigualdad y de generación de agravios entre los diversos grupos sociales. Esta cuestión entronca con algunos debates, ya mencionados en el anterior capítulo, como son los relacionados con el *“neopatrimonialismo”*, el *“estado rentista”* o la *“extraversión”*,<sup>95</sup> así como con las tesis planteadas por Patrick Chabal y Jean Pascal Daloz en su obra de 1999, *África*

---

<sup>95</sup> El término *“extraversión”* fue utilizado, entre otros autores, por Jean-François Bayart (2000), para referirse a las dinámicas de corrupción y de dependencia entre los recursos procedentes del exterior y su cooptación por parte de las elites africanas. En general, la literatura africanista ha utilizado este concepto de manera habitual, también en su acepción en español.

*camina*, en la que popularizaron la idea de la “instrumentalización política del desorden” como pauta habitual de las elites en los contextos africanos.

Esta dinámica, según algunos autores, sería visible en casos como el de Mozambique o Afganistán. En el caso de Mozambique, por ejemplo, Graham Harrison ha subrayado cómo los procesos de liberalización impulsados en el país desde la década de los noventa y la llegada masiva de ayuda internacional han generado importantes “oportunidades de acumulación para una determinada clase política”, derivando en graves desigualdades sociales (1999: 547). Lejos de interrumpirse o de ponerse en cuestión la llegada de la ayuda internacional, el país ha experimentado un incremento exponencial de los fondos internacionales.<sup>96</sup> Este hecho, en opinión de Hanlon, es debido a que la comunidad de donantes ha tolerado “en algunos casos una corrupción flagrante si la elite a su vez era capaz de poner en práctica reformas económicas liberalizadoras” (2004: 747). Esto indicaría que aunque los donantes fomentan aparentemente la consolidación de la democracia, en realidad, lo importante para estos es implementar las medidas que se consideran relevantes para el crecimiento y desarrollo del país sin tener en cuenta la calidad de la democracia que se está construyendo ni los efectos negativos que esta dinámica tiene en el conjunto del país:

*“The donor community emphasises good governance, but this is mainly macroeconomic; in their quest to increase aid to Mozambique, to encourage further ‘market-friendly’ policy change as quickly as possible, and to promote Mozambique as one of the few African success stories, donors are rewarding corruption and refusing to support honest Mozambicans. Donors turn their backs on the honest bankers, journalists, judges, prosecutors and civil society leaders who ask for their backing (...).”* (Hanlon, 2004: 760)

Por lo que respecta al caso de Afganistán, Astri Suhrke también ha subrayado la existencia de esta dinámica, asegurando que a pesar de la insistencia de los donantes de ensalzar la consecución de algunos logros, las estrategias y reformas llevadas a cabo habrían creado o reforzado un estado rentista, dependiente de los fondos extranjeros y de las fuerzas militares para su supervivencia. La llegada masiva

---

<sup>96</sup> Según el FMI, en el año 2004 la ayuda internacional suponía el 48% del presupuesto nacional de Mozambique (De Renzio y Hanlon, 2007: 3).



de ayuda, en general, habría provocado un incremento ostensible de la corrupción y un aumento a su vez de las desigualdades sociales y regionales (Suhrke, 2006: 1-2).

Un informe del centro de estudios africano CODESRIA, elaborado por Amadou Sessay y otros autores (2009), también ha señalado este problema, tras analizar varios contextos africanos en los que están teniendo lugar procesos de construcción de paz posbélica. El estudio asegura que este tipo de procesos en el continente africano estaría contribuyendo a reconstruir las mismas instituciones y prácticas que en muchos de los casos llevaron a una situación de guerra. En lugar de transformarlas o de reemplazarlas radicalmente por nuevas estructuras de gobernanza, el informe sostiene que la construcción de paz está en muchos casos reforzando las anteriores y, lo que en su opinión es peor, otorgando una extraordinaria centralidad política a las elites gubernamentales locales que, en la mayoría de casos, se encuentran en el epicentro de los problemas locales y están vinculadas con violaciones de los derechos humanos (Sessay *et al.*, 2009: 17). Estas elites, junto con las organizaciones internacionales, habrían acabado por ser las principales protagonistas locales en la configuración de la agenda de construcción de paz, en detrimento de la opinión y de los intereses del conjunto de la sociedad. Asimismo, la persistencia de casos de corrupción en este tipo de escenarios indicaría que la ayuda para la construcción de paz se ha convertido, al fin y al cabo, en otra forma de “extraversión” (*Ibíd.*).

David Keen, por su parte, también ha aludido al problema de la recreación de las causas de fondo, pero haciendo especial énfasis en la naturaleza de las políticas económicas que la construcción de paz pone en marcha. Según Keen, la insistencia en implementar políticas neoliberales por parte de los donantes indicaría que estos actores no son del todo conscientes del impacto que los Planes de Ajuste Estructural tuvieron en los años ochenta en numerosos países de todo el mundo. En lugar de desarrollar políticas verdaderamente arraigadas en las necesidades locales, la comunidad internacional está reproduciendo viejos esquemas que tuvieron consecuencias catastróficas y que, en muchos casos, contribuyeron a situaciones de violencia (2003: 87).

La preocupación por los efectos no deseados se ha convertido, por lo tanto, en una cuestión importante en los debates críticos sobre la construcción de paz. Para la

mayoría de autores, este problema pondría de relieve algo mucho más de fondo que analizaremos más adelante y que tiene que ver con la escasa comprensión que los actores internacionales suelen tener de las realidades sociopolíticas y socioculturales locales (Taylor, 2007; Keen, 2008).

## **2.2. Una “paz negativa” y “virtual” como resultado**

El “éxito” de las operaciones de construcción de paz ensalzadas por determinadas voces se ha vinculado a la finalización de un conflicto armado y a su no reanudación. Para la literatura crítica este tipo de resultados pondría de manifiesto que los actores internacionales y ciertas voces académicas (más cercanas al paradigma realista e incluso al paradigma liberal) dan por bueno la consolidación de un tipo de “paz negativa”, entendida como una mera “ausencia de violencia”, pero en ningún caso una “paz positiva” que aspire a transformar las múltiples causas que llevaron al conflicto armado. Existiría así una tensión abierta entre la concepción del conflicto y de la paz: mientras que para unos sería suficiente la idea de “gestión” de esos conflictos como manera de alcanzar la paz, para otros la verdadera paz estaría relacionada con la “transformación” de sus causas de fondo (Pugh, 2006; Heathershaw, 2008).

El principal argumento presentado por la crítica tiene que ver, sobre todo, con los escasos resultados socioeconómicos que las operaciones de construcción de paz han logrado a medio plazo, a saber: mejora de las condiciones de vida para el conjunto de la población, mejora de los servicios básicos o del empleo, persistencia e incluso incremento de las desigualdades y de la pobreza, etc. Algunos autores incluso han acuñado el concepto de “paz virtual” para denunciar este problema (Cramer, 2006; Chandler, 2006a; Pugh *et al.*, 2008; Richmond, 2008; Suhrke, 2007, entre otros). En este sentido, la “paz virtual” indicaría que, tras el aparente telón de estabilidad y participación política que existe en muchos contextos posbélicos, las intervenciones internacionales promueven en realidad un tipo de paz que no tiene en cuenta el bienestar del conjunto de la sociedad:

*“Welfare and wellbeing are marginal concerns for liberal peacebuilders, meaning that its agenda has been redirected by a rather more predatory neo-liberal agenda within the economic domain which, incidentally, also has the effect of absolving international actors from institutional responsibility for*

*individual welfare. This, in effect, means that the liberal peace is a virtual peace that looks far more coherent from the outside than from the inside, and effectively builds the empty shell of a state, but neglects any notion of a social contract between that shell and its constituencies. (...) These are in many ways shadow states, replicating a milieu in which ordinary people matter less than their mainly hypothetical rights and opportunities” (Richmond, 2008: 112).*

Para la literatura crítica, la paz virtual pondría de relieve la incapacidad de la paz liberal para crear instituciones y marcos que afecten directamente el bienestar de los individuos, al menos a medio plazo. La población efectuará “pequeños actos liberales” como votar o quizá pagar impuestos, pero en general, los individuos no serán ni vistos ni escuchados (Richmond, 2008: 56-63). En lugar de generar un “dividendo social de la paz”, apunta Michael Pugh, las operaciones de construcción de paz han generado un “diferendo de la paz” en el que afloran nuevas injusticias económicas fruto de una interferencia bien o mal intencionada, dependiendo del caso (2010: 263). Las políticas económicas introducidas y dirigidas desde fuera en los diferentes contextos posbélicos resultan, en general, en un “trastorno social” y en el incremento de las desigualdades (generando una mayor atomización social en lugar de una cierta cohesión social), situación por la que, paradójicamente, luego se exigirá rendir cuentas a los actores políticos locales (*Ibíd.*: 269).

Toda esta situación genera, en opinión de Neil Cooper, una suerte de “gobernanza quimérica” en la que los actores ricos del Norte “pretenden ofrecer protección a la población de los países del Sur de aquellas amenazas que ellos perciben como graves, aportando muy poco en la realidad para transformar las verdaderas amenazas de las vidas de las personas más vulnerables en este tipo de contextos” (2006a: 317). Una vez superada la fase de emergencia humanitaria, asegura Duffield, la construcción de paz liberal se caracteriza esencialmente por “la negación de la población no asegurada” (2007: 228).

### ***Ejemplos de la “paz negativa” y de la “paz virtual”***

Esta tendencia ha sido especialmente ejemplificada a partir del análisis de dos contextos de intervención posbélica: los casos centroamericanos (El Salvador, Guatemala o Nicaragua, principalmente) y, nuevamente, el caso de Mozambique. Estos contextos adquieren un valor añadido si se tiene en cuenta que los procesos de construcción de paz dieron comienzo a principios de los años noventa (existiendo ya

una cierta perspectiva temporal para realizar un balance), mientras que la mayoría de operaciones de construcción de paz se iniciaron hace escasamente una década.

Por lo que respecta a los casos de Nicaragua, El Salvador o Guatemala, Kurtenbach (2007), por ejemplo, ha señalado que, aunque en ninguno de estos países se ha producido una reanudación del conflicto armado desde la firma de los respectivos acuerdos de paz –en la primera mitad de los años noventa-, estos países han experimentado un ciclo negativo de exclusión social, criminalidad, gobernanza y desarrollo (Kurtenbach, 2007: 1).<sup>97</sup> El porcentaje de población viviendo bajo el umbral de la pobreza no habría experimentado una caída significativa en los casos de El Salvador o Guatemala, mientras que en Nicaragua este índice habría incluso empeorado desde el final de la guerra. Por otra parte, el número total de personas en situación de pobreza se habría incrementado en los casos de Nicaragua y Guatemala (pasando de 1,7 millones a 3,6 millones de personas, y de 4,6 millones a 7 millones de personas, respectivamente), mientras que en el caso de El Salvador habría regresado al nivel existente antes de la guerra, situándose por encima de los tres millones de personas (Véase Tabla 3.1.).

**Tabla 3.1. Índice de pobreza en Nicaragua, El Salvador y Guatemala**

	<b>Año</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>
<b>Índice de pobreza</b> (porcentaje de población viviendo por debajo del umbral de la pobreza)	<b>1980</b>	62%	68%	63%
	<b>1990</b>	75%	71%	75%
	<b>2001/02</b>	69,4%	48%	60,2%
<b>Población por debajo del umbral de la pobreza</b> (millones de personas)	<b>1980</b>	1,7	3,3	4,6
	<b>1990</b>	2,9	4,9	6,9
	<b>2001/02</b>	3,6	3,1	7,0

Fuente: Kurtenback, 2007: 12

Alejandro Bendaña (2003) ha analizado esta dinámica en el caso de El Salvador. Según el autor, los escasos resultados sociales obtenidos en el país desde la finalización de la violencia armada ponen en entredicho todo el proceso de paz y

<sup>97</sup> Asimismo, según un estudio de FLACSO (2011), el número de muertes violentas (por arma de fuego) registradas en este región en la actualidad es incluso superior al registrado durante los peores años de los respectivos conflictos armados.

revelan las diferentes concepciones de paz que existen a la hora de evaluar estos procesos.<sup>98</sup>

Por lo que respecta al caso de Mozambique, los escasos avances socioeconómicos experimentados por la población también han sido cuestionados. Casi diez años después del fin de la guerra, un estudio demostraba como el 35% de la población encuestada aseguraba que su situación no había mejorado, mientras que un 38% aseguraba que había empeorado (Hanlon, 2004: 746). Aunque el PIB ha registrado un crecimiento rápido, este se habría concentrado especialmente en la capital, Maputo, y en los enclaves en los que existen minerales. En este sentido, el PNUD ha demostrado como el PIB per cápita real entre 1997 y 2001 habría en realidad caído de 198 dólares a 177, en general, y de 106 dólares a 78 dólares en la provincia más pobre del país, Zambezia (*Ibíd.*). Estos datos son, según Hanlon, una muestra de los resultados contradictorios de la construcción de paz liberal en el caso de Mozambique:

*“There are two very different images of Mozambique. One is of rapid GDP growth and growing exports and of transparent and clear management of donor money. The other is of worsening poverty in rural areas and of state capture, with a predatory elite that robs banks and non-donor resources, smuggles and kills, and maintains a corrupt justice system. A symbiotic relationship has grown up between the Mozambican predatory elite and the donors to maintain the myth of the Mozambican success story. (...) To point to growing rural poverty is to say the emperor has no clothes. The donors cannot afford to listen to this message, because too much depends on the success myth. Instead donors choose to ‘work with’ the Mozambican predatory elite, who are allowed to rob and kill because they satisfy donors’ genuine priorities.”* (2004: 760)

Por su parte, un estudio realizado por Chris Alden (2002), de la *London School of Economics*, ha advertido que, aunque los informes de los principales organismos donantes han asegurado que el proceso de reintegración de ex combatientes en

---

<sup>98</sup> A nivel anecdótico, Bendaña considera sintomático que en 2002, el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Koffi Annan, tuviera que cancelar su visita al país en la conmemoración de los diez años de la consecución del acuerdo de paz entre el FMLN y el partido en el Gobierno, ARENA. Según relata el autor, el FMLN instó a Annan a suspender el evento y a aplazar su visita en protesta por las condiciones socioeconómicas que padecía todavía gran parte de la población, a pesar de las reformas institucionales emprendidas por el gobierno y las organizaciones internacionales en los años posteriores a la violencia armada (2003: 2-3).

Mozambique puede considerarse como un éxito, en realidad, la mayoría de ex combatientes desmovilizados suponen un grave problema para la cohesión social y la estabilidad del país.<sup>99</sup> Este aspecto es prácticamente generalizable a la mayoría de contextos posbélicos, donde los programas de DDR sufren graves carencias en la última y principal de sus fases, esto es, la reintegración y la reinserción de los ex combatientes en sus comunidades y en el conjunto de la sociedad.<sup>100</sup>

Richmond y Franks (2009) han analizado los procesos de construcción de paz en Camboya, Bosnia-Herzegovina, Timor-Leste, Kosovo y Palestina. En los cinco casos, los autores han comparado los éxitos y logros que las organizaciones internacionales han reivindicado oficialmente en el corto, medio y largo plazo con los verdaderos resultados que, a su parecer, se han conseguido en cada uno de estos países. Mientras que los actores internacionales han tendido en los cinco casos a defender los beneficios a corto plazo obtenidos gracias a la democratización, la consolidación del imperio de la ley, el desarrollo o las reformas económicas, en opinión de ambos autores, todos estos procesos han beneficiado en realidad a las elites políticas del país, o bien los beneficios de tipo social han aparecido a muy largo plazo (o bien, simplemente, no han aparecido) (Véase Cuadro 3.1).

**Cuadro 3.1. ¿Quién se beneficia de la construcción de paz liberal y cuándo?**

<i>Actores/nivel de análisis</i>	<b>Logros reivindicados por las organizaciones internacionales</b>	<b>Logros realmente obtenidos, según Richmond y Franks</b>
<i>Sector de la seguridad</i>	Se ha logrado liberalizar a los actores de la seguridad en el corto, medio y largo plazo	Muy fácilmente minado por la violencia política de determinados grupos
<i>Llegada/presencia de actores internacionales</i>	Ha beneficiado a la población en general en el corto y largo plazo	Necesita de una implicación a largo plazo

<sup>99</sup> Aunque el proceso de desmovilización y reinserción de ex combatientes en Mozambique no sufrió de falta de fondos, el principal problema tuvo que ver con las escasa formación ofrecida a los ex combatientes y con la falta de oportunidades generalizada (Hanlon, 2005: 489).

<sup>100</sup> Véase Capítulo 1. En este sentido, varias organizaciones han advertido en los últimos años sobre el caso de África occidental. El inacabado o inexistente proceso de reinserción social ha llevado a miles de ex combatientes oficialmente desmovilizados en países como, por ejemplo, Liberia o Sierra Leona, a incorporarse a otros grupos armados de países de la región que se encuentran todavía en conflicto armado (Save the Children, 2005a y 2005b; Human Rights Watch, 2005).

<i>Elites políticas y económicas</i>	Inmediatamente, una vez estas se liberalizan	Inmediatamente, pero la liberalización no es crucial
<i>Sociedad civil</i>	Se ha beneficiado en el corto a medio plazo	En el medio a largo plazo
<i>Población local</i>	Beneficios relativos, inmediatamente	Beneficios marginales a medio y largo plazo y dependiendo de la liberalización en lugar del contexto local
<b><i>Dinámicas de la construcción de estado/construcción de paz liberal</i></b>		
<i>Democratización</i>	Se han beneficiado todos los actores en el medio-largo plazo	Los actores iliberales pueden utilizar la democracia para objetivos nacionalistas o sectarios en el corto a largo plazo
<i>Imperio de la ley</i>	Aquellos con acceso en el corto a largo plazo	Dificultades en establecer el imperio de la ley, y falta de capacidad y acceso supone que los procesos tradicionales a menudo continúan en el largo plazo
<i>Desarrollo</i>	Todo el mundo a corto plazo	Principalmente las elites, en cualquier momento
<i>Economía de libre mercado</i>	Elites en el corto-medio plazo, todo el mundo a largo plazo	¿Todo el mundo a largo plazo? Marginal en el corto a medio plazo

Fuente: Richmond y Franks, 2009: 208

Con este marco de fondo, en los últimos años ha emergido un debate, provocado especialmente desde la denominada “antropología de la guerra” –subdisciplina que ha influenciado enormemente a los estudios de paz y conflictos y al conjunto de las relaciones internacionales- que ha planteado la necesidad de repensar determinados conceptos y ofrecer nuevos marcos conceptuales y analíticos más útiles para este tipo de escenarios.<sup>101</sup> Para autores como Paul Richards (2005) o Roger MacGinty (2006), la persistencia de la violencia estructural y de las injusticias sociales en escenarios supuestamente de “paz” hace pensar que en el fondo no es posible segmentar los estados de “paz” y de “guerra”, sino que es más lógico pensar en situaciones “donde no hay guerra, pero tampoco hay paz” (*no peace, no war*) o, lo

<sup>101</sup> Véanse los trabajos de, por ejemplo, Richards (1996), Utas (2003), Peters (2006, 2007) o Coulter (2009).

que es lo mismo, visibilizar en este tipo de contextos un “*continuum de la violencia*” (en este caso, no sólo “directa” sino también de “violencia estructural”), que como hemos observado en los casos centroamericanos o de Mozambique, supone la existencia de índices de pobreza, desigualdad o mortalidad iguales o incluso superiores a los existentes durante la etapa de conflicto armado.<sup>102</sup>

### **Factores que explican los escasos resultados socioeconómicos**

Para la mayoría de autores críticos existen dos grandes factores que explicarían la negación de los aspectos socioeconómicos en los procesos de construcción de paz: la priorización por políticas neoliberales y el proceso de “securización” del desarrollo al que ya hemos aludido. Por lo que respecta al primer aspecto, Pugh considera que el modelo de construcción de paz liberal practicado desde principios de los años noventa ha favorecido claramente a las políticas de libre mercado por encima de los contratos sociales:

*“Transformation trajectories for developing countries, generally are mapped by external agencies (and their domestic allies in the entrepreneurial and political classes) to implant institutions and policies that privilege ‘free and open market’ measures, such as subsidising the private sector, eliminating protectionism and relying on foreign direct investment to stimulate growth. The state’s role in providing jobs and welfare is subject to monetary and fiscal discipline (...) The ‘market mantra’ also means that the economy is vulnerable to adverse trade balances, while counter-cyclical deficit spending is ruled out by donors and the IFIs who restrict state budgets. The governed are expected to welcome or tolerate radical experiments with their economic environment that usually entail policies and institutional mechanisms to achieve macroeconomic stability and self-reliance. Populations have limited say in devising a social contract (...).”* (Pugh, 2010: 268-269).

En la misma línea, Jenny Pearce ha señalado que las políticas económicas neoliberales no priorizan y a menudo contradicen las tareas más urgentes de creación de empleo para ex combatientes o la promoción de una agricultura de subsistencia para las poblaciones desplazadas. Por el contrario, estas apuestan por una agricultura orientada a la exportación o a la inversión de infraestructuras en

---

<sup>102</sup> Cramer (2006) o Heathershaw y Lambach (2008), desde otras disciplinas, también han cuestionado la segmentación de los estados de paz y de guerra y la “concepción simplista” de las organizaciones internacionales que entienden la intervención como una transición lineal de la guerra al desarrollo capitalista.



zonas donde el mercado potencial es muy limitado (2005: 44). El énfasis en el recorte del gasto público, la privatización y la restricción fiscal, sugiere Newman, pone de manifiesto la tendencia a promover “un modelo de construcción de paz neoliberal”:

*“[...] the evidence suggests that the emphasis should be upon poverty alleviation and employment generation, which means public spending. There is thus an internal contradiction to liberal peacebuilding: peacebuilding implies the strengthening (or (re-)construction) of the state, yet the liberal economic/social policies that are promoted arguably undermine the state (...) critical approaches demand an interrogation of whether dominant approaches to peace operations, guided as they are by liberal ideology, contribute to the promotion of human security.”* (Newman, 2009: 41)

Para Mohamed Salih, que ha analizado en profundidad varios casos africanos, el problema central parece claro: todos estos procesos “han privilegiado lo liberal por encima de lo social y han supeditado la política a las cuestiones relacionadas con el mercado” (2009: 136-138). Salih considera que, en ninguno de los casos que analiza, la privatización acelerada y el libre mercado han generado un mínimo “dividendo social de paz”. Es más, como hemos visto, en algunos de estos países, las medidas económicas han agravado la situación social existente antes del conflicto. Culpar a las elites políticas y a la corrupción como únicos responsables de esta situación, afirma el autor, es ofrecer un análisis simplista e ignorar que los procesos de construcción de paz en el continente africano son ante todo experimentos acelerados que no tienen ningún tipo de arraigo en la cultura y en las dinámicas locales (*Ibíd.*: 154). Las paupérrimas condiciones sociales que persisten en todos los contextos posbélicos africanos pondrían de relieve como, en efecto, es posible conseguir una paz virtual en África Subsahariana, generalmente satisfactoria para los donantes y los actores externos, y quizá también para las elites locales, pero insatisfactoria e insostenible para la mayoría de las poblaciones de las sociedades africanas (Taylor, 2007: 553).

Por otra parte, para autores como Duffield (2007) o Cooper (2006a), la consolidación de la paz liberal como paz virtual debe explicarse también a partir del proceso de “securización” del desarrollo que desde la década de los noventa, pero especialmente tras el 11 de septiembre de 2001, ha convertido a los conflictos, el subdesarrollo y la fragilidad estatal en un problema de seguridad colectiva. Además de “patologizar” los contextos de fragilidad estatal, la securización del desarrollo, tal y como estos autores

argumentarán con más detalle más adelante, favorece políticas destinadas a la contención de las amenazas y a la militarización de los países en los que se interviene, yendo en detrimento de las políticas y los recursos destinados a la erradicación de las injusticias y de los verdaderos problemas sociales (Duffield, 2007: 3-4).

En opinión de Richmond, la obtención de una paz virtual como principal resultado de la construcción de paz liberal pone de manifiesto cómo este tipo de proyectos están claramente fracasando a la hora de cumplir con las expectativas sociales que generan y minando así el intento de construir un contrato social institucionalizado mediante el consentimiento del estado y la sociedad y reemplazándolo por un nuevo y agudizado sistema de clases (2008: 54). Según David Chandler, la paz liberal ha impedido el establecimiento de vínculos fuertes entre los estados no occidentales y sus sociedades, resultando en la creación de “estados fantasma” (*phantom states*) cuyas instituciones de gobierno quizá disponen de recursos externos pero carecen de legitimidad política y social (2006a: 9). Dichos estados, afirma el autor, “han sido reducidos a cuerpos administrativos de poder externo” en los que sus individuos son considerados como “sujetos artificiales que hay que empoderar o ayudar a construir capacidades” (*Ibíd.*: 192). En lugar de centrarse en el fortalecimiento de cuestiones clave como son las relacionadas con la reconciliación, la exclusión social o la restauración de la dignidad de las personas afectadas por la violencia, sostiene MacGinty, “la construcción de paz se ha convertido en un ejercicio tecnocrático de ‘marcar casillas’, contar armas y enmendar constituciones” (2008: 142).

En suma, frente a los análisis que defenderían el éxito razonable logrado por las operaciones de construcción de paz en estas últimas décadas, han surgido voces muy críticas que han relativizado el valor de dichos resultados. Para los autores críticos, las misiones de paz no sólo habrían provocado efectos no deseados (especialmente relacionados con la exacerbación de tensiones, pero también con la recreación de las causas de fondo), sino que además estarían dando como fruto un tipo de paz cualitativamente insuficiente para la mayoría de las poblaciones en este tipo de escenarios. Ambas cuestiones plantearían graves problemas de sostenibilidad para el modelo de construcción de paz posbélica, ya que a medio y largo plazo estos resultados podrían provocar insatisfacción, agravios y el surgimiento de nuevas formas de violencia. Las críticas, sin embargo, han ido incluso más allá. Como

veremos, este tipo de resultados pueden explicarse tanto por la inconsistencia del modelo de construcción de paz (que no suele tener en cuenta ni comprender las realidades ni las prioridades locales), como por la existencia de determinadas agendas y motivaciones de fondo que, como hemos señalado, no priorizan por el desarrollo socioeconómico de las poblaciones.

### **3. EL DISENSO SOBRE LA VIABILIDAD Y LA CONSISTENCIA**

El modelo de construcción de paz posbélica se ha caracterizado por una gradual estandarización de los ámbitos en los que interviene. El sentido común que ha impulsado este proceso considera que la implementación de una serie de reformas en cada uno de estos ámbitos llevará de manera lógica de la guerra a la paz en cualquier contexto posbélico y a la transformación del conflicto. En este sentido, la construcción de paz posbélica, sostienen los más críticos, ha acabado confeccionando “una misma talla que sirve para todos los casos” (*one-size-fits-all*) (Chandler, 2008; Cooper, 2008; Sending, 2009a). Christopher Cramer (2006) ha dedicado una parte de su obra, *Civil war is not a stupid thing: accounting for violence in developing countries*, a analizar desde una perspectiva crítica la fisonomía de este modelo estandarizado de construcción de paz, señalando las diferentes inconsistencias o –utilizando la terminología del autor- las “fantasías” que subyacen en este planteamiento. Junto con Cramer, otros autores también han reflexionado sobre este asunto. Paris y Sisk (2009), por ejemplo, han utilizado la idea de “contradicciones” para referirse a la misma cuestión. Pueden identificarse dos grandes factores que, en opinión de este grupo de autores, dificultarían la consolidación de un modelo estandarizado que además pretende convertirse en una receta universal para la transformación de los conflictos armados de posguerra fría: i) su carácter exógeno, vertical y etnocéntrico, y ii) su invisibilización y concepción ingenua de las realidades locales. Estos dos aspectos confluyen en una reflexión principal: el modelo de construcción de paz, tal y como está planteado, no es viable ya que está llamado a generar graves deficiencias como las que hemos analizado en el epígrafe anterior<sup>103</sup> y a establecer instituciones que no están asentadas sobre los fundamentos sociales y políticos locales.

---

<sup>103</sup> Como analizaremos en el siguiente capítulo, Paris y Sisk (2009), de manera pragmática, van a proponer un “análisis de contradicciones y dilemas” para afrontar este problema.

### 3.1. Un modelo de construcción de paz exógeno, vertical y etnocéntrico...

Los actores internacionales suelen presentarse como meros “facilitadores” y “asistentes” de un proceso de construcción de paz que deberá ser liderado y dirigido por los actores locales. Sin embargo, en opinión de la literatura crítica, esta aparente neutralidad es sólo ficticia, ya que las diferentes circunstancias llevan a que los actores externos sean los verdaderos ingenieros de todo el proceso (Newman, 2009).

Los motivos que explican esta dinámica –algunos de los cuales ya hemos señalado– son varios. En opinión de Hugues y Pupavac, el carácter exógeno de la construcción de paz se fundamenta en la forma en que previamente se han problematizado y “patologizado” los estados frágiles o las sociedades postconflicto como “contextos traumatizados, disfuncionales, irracionales e inmaduros, hecho que legitima un modelo de soluciones definidas desde fuera en lugar de por los propios agentes locales” (2005: 879). Otro de los problemas principales tendría que ver con la envergadura de la agenda de la construcción de paz (que incluye un gran número de reformas a aplicar simultáneamente) y el *modus operandi* de los actores internacionales (que aspira a implementar esta agenda de manera rápida y efectiva). En una sociedad que acaba de abandonar un conflicto violento, los actores locales no dispondrán de las herramientas ni de las capacidades para implementar una agenda de este calado (Newman, 2009).<sup>104</sup>

El resultado de toda esta situación, arguyen todas estas voces, será la aplicación de un modelo definido e implementado esencialmente por los actores externos. Junto al papel en este contexto de los actores internacionales tradicionales (Naciones Unidas, donantes, etc.), algunos han subrayado la creciente relevancia de los actores privados, tales como las empresas de consultoría o de las empresas de seguridad privada, analizadas en el primer capítulo. Estas empresas ofrecen “asistentes técnicos”, “consultores”, “investigadores” o “expertos en capacitación”, especializados en la implementación y supervisión de las diferentes reformas. Estas figuras se han convertido en una pieza clave en el diseño y, sobre todo, en el despliegue de la agenda de construcción de paz (Krause y Jütersonke, 2005: 459).

---

<sup>104</sup> Véase capítulo 5.

Esta presencia externa ha sido de tal importancia que algunas ONGs internacionales como *Action Aid* han criticado duramente a estas empresas por considerar que acaban absorbiendo gran parte de la ayuda internacional destinada a tareas de construcción de la paz que supuestamente deberían beneficiar al conjunto de la población local. En concreto, dicha organización ha asegurado que sólo en el año 2005, el 61% total de la ayuda internacional habría sido destinada a este tipo de figuras, menoscabando la llegada efectiva de fondos al terreno. Ese porcentaje habría superado incluso el 90% de la ayuda en casos como el de EEUU o el de Francia (Elliot, 2005).<sup>105</sup>

En paralelo al envío de expertos como aspecto clave en la construcción de este modelo exógeno, Suhrke también ha criticado la capacidad “sistematizadora” de los actores externos para ir “perfeccionando” el modelo estandarizado de construcción de paz. Esta sistematización sería el resultado de un proceso de experiencias acumuladas que con el paso de los años han sido codificadas por los principales actores como “lecciones aprendidas”, “mejores prácticas” o “principios rectores”, en un afán de mejorar la tecnología de la intervención y de incrementar las probabilidades de éxito (2007: 1292). Nieminen ha destacado este asunto señalando la proliferación de “guías”, “manuales” y “herramientas” que tienen como objetivo ayudar a los actores externos a hacer más efectiva sus tareas (2006: 264). Un ejemplo extremo de esta dinámica, sostiene Williams, sería la consolidación de los manuales confeccionados por organizaciones como la *Rand Corporation*:

---

<sup>105</sup> En Reino Unido, por ejemplo, casi la mitad de la denominada como “asistencia técnica” estaba dedicada al pago de consultores y otros expertos, la mayoría de ellos de nacionalidad británica. El coste promedio de un consultor expatriado puede llegar a suponer un gasto de 200.000 dólares por año. En Camboya, por ejemplo, el salario medio de un consultor es de 17.000 dólares mensuales, mientras que el salario de un miembro del gobierno podía ser de unos 40 dólares. En Ghana, los consultores podían ingresar en un día lo mismo que los miembros del gobierno ingresaban en un mes. Según el informe de *Action Aid*, el gasto de los donantes en asistencia técnica de este tipo puede llegar a representar un cuarto de la ayuda global o casi 20.000 millones de dólares. Además, los donantes suelen priorizar por empresas originarias de su país. En este sentido, 80 de las 100 empresas de consultoría contratadas por USAID en el año 2000 eran estadounidenses. En Reino Unido, al menos el 80% de los contratos concedidos por DfID entre 2005 y 2006 fueron a parar a empresas británicas. Más de 100 millones de libras fueron concedidas a cinco grandes empresas del sector: PriceWaterHouse, KPMG, Deloitte and Touche, Ernst and Young y Accenture. La consultora Adam Smith International, por ejemplo, recibió contratos por valor de 22 millones de libras en 2005, la mayoría en Irak y Afganistán. En ese mismo año, DfID destinó un 12% de su presupuesto a la contratación de consultores.

*“The Rand Corporation’s ‘A Beginner’s Guide to Nation-Building’ gives a kind of ‘flat-pack’, do-it-yourself manual of how reconstruction is viewed by many policymakers. It has useful graphs and chapters on every conceivable aspect of the task and warns that ‘each nation to be rebuilt may be unique, but the nation-builder has only a limited range of instruments on which to rely’. These instruments are itemized as various kinds of military and administrative personnel, as well as ‘experts in political reform and economic development’” (2010: 62)<sup>106</sup>*

Según Cramer, esta situación indicaría que la comunidad internacional ha acabado por entender la intervención como un proceso mecánico y técnico de implementación de reformas que, bien aplicadas, llevarán lineal y lógicamente de una situación de guerra a otra de desarrollo, prosperidad y paz (2006: 255). La concepción predominante es que los sistemas económicos y políticos e incluso la mentalidad de la población pueden ser cambiados por agentes externos mediante el envío de expertos y consultores y la elaboración de manuales (Chandler, 2006a; Pugh, Cooper y Turner, 2008). En palabras de Astri Suhrkhe, “parecería como si la paz y la reconstrucción fueran, en definitiva, una cuestión de tener los recursos adecuados, una organización efectiva y contar con el compromiso político y la buena voluntad de todas las partes” (2007: 1299). La esencia exógena de la construcción de paz liberal conllevaría, según han afirmado Macginty y Richmond, que al final todas estas estrategias estén más en sintonía con la manera de entender el mundo en Londres, Washington o Bruselas, que con las cosmovisiones locales de paz de las sociedades en las que se interviene (2007: 496).

Newman ha reprochado también el carácter jerárquico y vertical de este tipo de procesos. Según este autor, aunque la construcción de paz pretende combinar enfoques de actuación de arriba abajo (*top-down*) (deductivos, basados en la existencia de unos principios liberales que indican de qué manera las sociedades deberían organizarse y gobernar) y de abajo a arriba (*bottom-up*) (inductivos, donde el conocimiento sobre lo que funciona es generado a partir de experiencias concretas), existe una clara y problemática tendencia hacia el primero de los enfoques (2009: 37). Este problema, apunta Kriger, también se manifiesta a la hora de definir los “criterios de éxito” o de “fracaso” de una estrategia concreta, los cuales son muy subjetivos y también diseñados habitualmente desde el exterior (Kriger,

---

<sup>106</sup> Véase Guía en: <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG557>.

citado en Cramer, 2006: 267). Si el proceso de desmovilización se ha completado o si las elecciones han alcanzado un nivel internacionalmente aceptable de transparencia, señala Cramer, entonces el proceso entero es declarado un éxito y se considera que el país en cuestión está avanzando en la senda de la reconciliación o la democratización (2006: 276).

En el fondo de este planteamiento esencialmente exógeno y vertical, los más críticos consideran que existe un problema relacionado con las *visiones etnocéntricas* que guían a los actores internacionales, en su gran mayoría occidentales. Prevalece una relación jerárquica entre lo universal y lo local que determina la forma del modelo de construcción de paz, afirma Sending (2009a: 4). Para Newman (2009) o Lund (2003), la construcción de paz liberal parte de unos principios que son presentados como “naturales” e “innegociables” con los actores locales y en el que los medios y fines del proyecto son percibidos como ahistóricos y prepolíticos. La universalización de la construcción de paz como proyecto liberal supone al fin y al cabo que los actores encargados de la construcción de paz sean considerados como los verdaderos conocedores de lo que debe hacerse en un contexto posbélico en aras de prevenir futuros conflictos y de ayudar a construir estados democráticos liberales (Sending, 2009a), mientras que los actores locales son percibidos como parte del problema y no de la solución (Donais, 2009). En opinión de Isaac O. Albert, esta visión es imputable tanto a las instituciones internacionales de carácter bilateral y multilateral, como también a muchas de las agencias de cooperación y ONGs internacionales (2008: 31).

### **3.2. ...que invisibiliza las realidades locales**

Si el modelo de construcción de paz es esencialmente exógeno es porque, en opinión de las visiones críticas, existiría una visión ingenua e ignorante por parte de los actores internacionales de la complejidad, así como de la potencialidad de las realidades locales. Según Tim Murithi, muchos de los intentos de transformación de conflictos y de desarrollo impulsados por los actores internacionales en el continente africano han negado directamente los recursos y las capacidades indígenas para la construcción de paz y la reconstrucción social, política y económica (2008: 16). Para Cramer, la principal proyección “fantasiosa” de los actores externos es observar el contexto en el que intervienen como una especie de “pizarra en blanco” (*blank slate*),

en el que no existe nada válido ni útil para establecer las bases de la reconstrucción posbélica (2006: 260). La “industria de la construcción de paz”, señalan Volker Boege y otros autores, se fundamenta en el pensamiento político occidental que toma por descontado la existencia de estados y de un sistema internacional de estados y, a partir de esta idea, considera que “donde no hay estados, existe un *horror vacui*, en el que reinan el caos y el terrorismo” (Boege *et al.*, 2008: 16).

### ***La existencia de centros no estatales de autoridad***

Para Hagmann y Hoehne, este hecho es debido a que los académicos “de las disciplinas tradicionalmente estadocéntricas, como las ciencias políticas o las relaciones internacionales, experimentan cierta dificultad para imaginar una vida sin el Estado” (2009: 45). De este modo, sugiere Cramer, es habitual ver como los actores de la construcción de paz señalan la existencia de “vacíos institucionales” en países como Afganistán, República Democrática del Congo o Somalia. La mayoría de informes al respecto hablan de “la necesidad de crear instituciones que generen orden y autoridad” en un contexto que conciben como un peligroso vacío político y colapsado (Cramer, 2006: 256). Esta visión ha sido analizada por Englebert y Tull en varios de los casos africanos:

*“Donors presume that local institutions have been wiped out by conflict and disorder and that war-torn societies are unable to rebuild these institutions on their own. The World Bank states that fragile states lack the capacity for autonomous recovery.”* (Englebert y Tull, 2008: 134)

Sin embargo, autores como Goodhand (2006), Pouligny (2005a), Boege *et al.* (2009) Englebert y Tull (2008), Vlassenroot y Raeymakers (2005) o Mark Duffield (2004), entre otros, han insistido en todo lo contrario. Para Goodhand (2006), las organizaciones internacionales deberían ser conscientes de que no operan en ningún “vacío”, sino en contextos muy complejos que deben tratar de analizar. Pouligny, por su parte, considera que las sociedades en un contexto posbélico no son simples “cajas vacías” y meros receptores de la ayuda, sino el producto de historias y procesos muy concretos (2005a: 505). Otros, como por ejemplo Hagmann y Hoehne, han ido más allá afirmando que en este tipo de contextos suelen emerger (o bien ya existían) nuevos “centros no estatales de autoridad local” que desempeñan determinadas funciones estatales que el Estado ha dejado de cubrir durante el conflicto o bien que nunca llegó realmente a desarrollar (2007: 21).



Analizando la realidad africana y en la misma línea, Vlassenroot y Raeymakers han enfatizado lo siguiente:

*“[...] In most conflict regions, however, the decrease in the competence of the state and the formation of rebel movements and militias (non-state actors that often impose themselves on large territories and populations), have given leeway to the formation of new, non-state centres of authority that have in turn introduced new modes of political, social and economic control. Contrary to the dominant discourse that war-torn societies find themselves caught in a conflict-trap, most conflicts tend to produce new orders out of anarchy and destruction. Although these new orders are almost invariably violent, exploitative, and illiberal in character, these are “orders, not anarchy”, and their development sometimes constitutes the best chance for a country or community to emerge into something worthy the expression of ‘post-conflict’.” (Vlassenroot y Raeymaekers, 2005: 2)*

Duffield también ha insistido en visibilizar la existencia de lo que ha denominado como “complejos políticos emergentes” donde las organizaciones internacionales ven un vacío político. Para este autor, el paradigma desarrollista es ilusoriamente mecanicista o “newtoniano” al considerar que las sociedades y los grupos sociales no tienen ni voluntad ni deseos propios. En cambio, este tipo de contextos, argumenta Duffield, suelen dar lugar a la emergencia de nuevas formas de organización, alternativas a los modos de regulación convencionales, lo que implicaría la existencia de elites capaces de elegir entre una amplia variedad de opciones en vez de limitarse a seguir los planes o la posibilidad de aprovechar el poder y la flexibilidad de las economías no formales. En definitiva, esta situación implicaría la existencia de proyectos políticos que van más allá de las formas convencionales del territorio, de la burocracia o de la autoridad jurídica (Duffield, 2004: 208-209), demostrando la existencia de otros enfoques contruidos desde abajo (Richmond, 2008: 164).<sup>107</sup>

### **Una “paz sin política”**

David Chandler ha enfatizado el impacto negativo que tiene el restar importancia a estos nodos de autoridad política. De este modo, señala el autor, los actores externos están simplemente contribuyendo a menoscabar los procesos políticos y sociales

---

<sup>107</sup> En el capítulo anterior, Boege *et al.* (2008) y Menkhaus (2009) han hecho referencia a nuevos conceptos que, en este caso, quieren subrayar la complejidad y el hibridismo que a menudo subyace en este tipo de contextos.

autóctonos. Las operaciones de construcción de paz liberal tenderían así a relegar los procesos internos legítimos en favor de procesos externos destinados a formar un estado capaz de cumplir con determinadas normativas internacionales (Chandler, 2007: 70-71).

Varios autores han subrayado aquí la ignorancia de la construcción de paz de los aspectos históricos y profundamente políticos de todos estos procesos. Roberts, por ejemplo, ha mencionado el pensamiento de la escuela estructuralista el cual ha recordado que “las precondiciones para la democracia tardaron siglos en desarrollarse en Europa” por lo que es ingenuo pensar que este tipo de procesos pueden llevarse a cabo de forma intensificada y en un período de tiempo tan corto (2008: 540-541). Jonathan Di John, por su parte, recurriendo al pensamiento de autores como Charles Tilly, ha subrayado la evidencia histórica de que los procesos de formación de los estados no pueden entenderse sin la existencia de conflictos, violencia e incertidumbre en que los diferentes grupos sociales compiten por establecer posiciones de poder y legitimidad. Sin embargo, mantiene Di John, los donantes insisten en entender las dinámicas clientelistas y patrimoniales o la violencia armada como algo esencialmente negativo y como una forma de “desarrollo al revés”, lo que les lleva a impulsar “mercados liberales y transparentes y estructurales estatales de tipo weberiano con capacidad de rendir cuentas como una receta necesaria para garantizar el desarrollo económico y la paz” (Di John, 2008: 2).<sup>108</sup> Un hecho que para Ian Taylor pondría de manifiesto que la construcción de paz liberal parte de una concepción *naïf* pero también de una incomprensión absoluta de la naturaleza de las dinámicas sociopolíticas y socioculturales existentes en los países africanos, “llevando a la gobernanza liberal a ser incapaz de trascender el neopatrimonialismo mediante un modelo de ayuda esencialmente incoherente y dañino” (Taylor, 2007: 562).

---

<sup>108</sup> En este sentido, la visión “patológica” de la corrupción ha sido matizada por autores como Reno (2009), Menkhaus (2006) o Nordstrom (2004). Para estos, el problema de la corrupción, especialmente en las realidades africanas, no debería ser presentado de forma tan simplista. Por el contrario, la corrupción debería ser entendida en el marco de redes transnacionales de provecho muy complejas, en el que participan un gran número de actores. La ayuda internacional de construcción de paz, en este sentido, estaría contribuyendo al funcionamiento de estas redes que tienen raíces históricas que van más allá del contexto de posguerra fría.

Algunos autores han criticado el carácter despolitizador de todo este enfoque. James Ferguson (1990), por ejemplo, en una obra pionera que ha tenido gran influencia en el desarrollo de todo este pensamiento crítico, *The Anti-Politics Machine: 'Development', Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, catalogó la intervención internacional en materia de desarrollo como una “maquina anti-política”. Para el autor, este concepto tiene que ver con la forma en que los actores externos abordan las realidades locales, entendiéndolas como actividades meramente técnicas cuando en realidad se trata de problemas profundamente políticos, que tienen sus raíces no sólo en dinámicas estrictamente internas y locales sino también en las asimetrías generadas por el propio sistema internacional. Chandler, más recientemente, se ha referido a este mismo problema considerando que la paz liberal propone, en definitiva, una “paz sin política”, que no sólo aspira a reconstruir el estado, sino también a transformar las mentalidades de los habitantes de los países en los que interviene (2006b: 478). No obstante, y tal y como reconocen ambos autores, paradójicamente, una de las claves para la pervivencia y legitimación de este modelo es, precisamente, su capacidad de presentarse como un proyecto técnico, neutral y apolítico que sencillamente aspira a facilitar el desarrollo y la autonomía de las sociedades en cuestión.

El verdadero problema de este modelo despolitizador y ahistórico, señala Pouligny (2005a), es que en el fondo la construcción de paz liberal no está contribuyendo a la gestación de un auténtico contrato social entre el estado y la sociedad en estos países. Pretendiendo construir “sociedades nuevas”, critica la autora, la construcción de paz está excluyendo a la mayoría de la población local de iniciar un nuevo proceso con bases realmente válidas para el conjunto de la sociedad. En opinión de Sending (2009a), esto no sólo genera un problema de sostenibilidad a largo plazo, sino que claramente provoca que las reformas no cuenten con el apoyo político y social que sería necesario, ya que en el fondo, no estarían ofreciendo las verdaderas respuestas a los problemas de las poblaciones locales (Englebert y Tull, 2008: 134). Este enfoque reduccionista, señala Mats Berdal, es el que explica el constante fracaso de las operaciones de construcción de paz en muchos contextos (2009: 19).

Analizando algunos casos africanos, William Reno estima que no existen motivos para pensar que estas misiones puedan tener éxito en un futuro si no se produce un giro copernicano en el enfoque actual de la construcción de paz. En opinión del autor,

“no existe ningún ejemplo en la historia reciente moderna en el que la transferencia mecánica de estructuras de gobernanza haya posibilitado la consolidación de un estado” (2009: 48). Es más, en su insistencia por transformar de manera radical las sociedades en conflicto, los actores internacionales están generando graves dosis de presión a contextos que se encuentran en una situación de máxima vulnerabilidad (Barnett, 2006: 88). Sin una comprensión adecuada de las dinámicas locales y un cambio substancial en su *modus operandi*, arguye David Keen, la construcción de paz tiene un gran potencial desestabilizador (Keen, 2008: 171). Feldman es más taxativo al respecto: los procesos de construcción de paz liberal ponen de manifiesto que, en definitiva, “no somos conscientes de lo que estamos haciendo”, por lo que resulta urgente “dejar estos procesos en manos de la población local ya que estos son los únicos que verdaderamente saben cómo quieren y cómo pueden vivir sus propias vidas” (2004: 69).

#### **4. EL DISENSO SOBRE LAS AGENDAS**

Del análisis de la literatura puede desprenderse un tercer disenso de estas visiones críticas con el modelo hegemónico de construcción de paz posbélica, sobre las agendas. De los tres disensos que hemos señalados, este tercero es, sin duda, el que ofrece una crítica más contundente a la paz liberal (autores como Roland Paris lo han catalogado de “radical”) y el que entronca con posiciones históricamente vinculadas a los estudios postcoloniales. La tesis de este grupo de autores, algunos de los cuales también han participado en el debate sobre las inconsistencias, sostiene que el problema de fondo de la construcción de paz de posguerra fría tiene que ver con las agendas e intereses subyacentes. Lejos de ser agendas aparentemente neutras y movidas exclusivamente por imperativos morales, tal y como los discursos internacionales y determinados círculos académicos tienden a enfatizar,<sup>109</sup> los intereses últimos que mueven a los actores externos son intereses domésticos o privados, por lo que la construcción de paz debe entenderse como un medio para alcanzarlos.

Del mismo modo, todos estos autores van a plantear un sugerente debate sobre el *poder* en las relaciones internacionales, en el que los planteamientos *foucaultianos* van

---

<sup>109</sup> Véase Ignatieff (1998) en el capítulo anterior.

a tener un eco extraordinario. Estos planteamientos van a ser abrazados no sólo por el postestructuralismo, como es lógico, sino que también van a encontrar una importante resonancia entre los teóricos críticos. Esto nos lleva a considerar que, de algún modo, el diagnóstico sobre las agendas de la construcción de paz liberal es, en definitiva, compartido (con matices) por estas dos grandes corrientes de pensamiento.<sup>110</sup> En general, de la densa literatura crítica que en los últimos años ha surgido al respecto pueden extraerse tres grandes afirmaciones: i) la construcción de paz liberal tiene como principal objetivo la regulación y la contención de la violencia (un aspecto que ya ha sido enfatizado a la hora de explicar la idea del “consenso” vertida por lo críticos); ii) los medios utilizados para este objetivo tienen que ver con métodos biopolíticos y de gubernamentalidad, utilizando en gran parte el lenguaje foucaultiano, y iii) la construcción de paz liberal da como resultado final nuevas formas de dominación postcolonial entre el Norte y el Sur, provocando, a pesar de su invisibilización, el surgimiento de resistencias locales.

#### **4.1. Contener y regular los espacios no gobernados**

Un primer elemento para estas visiones críticas tiene que ver con los objetivos que la paz liberal persigue, los cuales estarían centrados en la defensa de la hegemonía occidental (matiz sugerido especialmente por el neomarxismo), pero sobre todo, y de manera ampliamente compartida, en la contención, regulación, domesticación y transformación radical de “espacios no gobernados”, “conflictivos” o “frágiles” que son interpretados como una amenaza a la seguridad internacional y a los intereses domésticos de estos actores. De este modo, los discursos que han problematizado, primero, el subdesarrollo como amenaza a la seguridad y, luego, la existencia de los estados frágiles (Ignatieff, 2003; Fukuyama, 2004, entre otros), habrían propiciado la fusión de la seguridad y el desarrollo o, lo que es lo mismo, un paulatino proceso de “securización” del desarrollo, al que anteriormente se ha hecho referencia (Duffield, 2004).

Para Michael Pugh, la convergencia entre seguridad (en la forma de operaciones de paz) y desarrollo (en la forma de construcción de paz) “ha servido para subordinar el

---

<sup>110</sup> De hecho, como veremos en el capítulo cuarto, el elemento que realmente distingue a ambas corrientes está más relacionado con las alternativas que ofrecen al modelo dominante y no tanto con una crítica en la que *de facto* comparten sus principales postulados.

desarrollo a un discurso instrumentalista de la seguridad, dominado por el anti-terrorismo, convirtiéndose en una manera de hacer frente a las amenazas a la seguridad mediante una estrategia de desarrollo económico que da prioridad a la terapia y la medicación” (2006: 286). Los problemas, sugiere Darby, han acabado por localizarse fuera del espacio occidental, en la “otredad” del mundo no-occidental (2009: 701). Este hecho habría garantizado el cambio de un discurso de la seguridad internacional “modernista”, “westfaliano”, “estatista” o “racionalista” a un discurso de la “inseguridad global” posmoderno y postpolítico o tecnicista (Chandler, 2010: 287), en el que las “nuevas guerras” o los “espacios no gobernados” del mundo no occidental deben ser sometidos a un intenso proceso de contención internacional y de reconstrucción e ingeniería social. Mark Duffield lo expresa de la siguiente manera:

*“Rather than extending the level of social protection enjoyed by insured life to its non-insured counterpart, development is better understood as a liberal technology of security for containing and managing the effects of underdevelopment. Since decolonization, the security of the West has been increasingly predicated on establishing an effective developmental trusteeship over the surplus population of the developing world”* (Duffield, 2007: 24)

Desde esta perspectiva, Coker ha sugerido la importancia para la paz liberal de enfatizar la existencia de una “era del riesgo” como el marco predominante en el que la intervención es concebida y puesta en práctica (2009: 27). Un riesgo que, según Laura Zanotti –quien ha reflexionado sobre este asunto a partir del caso de Haití– ha posibilitado la “construcción de la urgencia y la necesidad”, las cuales deben ser forzosamente gestionadas internacionalmente mediante la domesticación y la normalización de aquellos estados y situaciones que son consideradas como una fuente potencial de amenazas e inestabilidad (2006: 150). La normalidad es así identificada con la democracia, mientras que los regímenes no democráticos son considerados como amenazas potenciales; las amenazas a la democracia son percibidas como amenazas a la paz internacional y la democratización se considera un medio para crear un mundo más seguro y más justo (*Ibíd.*: 151). Este miedo al “virus del desorden”, como así lo denominan Turner y Pugh, es el que ha llevado a la construcción de paz a convertirse no en un mero proyecto de “mantenimiento de la paz” sino en un “vehículo para la imposición y defensa de la paz liberal” (2006: 474-475). El objetivo no es tanto la gestión de los conflictos e incluso impulsar los valores liberales, sino reprimir la inestabilidad, modernizar y civilizar aquellos espacios

disfuncionales y, en general, garantizar que el “Tercer Mundo” es capaz de asumir los patrones y formas de desarrollo occidentales (Newman, 2009: 30).

Rita Brahmansen ha criticado con especial contundencia la presencia y los efectos de este discurso “terapéutico” en los contextos africanos. El optimismo que acompañó las transiciones a la democracia a principios de los años noventa, arguye la autora, ha dado paso a una ola de “afropesimismo” envuelta en el discurso de los “estados fallidos” y la violencia como “nuevo barbarismo”. Estos discursos integran aspectos tanto esencialistas como desarrollistas. Por una parte, se asume la guerra y el desorden como aspectos inherentes al continente africano y a los países africanos como incapaces de gestionar esta situación. Por otra parte, el discurso desarrollista promueve la idea de que África puede lograr la consolidación de la democracia y la paz ofreciéndole el tipo de asistencia adecuada y aplicando las medidas correctas. En otras palabras, afirma Brahmansen, estos estados pueden ser curados si los países “sanos” y “cualificados” del mundo desarrollado tienen la voluntad de echarles una mano (2001: 99). De este modo, los elementos esencialistas y desarrollistas de estos discursos tienen efectos similares:

*“Both enable the presentation of African states as deficient, abnormal and ‘lacking’, and thereby reinforce the identity of the West as democratic, rational and morally superior. Both forms of argumentation also serve to absolve the West from responsibility for the condition of ‘underdevelopment’ and state failure. These discourses, like development discourse more generally, construct the rich countries as actors and problem solvers, while the poor countries are largely passive receivers of their wisdom. The problem of underdevelopment is ‘Africa’s problem’, and the solution is to be delivered from the West. This internal/external dichotomy and the focus on the state as the unit of analysis conceal the implication of the West and of development policies in the production of contemporary African problems and conflicts. Development policy is placed outside the Rwandan genocide, the conflict in Sierra Leone, and the turmoil in both Côte d’Ivoire and Zambia—it is the solution, and not part of the problem.”* (Abrahamsem, 2001: 99)

Este “poderoso discurso”, como enfatizan Cooper (2006a) o Duffield (2007), no tiene, sin embargo, una voluntad de transformación social real. Dentro del mundo en desarrollo la intervención se caracteriza por proyectos de desregulación o de “re-regulación” que pretenden incluso transformar el comportamiento de los gobiernos y las actitudes de sus sociedades, pero sin transformar verdaderamente las

condiciones de vida de las poblaciones locales o el contexto de desigualdades políticas y económicas globales. Para Richmond (2008), la paz liberal encierra al fin y al cabo una nueva forma de “*realpolitik*”.

Por su parte, el pensamiento neomarxista ha hecho especial hincapié en considerar que el principal objetivo de la paz liberal está también vinculado a la idea de perpetuar la hegemonía occidental en el contexto de posguerra fría. Según estas voces críticas, este hecho se fundamentaría en la pervivencia de un pensamiento realista que no es capaz de controlar las reglas de juego del conjunto de las relaciones internacionales (Newman, 2009: 30). Autores como Harrison (2001), Pugh (2006), Cramer (2006), Abrahamsen (2005) o Jacoby (2007) han insistido en el intento de la intervención occidental de reproducir las jerarquías de poder tradicionalmente existentes y de utilizar la construcción de paz como un instrumento para posibilitar la apertura de las sociedades y economías en conflicto a las demandas de la democratización y de los mercados. Para estos autores, la construcción de paz se ha convertido en un medio de garantizar la aplicación de medidas neoliberales que acaban favoreciendo a los países que las impulsan y en muchos casos perjudicando a los países que las implementan e incluso recreando las condiciones para nuevos conflictos fruto de las desigualdades, agravios e injusticias que se generan, tal y como hemos analizado en epígrafes anteriores. En palabras de Pugh, las operaciones de paz acaban retroalimentando un particular orden de la política mundial que privilegia a los estados ricos y poderosos en su intento de controlar o marginar las zonas no gobernadas del planeta (2004: 39). Esto quedaría especialmente reflejado en las prioridades del gasto global y en la gran asimetría existente entre los recursos destinados a la industria armamentística, por un lado, y a los servicios y necesidades básicas, por otro, poniendo de relieve la falta de voluntad política internacional para acabar con determinadas dinámicas (Bellamy y Williams, 2004b).<sup>111</sup>

En concreto, Tim Jacoby, centrándose en el caso de Irak y en el papel de EEUU, considera que para entender la construcción de paz posbélica es necesario entender

---

<sup>111</sup> Por ejemplo, en el año 2001, el gasto militar mundial alcanzó los 840.000 millones de dólares (representando el 2,6% del PIB total mundial y una media de 137 dólares en gasto militar per cápita) (Bellamy y Williams, 2004b: 200). Desde 2001 esta cifra ha aumentando exponencialmente.



el contexto global de intereses nacionales y de defensa de la hegemonía de algunos países:

*“It has been argued that assisting the recovery of conflict-affected states is, and has long been, a fundamental part of the United States’ incumbency as world leader. In this regard, post-war reconstruction has facilitated Washington’s promulgation of conformational principles, its pursuit of greater geo-political security and its support of American corporate prosperity. In each of these areas, major continuities have been traced, as well as some of the more important changes, which characterize the present era of hegemonic rule [...] The post-war reconstruction industry has become a key means of obliging states to allow overseas “firms to enter and compete in markets” and to accept unbridled “trade with and investment from the rest of the world, thereby limiting their sovereignty and extending hegemonic influence” (2007: 535)*

Para Jacoby, sin embargo, estos patrones no son exclusivos de la política estadounidense, sino que responden a una dinámica en la que los diferentes países hegemónicos han logrado establecer patrones de interacción que les benefician. Para lograr esto, arguye el autor, estos núcleos de poder han logrado exagerar las amenazas y peligros internacionales planteados por los espacios no occidentales y enfatizar la modernidad como norma ineludible para el progreso y la paz. Estas medidas han sido reforzadas por la construcción social de esferas que se definen como “civilizadas” y “no civilizadas”, las cuales legitiman la imposición excepcional de respuestas incluso coercitivas y jurídicas. Este es precisamente, según argumentan Lidén, MacGinty y Richmond (2009), uno de los elementos centrales que ha generado esta ola de criticismo y deslegitimación del proyecto de la paz liberal. La “guerra contra el terror” y la “construcción del estado” en países como Irak o Afganistán, adoptando métodos de Naciones Unidas en Kosovo o Timor-Leste, han conferido al liberalismo su cara más agresiva en la esfera global y han debilitado enormemente la credibilidad de la construcción del estado como pieza central de la construcción de paz (2009: 587). Para Robert Cox, en definitiva, nos encontraríamos ante una nueva adaptación del dominio del neoliberalismo y del neorrealismo, paradigmas que, histórica y socialmente, han procurado abordar lo que perciben como elementos de inestabilidad en un mundo que entienden como disfuncional (en Pugh, 2004: 40).

#### **4.2. Biopolítica, gubernamentalidad y creación de sentido común como métodos**

En segundo lugar, la crítica ha confluído en una reflexión sobre los métodos de la paz liberal, influenciados especialmente por la perspectiva foucaltiana o por los trabajos deconstructivistas de Derrida, que tienen muy en cuenta el poder y el conocimiento a través del lenguaje y la construcción de conceptos y de sentido común. Según Zanotti, desde una perspectiva foucaltiana, las formas de poder en el análisis de la construcción de paz no deben ser analizadas como “modelos jurídicos formales” sino como “sus múltiples puntos locales de manifestación material” (2006: 151). El poder no es meramente una decisión central, sino “unos mecanismos infinitesimales que tienen su propia historia, su propia trayectoria y sus propias técnicas y tácticas”. De este modo, el gobierno no debe ser entendido “como el derivado de un conjunto de formas e instituciones, sino como un conjunto de mecanismos, prácticas, conocimientos y acuerdos institucionales situados en el contexto de la construcción de paz con el objetivo de transformar los estados inestables y sus conductas” (*Ibíd.*). Mientras que Foucault exploró mecanismos y modalidades de regulación que suplantaron la soberanía y que emergieron en la Europa clásica con la formación de las administraciones estatales modernas, en el contexto de posguerra fría esos mecanismos de gobierno migraron a la arena internacional y pueden ser trazados como los vectores del régimen internacional de posguerra fría (*Ibíd.*).

#### ***Biopolítica y gubernamentalidad***

En opinión de los autores de esta corriente crítica, los conceptos foucaltianos de “biopolítica” y “gubernamentalidad” se han convertido en nociones clarividentes para entender el contexto actual. Por *biopolítica* entendemos “el conjunto de conocimientos y procedimientos administrativos designados para conocer y controlar la vida de la población (estadísticas, censos, etc.), así como las normas, regulaciones y mecanismos de vigilancia para castigar posibles infracciones sociales” (Foucault, 1991: 103). En el contexto internacional de posguerra fría, la biopolítica tendría sentido como conjunto de mecanismos que sirve a las organizaciones internacionales para domesticar la imprevisibilidad, los contextos inestables y para promocionar la transformación de los estados “anormales” en entes responsables, predecibles, transparentes y productivos de la comunidad internacional (Zanotti, 2006: 152).

Del mismo modo y siguiendo con Zanotti, el régimen internacional de posguerra fría habría operado de acuerdo a dos trayectorias principales, lo que denomina la “disciplinabilidad institucional” y la “gubernamentalidad” o “gubernamentalización”. La primera se refiere a la reforma de las instituciones de estados potencialmente inestables. Las organizaciones internacionales y las operaciones de construcción de paz, en particular, se han implicado activamente en la implementación de una serie de reformas para transformar modalidades de gobierno pre-modernas en administraciones predecibles y estables. La *gubernamentalización*, por su parte, opera a través de la proliferación de mecanismos de conocimiento internacional y control:

*“International organizations increasingly endow themselves with the means for monitoring, assessing and steering (that is, governing) the conduct of national governments. More and more international agreements, laws and regulations establish rules pertaining to the way that states govern their citizens; and international organizations institute mechanisms of control, reward and punishment in order to assess and guide states’ performance.”* (Zanotti, 2006: 152)<sup>112</sup>

Desde la década de los noventa, la paz, la democracia y el desarrollo habrían sido problematizadas en formas que privilegian las reformas institucionales, la codificación, la disciplina y los mecanismos reguladores como elementos clave para el cambio social y como instrumentos para garantizar la seguridad internacional. Naciones Unidas habría jugado un papel fundamental en todo este proceso. Según Michael Dillon y Julian Reid, el objetivo de la construcción de paz liberal de crear estados y sociedades fuertes, especialmente tras el 11 de septiembre, “sintetiza la

---

<sup>112</sup> Walters y Haahr han señalado la existencia de al menos tres sentidos en los que la noción de “gubernamentalidad” es utilizada por Foucault y por otros autores que han desarrollado sus ideas. En primer lugar, la “gubernamentalidad” ofrece una interpretación del gobierno como una actividad heterogénea y penetrante, una actividad que presupone el gobierno de sí mismo, y una actividad que no ha sido nunca el monopolio del estado, aunque algunos estados (ej.: Estado del Bienestar) han sido más “gubernamentales” que otros. Segundo, la “gubernamentalidad” sugiere una forma particular de análisis político que presta especial atención a las mentalidades de gobierno: formas y sistemas de pensamiento en las que estamos inmersos y que, por otra parte, solemos tomar por descontado. Tercero, la “gubernamentalidad” se refiere a un modo particular e histórico de poder que continúa definiendo nuestro horizonte político. “Gubernamentalidad” es, en este sentido, un concepto complejo en el que el ejercicio del poder político reflexiona y se organiza en términos del gobierno de los procesos sociales y económicos y en la promoción de la población (2005: 298). Por su parte, Abrahamsen considera que este concepto se refiere sobre todo a una forma moderna de poder caracterizada por una creciente dependencia en formas de cuidado y técnicas de normalización y consenso, como opuestas a formas de poder más abiertamente coercitivas (2004: 1459).

forma adoptada por la *biopolítica* de hoy, en el que existe una especial atención hacia el 'otro', democratizándolo, desarrollándolo y asegurándolo bajo el imperativo de que se convierta en seguro para sí mismo pero también para el resto; la autonomía del 'otro' es, en este sentido, una amenaza a sí mismo y a los otros, mientras que la intervención reguladora es necesaria para garantizar que los posibles obstáculos formales (elites estatales) y los obstáculos informales (población) sean eliminados garantizando que los estados y las sociedades no-occidentales se valgan por sí mismas" (2009: 118). De este modo, desde una perspectiva foucaultiana, la disciplinaria institucional y la gubernamentalización serían aspectos clave en las nuevas modalidades de mantenimiento del orden que no tienen un único centro de poder (Zanotti, 2006: 161). Estas soluciones, sin embargo, suelen encontrar divergencias y formas locales de resistencia que analizaremos más adelante.

### ***Sentido común y hegemonía cultural***

Otro de los aspectos que ha sido discutido de manera transversal, pero utilizando en este caso una perspectiva neogramsciana, es el que tiene que ver con la creación de "sentido común" y de "hegemonía cultural". Para estas corrientes críticas, las intervenciones posbélicas adoptan formas aparentemente consensuadas en lugar de coercitivas, mediante tecnologías y prácticas de dominación, y gracias sobre todo a la emergencia de una "ética posmoderna" en la política internacional y las organizaciones internacionales que presenta una intervención fundamentada en "sus responsabilidades con el Otro" en lugar de la existencia de intereses propios (Chandler, 2006a: 22-23).

Esta ética trata de separar el poder de los sujetos políticos mediante tres formas: primero, presentar a los actores externos como carentes de poder y de intereses; segundo, internacionalizando los mecanismos domésticos de formulación de políticas, debilitando así la capacidad de la soberanía estatal para demarcar lo "externo" y lo "interno", finalmente, transformando la esfera política de los estados no-occidentales en una cuestión técnica y vaciando a los sujetos políticos de toda agencia. Este proceso de regulación externa necesita de la legitimidad y de la aceptación interna, lo que explica por qué las organizaciones internacionales están tan interesadas en construir discursos sobre la "apropiación local"<sup>113</sup> o por qué

---

<sup>113</sup> Véase capítulo 5.

fomentan la participación de la sociedad civil en procesos extraordinariamente intervencionistas de ingeniería social (*Ibíd.*). En definitiva, en opinión de Chandler, el motivo que guía estas formas de regulación radica en el “carácter evasivo” propiciado por los problemas de legitimar su poder en lugar del deseo de ejercer el poder de forma más explícita y efectiva (2006a: 15). “La racionalidad de la biopolítica existente en los discursos sobre la inseguridad global”, sugiere Coker de manera similar, “no parte exclusivamente de la ambición de controlar los espacios posbélicos, sino de la gestión inevitablemente pragmática de estas situaciones” (2009: xi).

Para Ian Taylor, el secreto de todo este proceso se encuentra en la capacidad de generar “sentido común” por parte de la ideología de la paz liberal, hecho al cual habría contribuido la “hegemonía cultural” que el pensamiento neoliberal ha alcanzado en las últimas décadas (2010: 154). Los espacios posbélicos, arguye el autor, son cruciales en el actual contexto neoliberal: “la esencia imperialista del neoliberalismo se define aquí no por la exportación de capital, sino por la exportación del capitalismo como modelo, el cual no está controlado estrictamente por los estados sino por el conjunto de organizaciones internacionales comprometidas con el capitalismo como proyecto global de construcción de paz” (*Ibíd.*: 156). El consenso de la construcción de paz, señala Taylor, revela la existencia de un “sentido común natural” y prácticamente incuestionado e incuestionable por todos los actores internacionales, capaz de ocultar las diferentes agendas e intereses existentes en el proyecto y presentarlo como una acción inspirada en una desinteresada benevolencia. Este planteamiento genera un clima intelectual a nivel político en el que las premisas básicas de la paz liberal son “no-problematizadas” y, en definitiva, hegemónicas:

*“Common sense facilitates a situation where we rarely question why we think and act in a certain way, but rather, regard our ways of thinking and acting as absolutely objective and eternal and, as such, as needing no deep study into their origins or consequence. To wit, common sense shapes our ordinary, practical, everyday calculation and appears as natural as the air we breathe. It is simply “taken for granted” in practice and thought, and forms the starting-point (never examined or questioned) from which every conversation begins”* (Hall, citado en Taylor, 2010: 165)

Este proceso, concluye Taylor, se ha convertido en una nueva forma de “pensamiento único” a la hora de abordar las cuestiones internacionales y en un árbitro que decide

lo que es y lo que no es aceptable a nivel económico, político y, crecientemente, social. Bukovansky, por su parte, ha subrayado el carácter “despolitizador” y “tecnificador” que analizamos con anterioridad como uno de los aspectos clave en la generación de consenso y “sentido común” (2007: 181). La generación de sentido común, por otra parte, dificulta enormemente la posibilidad de que alguien desafíe, tanto externa como internamente, este proyecto. En aquellos países que acaban de finalizar una guerra, muy difícilmente emergerán voces que intenten cuestionar las reformas llevadas a cabo, por dos motivos principales. En primer lugar, porque las elites políticas necesitan elementos que alivien con urgencia (sean cuales sean) la situación del país y que legitimen su posición como actores encargados de liderar la transición. En segundo lugar, porque aquellos que traten de cuestionar la intervención y su *modus operandi* serán tildados de “extremistas” o “dinamitadores de la paz” (*spoilers*) al plantear políticas o estrategias “poco realistas” que se alejen de las medidas presentadas como “lógicas” o “naturales” en esa coyuntura. Aquellos actores locales que acojan, en cambio, las medidas liberales serán considerados como “líderes razonables” que entienden lo que debe hacerse para reconstruir el país y lograr la paz (Taylor, 2010: 168). Para Duffield, la internalización de las estrategias externas por parte de las elites locales es un hecho crucial para el éxito de la construcción de paz liberal: “no se trata sencillamente de un ejercicio técnico, es esencialmente político. Los donantes, el Banco Mundial, Naciones Unidas y los representantes de ONGs necesitan el “tipo adecuado” de interlocutor estatal; es decir, uno que crea en las cosas que hacen” (2008: 13).

La generación de “lenguaje” y “conocimiento” y su relación con el poder ha sido también apuntado como un aspecto trascendental. La utilización, por ejemplo, de términos binarios (“ellos” versus “nosotros”, “bárbaros” versus “civilizados”, “desarrollo” versus “subdesarrollo”, “democracia” versus “autocracia”, etc.) es considerado como una herramienta de poder dentro del ámbito de la construcción de paz. Los actores hegemónicos son capaces de camuflar su dominación mediante categorizaciones y discursos en particular relacionados con Occidente y su sistema de valores. Para el postestructuralismo, el conocimiento es, de este modo, producido y reproducido discursivamente y no objetivamente. Los discursos de poder y de verdad en el proyecto de la paz liberal representarían los intereses y las aspiraciones de hegemonía de actores determinados, en lugar de teorías supuestamente universales, neutrales y carentes de valores. De este modo, el paradigma liberal-

realista de la construcción de la paz no es más que “un positivismo primitivo que camufla el hecho de que poder y conocimiento están estrechamente vinculados, como también lo están la teoría y la práctica” (Richmond, 2008: 136).

#### **4.3. Nuevas formas de dominación y nuevas resistencias ante la dominación**

Finalmente, la crítica ha reflexionado sobre el escenario resultante de la paz liberal, estableciendo dos conclusiones principales. En primer lugar, y como hemos ya analizado con anterioridad, la construcción de paz liberal obtiene un resultado superficial que se ha descrito como la paz negativa o virtual, la cual no está interesada en priorizar por los aspectos socioeconómicos, generando así nuevas formas de desigualdad, injusticias y agravios. La paz virtual pone de manifiesto la existencia de una paz que es válida y legítima para una minoría de actores, como pueden ser los actores internacionales (en su afán por autolegitimarse o autoreconocer el sentido de la intervención) o las elites políticas locales (que pueden beneficiarse de los recursos y de las relaciones de poder), pero nunca para la mayoría de la población, que sigue viendo como sus condiciones de vida son extremas.

#### ***¿Un proyecto neocolonial?***

La paz liberal debe considerarse, según han expresado los autores de estas corrientes críticas, como una nueva forma hegemónica de dominación, que algunos han preferido catalogar de “neocolonial” o de “neoimperialista”, y que entendería la construcción de paz como una forma de dominación por otros medios. Para Vivienne Jabri, por ejemplo, no cabe duda de que los procesos de construcción de paz liberal son en su esencia proyectos “neocoloniales” o “postcoloniales”, al estar fundamentados en la desposesión de la agencia local, la dominación racial y la subyugación. La paz liberal, según Jabri, debe ser entendida, primero, como “un proyecto de guerra” diferente que tiene en la noción de “humanidad” su principio organizativo y legitimador fundamental y cuyo objetivo es la gestión biopolítica de la población. En este sentido, la paz liberal perseguiría la “gubernamentalización” de las sociedades postcoloniales, a la vez que se encargaría de despolitizar los conflictos sociales en estas sociedades para convertirlos en asuntos técnicos. Lejos de ser un proyecto emancipador, asegura la autora, la paz liberal debe ser entendida como un proyecto que refuerza la concepción jerárquica de las subjetividades basado en la

primacía del pensamiento liberal europeo en oposición a “otros” cuyos modos de articulación son diferentes (Jabri, 2010: 43). Por todo ello, uno de los aspectos que mayor consideración merecen es la capacidad discursiva de la paz liberal de construirse como un proyecto benigno de modernización cuyo cometido es la obtención de beneficios para las sociedades receptoras.

Mediante conceptos como la “misión civilizadora” o ideas como la “responsabilidad de proteger”, se presenta como un proyecto cosmopolita encaminado a cambiar el énfasis puesto tradicionalmente en el principio de soberanía hacia el de los derechos humanos. La autora va más allá al considerar que, en definitiva, la paz liberal, en lugares tan diversos como Afganistán o Irak, pero también en países como Sierra Leona o Sudán (donde la intervención puede ser más sutil), es una parte importante de lo que denomina como “una matriz de guerra global”: un complejo despliegue de prácticas interconectadas que incluyen el uso de la fuerza militar, operaciones de control y vigilancia, y medidas institucionalizadoras de construcción del estado destinadas a la contención (si es necesaria violenta) de las poblaciones de los países no-occidentales.<sup>114</sup> Jabri alude a este hecho de la siguiente manera:

*“While the liberal peace project defines itself in terms of institution-building and governance, relocating it in the matrix of war reveals its workings as a twenty-first-century form of colonisation that sees itself expressed in the form of military force, carceral power, confinement of populations to spaces subject to surveillance, administration, acquisition and the dispossession of populations, and the ‘training’ of locals into societies amenable to self-discipline, self-regulation, and ultimately self-government limited to the parameters of the liberal project. (...) [this] is expressive of sovereign power revealed through disciplinary and governmentalising practices (...) the governmentalisation of other societies precisely through liberal cosmopolitan interventions (...) liberal rule over other societies, enacted through practices constitutive of the ‘matrix of war’, might be understood as the ‘governmentalisation of the post-colonial state’” (Jabri, 2010: 53).*

Para Richmond, los proyectos de construcción de paz liberal reflejarían al fin y al cabo “el modo liberal de redistribuir poder, prestigio y derechos y deberes, el cual está dirigido por los estados dominantes y sus instituciones, representados como

---

<sup>114</sup> Esta idea entronca con la también sugerida por Duffield (2007) de comparar la paz liberal como “un proyecto de guerra sin fin” o “inacabable” (“*unending war*”) o la idea planteada por Heathershaw (2008) de “*peacefare*”, al considerar la intervención como una forma de poder que engendra más violencia.



neutrales, objetivos y benévulos” (2008:110). Esta dinámica, según Richmond, está llena de reminiscencias de la idea de “Orientalismo” sugerida por Edward Said a finales de los años setenta, en la que planteaba como los “sistemas políticos primitivos necesitan ser gobernados directamente mientras los sujetos son entrenados en las formas de la paz liberal y como una vez esto ha sido logrado, el racionalismo occidental dicta que el progreso significará que la paz vendrá de manera consecutiva” (Richmond, 2008: 109). Jarat Chopra, analizando el caso de Timor-Leste, ha denunciado los “poderes quasi-monárquicos” otorgados a los actores internacionales” y la “exclusión de la población timorese en la gestión de sus propios asuntos” (2002: 979), crítica que Astri Suhrke (2006) comparte en el caso de Afganistán por la negación de la soberanía nacional que han llevado a cabo las organizaciones internacionales. Alex Bellamy y Paul Williams también han señalado que las operaciones de construcción de paz contemporáneas, en efecto, “tienden a reflejar los intereses, valores y prioridades de los actores que intervienen y no los intereses de las víctimas”, por lo que dichas operaciones “han desarrollado un conjunto de similitudes incómodas con las estructuras occidentales imperialistas que habían existido en el pasado” (2004a: 12), hecho que para Andrew Williams (2007) pone de relieve la existencia de “una forma oculta de imperialismo liberal ilustrado”.

Hardt y Negri han asociado la paz liberal con la existencia de lo que denominan como “proyectos imperiales”. Para ambos, esta idea es la que mejor describe el resultado de los procesos políticos, económicos y sociales globales que han llevado a la paz liberal. Este proyecto se caracterizaría por una sutil forma de explotación (derivada de la lectura marxista que realizan de la política internacional) organizada por hegemones que establecen y controlan los parámetros de la libertad y de las regulaciones, así como las posibles interrupciones de su proyección de biopoder y de un crecientemente desterritorializado “Imperio” (tildado de *‘non-place of Empire’*) (Hardt y Negri, 2000: 3). Harvey ha aludido a la necesidad histórica del capitalismo de tener “perpetuamente algo fuera de sí mismo que controlar y explotar para lograr su estabilidad” (2003: 140). Para David Chandler, sin embargo, existe un elemento distintivo en la forma en que este tipo de dominación tiene lugar. Para este autor, “el imperio” no habría regresado en su “formato habitual” –con excepción de casos como el de Irak- sino mediante nuevas formas centradas en el poder del capital en lugar del control formal del territorio y la negación de la soberanía. Este nuevo imperio, que Chandler califica como un “imperio en negación”, integra relaciones de dominación

las cuales no requieren la coacción extra-económica utilizada tradicionalmente por el gobierno colonial. Lo que aparenta ser una relación entre dos partes contratantes es, en efecto, un producto de la jerarquía de poder:

*“Today, relations of hierarchy in the international sphere cannot easily be captured in terms of the formal empire of the coercive denial of sovereign rights to self-government nor by the informal empire of the equal contractual relations of the market. The new regulatory forms of Empire in Denial seek to deny any direct political control and to reinforce the formal legal status of sovereignty. However, these practices are much more interventionist than those based on contractual relations enforced by market dependency. The hierarchy of power and external dependency of states on external aid or debt relief is not concealed, through the equality of legal contract, but emphasised as the premise upon which the empowering and capacity-building exercises of international state-building are legitimised”* (Chandler, 2006a: 15)

Estas dinámicas, sin embargo, también han generado importantes “resistencias locales” que adoptan múltiples formas en diferentes lugares, tal y como veremos a continuación.

### ***Resistencias locales a la dominación***

Las reformas encaminadas a mejorar los derechos humanos, el imperio de la ley o el papel de la sociedad civil han sido crecientemente percibidas con desconfianza por parte de los actores locales debido a su carácter contextualmente inapropiado o meramente retórico, según sostienen Lidén, MacGinty y Richmond (2009: 587). Para Richmond, la ontología y epistemología de la paz liberal han sido desafiadas por las comunidades locales, no necesariamente desde una perspectiva ideológica, sino muy a menudo debido a las graves deficiencias del propio proyecto, a sus lejanos implementadores, a la existencia de sesgos culturales o a los fracasos de la intervención en proporcionar suficientes recursos para apoyar la vida cotidiana de las comunidades (2008: 114-115). Asimismo, la paz liberal también es disputada por aquellos individuos y grupos que quieren definir su propio sentido y concepción de paz (*Ibíd.*). Richmond es explícito cuando afirma:

*“What began as a humanitarian project has turned into an insidious form of conversion and riot control which has had many casualties. It has been profoundly anti-democratic in many cases, including in Bosnia, Afghanistan, and Iraq. From the ground, for many of its recipients, the various iterations of*

*this liberal peace project have taken on a colonial appearance. It has become illiberal and has provoked a range of responses.*" (Richmond, 2009: 2)

Las formas de resistencia local significarían una respuesta a la forma en que la construcción de paz liberal se ha implementado. Estas resistencias son en ocasiones violentas, organizadas como agendas "nacionales" o movimientos de resistencia, a veces como movimientos sociales embrionarios o como un acto cotidiano oculto de la resistencia marginal en ejercicio de las agencias locales promoviendo la reconciliación, la reconstrucción y la recuperación a su propia manera. Mediante este tipo de expresiones, los actores locales están exigiendo el tipo de paz que estos consideran viable, justo y duradero, a menudo inadvertidamente y desde los márgenes, recurriendo tanto a la paz liberal como a sus propios intereses y costumbres (*Ibíd.*: 3). Estas dinámicas son, para Richmond, una suerte de "infrapolítica de la construcción de paz", en el que las capacidades y la agencia local son expresadas como una resistencia oculta o manifiesta (*Ibíd.*). La manifestación de estas resistencias puede llevar a nuevas formas, sutiles o directas, de coerción o de persuasión por parte de los actores internacionales que encuentran dificultades a la hora de implementar su proyecto, provocando un encuentro local-liberal que lleva a nuevas formas de paz, contextualizadas e híbridas en su esencia. Las formas políticas, económicas, sociales y tradicionales no-liberales y no-occidentales ponen de relieve la demanda por un espacio material y discursivo en muchos contextos posbélicos y dan cuenta del dinamismo al que este tipo de escenarios está sujeto:

*"Moves are under way to reopen spaces for local agency across South America, as well as in many reconstruction sites in Africa and Asia. This agency or resistance may have started as hidden and relatively passive but then the vocalisation of alternative approaches to politics, society, economy, and peace itself becomes more confident as liberal peacebuilding fails to deliver. These initiatives are often elite and localised or civil and derived from evolving social movements or customary systems, which are quite often widely or transnationally connected. They have made a dramatic appearance from Iraq and Afghanistan, to Timor, the Solomon Islands, Mozambique, Liberia, Kosovo, and Bosnia, among others, sometimes in subtle ways (such as the manipulation of political systems, democracy, and markets to maintain traditional elites or create states), or more confrontationally (use of violence, demonstrations), or as local peacebuilding (social movements, the application of localised law or welfare through customary institutions, alternative approaches to land use and management, or amalgamating tribal or chiefly councils into the modern state, etc)." (Richmond, 2009: 3).*

Este es el resultado, concluye Richmond, de un proyecto de construcción de paz liberal que ha asumido de manera equivocada que los individuos en los contextos posbélicos eran “menores de edad colonizados que debían ser instruidos para alcanzar la madurez” y que el liberalismo en sí mismo “era universal en vez de culturalmente construido según las experiencias y los contextos determinados” (2008: 134). Además, todos los aspectos sociales más básicos han sido de alguna manera ignorados. Los contratos sociales entre las comunidades y los estados emergentes es poco probable que tengan lugar, a pesar de la insistencia actual de la paz liberal de centrarse en la apropiación local, la propiedad, la producción y el consumo. Como se analizará más adelante, la literatura crítica ha señalado la importancia de redefinir una nueva agenda de construcción de paz más heterodoxa y fundamentada en la emancipación y en el desarrollo y comprensión de diferentes enfoques ontológicos de la paz. Una agenda de paz que no ignore como la paz necesita de un bienestar que radique en las necesidades humanas definidas como tal en cada contexto. Contextos que evidentemente están conectados al ámbito del estado liberal y de las instituciones internacionales, pero que no son definidos por estos.

En suma, estos tres disensos, sintetizados en el Cuadro 3.2., ponen de manifiesto la existencia de una literatura crítica que no sólo ha tratado de revelar los fundamentos metateóricos e ideológicos del modelo de construcción de paz posbélica hegemónico en la posguerra fría (tal y como vimos en el capítulo anterior), sino que además se ha caracterizado por una creciente problematización de dicho modelo.

**Cuadro 3.2. Características de los disensos sobre la construcción de paz posbélica**

Disensos		Características
Resultados	<b>“Resultados no deseados”</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exacerbación de tensiones: impacto políticas de descentralización o procesos electorales.</li> <li>- Recreación causas conflicto: fortalecimiento elites locales (favorecen corrupción, <i>status quo</i>, ...).</li> <li>- No hay transformación real de estructuras y prácticas sociales y políticas.</li> <li>- Reproducción de estrategias dañinas (ej.: PAE).</li> </ul>
	<b>Paz negativa y virtual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escasos resultados socioeconómicos de construcción de paz y de mejoras en bienestar social.</li> <li>- Ejemplos: contextos centroamericanos o Mozambique, tras dos décadas, no se ha reanudado violencia armada pero existe poca evolución e incluso involución socioeconómica.</li> <li>- Factores que agudizan esta dinámica: priorización por políticas neoliberales (privilegian el crecimiento macroeconómico) y securizadoras (privilegian los aspectos de seguridad y militares).</li> </ul>
Viabilidad y consistencia	<b>Modelo exógeno, vertical y etnocéntrico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actores externos ingenieros de la construcción de paz (especial protagonismo empresas consultoría).</li> <li>- Modelo entendido como proceso mecánico que favorecerá lógicamente la paz.</li> <li>- Se privilegia enfoque deductivo (<i>top-down</i>), también en definición de criterios de éxito o fracaso.</li> <li>- Prevalece relación jerárquica entre lo universal y lo local.</li> </ul>
	<b>Invisibilización realidades locales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se niegan recursos y cosmovisiones locales.</li> <li>- Concepción de la realidad local como “pizarra en blanco” (<i>blank slate</i>) y estatista.</li> <li>- No se entienden ni visualizan centros no estatales de autoridad, se habla de “vacíos institucionales”.</li> <li>- Despolitización, menoscabo de procesos sociales y políticos autóctonos: “paz sin política”.</li> </ul>
Agendas	<b>Contener y regular</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No transformación de los problemas reales.</li> <li>- Construcción de la urgencia y la necesidad, del sentido de riesgo y del miedo.</li> <li>- Reproducción de la hegemonía occidental y de las asimetrías globales Norte-Sur.</li> </ul>
	<b>Biopolítica, gubernament., sentido común</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos, normas y marcos para regular la vida de las poblaciones de los espacios no gobernados.</li> <li>- Formas aparentemente consensuadas, pero subyace construcción de sentido común (despolitizando y tecnificando) y de hegemonía cultural; generación de lenguaje y conocimiento, relación con el poder.</li> <li>- Neocolonialismo y neoimperialismo por otros medios, un “proyecto de guerra y contención camuflado”.</li> <li>- Prevalece sentido “Orientalismo”: domesticación y entrenamiento de sujetos no liberales.</li> <li>- Surgimiento de resistencias locales (infrapolítica de la paz) y de dinámicas de hibridación.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Los tres debates sobre los disensos parecen estar estrechamente interrelacionados unos con otros. El debate sobre los escasos o negativos resultados del modelo de construcción de paz estaría muy vinculado al debate sobre la concepción del modelo, caracterizado por su enfoque exógeno y vertical; mientras que la concepción de este modelo o la invisibilización de lo local se explicaría, al menos para algunos autores, por la preeminencia de las visiones y las agendas de los países occidentales. Para la literatura crítica, estos tres debates estarían poniendo de manifiesto, al fin y al cabo, la existencia de dos graves problemas subyacentes en el modelo de construcción de paz dominante. Un primer problema tiene que ver con la *sostenibilidad* a medio y largo plazo, debido principalmente al tipo de paz insuficiente que genera y al ser proyectos que no están enraizados en las realidades locales. Un segundo problema, es la falta de *legitimidad* que pueden generar estrategias de construcción de paz que no parecen no estar consensuadas con los actores locales o que no responden a sus expectativas y agendas particulares. La sostenibilidad y la legitimidad son, en este caso, los dos principales desafíos que la construcción de paz enfrenta. La rotundidad con la que la literatura crítica ha señalado todos estos problemas, y la proliferación cada vez más importante de contribuciones académicas en este sentido, llevan a pensar que en frente del consenso liberal que subyace en el proyecto de construcción de paz ha emergido un “contraconsenso” académico o disenso múltiple con dicho proyecto, caracterizado por su constante problematización.

Este contraconsenso, como veremos en el siguiente capítulo, también ha procurado ofrecer enfoques alternativos al paradigma dominante. Antes, sin embargo, cabe finalizar el capítulo analizando las voces académicas que han cuestionado esta deriva crítica y los motivos que tienen para ello.

## **5. CRÍTICAS A LAS CRÍTICAS**

Fruto del discurso crecientemente crítico hacia el proyecto de la construcción de paz liberal, algunas voces han señalado la existencia de una deriva exageradamente criticista, especialmente en referencia a los autores postestructuralistas. Desde el internacionalismo liberal o desde el cosmopolitismo e incluso desde la propia teoría crítica que defiende la seguridad humana como una fórmula viable y útil para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones en conflicto, Newman (2009), Paris (2009), Tadjbakhsh (2010) o Lidén (2009), consideran que si bien hace unos años los

procesos de construcción de paz estaban alarmantemente “infrateorizados”, el surgimiento en los últimos años de una literatura crítica tan masiva y prolífica, podría haber derivado en la “sobreteorización” y una “problematización excesiva” de este asunto.

En concreto, Newman considera que aunque muchos de los argumentos expuestos son verdaderamente sugerentes, el enfoque crítico a la construcción de paz liberal padece de cierta fragilidad analítica en su intento de metateorizar (2009: 44-45). El autor señala algunos problemas importantes con las visiones críticas. En primer lugar, estos otorgarían demasiada relevancia al impacto real que estos procesos tienen en los contextos posbélicos. Las consideraciones hechas por autores como Pugh, Chandler o Duffield que plantean la existencia de un proyecto hegemónico regulador y de vocación dominadora son, en opinión de Newman, planteamientos “demasiado exagerados” teniendo en cuenta la capacidad y la voluntad de los actores internacionales de transformar los estados y las sociedades:

*“This seems to significantly exaggerate the extent to which peacebuilding actors seek or are able to transform states and societies. The critical objective of considering –and perhaps problematizing– how peace operations reflect broader forces, conflicts and processes of international politics is useful, but it is highly questionable whether peacebuilding has such a momentous impact on these societies, for good or ill. [...] This appears to be an unreasonably ambitious starting-point to consider the significance of peace operations, almost meant to set up a critique, apart from a limited number of operations where a large international presence has existed, these operations are not so extensive in their operation and impact” (2009: 45-46).*

Una segunda consideración al respecto hecha por el autor es que toda la literatura crítica tiende a asumir que las operaciones de paz son dominadas por una agenda única y homogénea. Sin embargo, según Newman, es difícil aceptar la existencia de una filosofía monolítica de las operaciones de paz contemporáneas. Los diferentes actores implicados en estos procesos, desde las agencias de Naciones Unidas hasta las ONGs internacionales o los donantes, reflejan la existencia de, en ocasiones, muy diversas agendas, intereses, enfoques y valores. En alusión al análisis crítico que señala la negación de la agencia local por parte de las organizaciones internacionales, para este autor, la literatura crítica tampoco confiere ningún tipo de

agencia al sector de los actores internacionales, considerándolos todos como parte de “una misma conspiración global”.

En tercer lugar, Newman considera que criticar se ha convertido más en un sinónimo de problematizar y relativizar absolutamente todo, hasta el punto de considerar que no puede existir un criterio común a la hora de evaluar el éxito o fracaso de las operaciones de paz porque ese tipo de valoraciones se supone que están construidas a partir de los valores, visiones e intereses de los actores del Norte. En este sentido, debería ser posible reivindicar la existencia de indicadores de éxito claros e indiscutibles, como pueden ser: la finalización de un conflicto armado, las mejoras sociales en un país o los avances en materia de derechos humanos. De este modo, según asevera el autor, algunos de los análisis críticos deberían ser cuestionados por la propia realidad:

*“If peacebuilding operations serve global capitalism, why have powerful states been so unwilling to commit to them? Why has the United States often been uninterested in the fortunes of the United Nations –a central peacebuilding actor- rather than using it for this purpose” (Newman, 2009: 46)*

Roland Paris también ha cuestionado la veracidad de los postulados críticos, considerando que estos “han rebasado la frontera de un escepticismo razonable y ahora rozan un injustificado pesimismo y una constante sospecha” (2009: 108). En este sentido, en referencia al carácter intrusivo de las operaciones de paz que autores como Chandler, Chopra o Suhrke han señalado en los casos de Bosnia, Timor-Leste y Afganistán, respectivamente, Paris ha apuntado “la falta de evidencias que indiquen que las misiones de paz son menos efectivas que las misiones más discretas y menos ambiciosas”. A este respecto y citando el estudio de Christoph Zürcher al que hemos aludido en el primer capítulo, Paris afirma que precisamente “las misiones más intrusivas han demostrado ser un tanto más efectivas en alcanzar sus propositos que aquellas que han planteado objetivos menos intervencionistas” (Zürcher, citado en Paris, 2009: 101).

Al igual que Newman, Paris también ha tildado de “exageradas” las críticas que consideran la construcción de paz liberal “como una nueva forma de imperialismo o colonialismo” o “de explotación”. Aún reconociendo la existencia de reminiscencias coloniales, Paris considera que “las comparaciones no deberían llevarse demasiado



lejos". Las similitudes entre ambos modelos tienen que ver con la existencia de actores externos poderosos que buscan la reconfiguración de las estructuras domésticas de sociedades que perciben como más débiles a partir de lo que consideran como "buena gobernanza". En este sentido, las misiones de paz actuales deberían entenderse, apunta el autor, como "una versión moderna de la *mission civilisatrice*", la convicción de que los poderes coloniales europeos tienen la obligación de "mejorar" las condiciones de vida de la gente en los territorios que son de su incumbencia. Paris ha señalado la existencia de al menos cuatro elementos distintivos entre estas nuevas y viejas "misiones civilizadoras":

- i) El colonialismo decimonónico se fundamentaba en la extracción de recursos, naturales y humanos, por parte de los poderes coloniales, mientras que en las misiones actuales el flujo de recursos tiene lugar en la dirección contraria.
- ii) Si bien existía una coordinación importante entre los principales imperios del momento, el colonialismo se llevó a cabo por estados concretos que buscaban su propio beneficio, mientras que las operaciones de construcción de paz actuales son "una empresa multilateral que implica a una miríada de actores nacionales e internacionales y gubernamentales y no gubernamentales".
- iii) Las colonias se consideraban posesiones de la metrópolis, mientras que las operaciones actuales, por muy duraderas e intrusivas que sean contemplan un mandato temporal y transitorio.
- iv) Las misiones de paz no se fundamentan en "ideologías de superioridad racial", existentes en el pasado y que llevaron a episodios tan siniestros como la trata de esclavos (Paris, 2009: 102).

Por todo ello, el balance de las operaciones de paz, según el autor, es razonablemente positivo, teniendo en cuenta que, de otro modo, "la mayoría de países enfrentarían una situación mucho peor si no hubieran recibido asistencia". En este sentido, este y otros autores han advertido de manera dramática de los efectos que esta deriva crítica y deslegitimadora podría tener en la agenda internacional, considerando las operaciones de paz como un mal menor que hay que defender necesariamente:

*“Retreating from the post-war statebuilding project would be tantamount to abandoning tens of millions of people to lawlessness, predation, disease, and fear. Beyond their humanitarian effects, state weakness and state failure are global concerns because of the spillovers, contagions, instabilities, and vitiating of international norms that occurs when authority and order disappear. The international community may not be able to address every case of state fragility or failure, but it should, at least, help countries that are emerging from civil wars, since these are the countries at greatest risk of falling into a pernicious cycle of chronic violence. Capable states are also needed as partners in the “global public policy networks” needed to address global interdependencies such as climate change, disease mitigation, or transnational criminal networks”* (Paris y Sisk, 2008: 14)

Al igual que Paris, Lidén considera que las alternativas a la crítica, aunque relevantes, no parecen asumibles en un contexto donde hay gente que sigue padeciendo las consecuencias de la violencia o de las desigualdades:

*“The alternative of non-action is not a viable one. In deontological terms, it would not conform to a duty of helping people in need whenever possible. In utilitarian terms, a potential relapse to war would have worse consequences than the potentially negative side-effects of trying, at least with regard to the knowledge currently available. In virtue ethical terms, inaction would simply not be in accordance with how agents of global politics ought to be: when confronted with the possibility of assisting populations on their path to peace, it should create a will to do so, not by duty but delight. However, this does not exclude that liberal peacebuilding is confronted with serious problems of legitimacy that the liberal internationalist framework is not capable of taking fully into account.”* (Liden, 2008: 99)

Para Shahrbanou Tadjbakhsh, en cambio, el problema de esta deriva crítica es su tendencia a una cierta generalización. Según la autora, dichos enfoques deberían tener en cuenta que la paz no es problemática porque sea liberal, sino porque aspira a ser hegemónica y es instrumental para algunos países y grupos de poder. Dicho de otro modo, el problema no serían los valores defendidos por el liberalismo, tales como la libertad o los derechos humanos, sino la forma y las razones de fondo que los llevan a imponerse como única verdad (2010: 125). De manera similar, Lidén ha tratado de defender la esencia internacionalista liberal del proyecto de la paz liberal. En opinión de éste, las críticas a las operaciones de paz por su carácter “externo”, “hegemónico” o “moderno” son bastante desacertadas ya que si se compara con las teorías realistas de las relaciones internacionales, la paz liberal representa una

“agenda para la transformación política global extremadamente pacífica e inclusiva”, especialmente en el contexto post 11 de septiembre.

Por todo ello, estos autores, los cuales también han contribuido de un modo u otro a los diferentes debates problematizadores sobre la construcción de paz liberal, defienden una discusión más constructiva y ponderada sobre la construcción de paz posbélica. Esta discusión debe incorporar el debate sobre el verdadero impacto de las estrategias de construcción de paz, sobre las auténticas motivaciones del proyecto en sí o sobre su naturaleza indiscutiblemente política, pero esto a su vez no debería implicar un cuestionamiento de raíz y maniqueo de un ejercicio que puede ser necesario y beneficioso para el conjunto de las poblaciones asistidas.

## **6. RECAPITULACIÓN**

Este tercer capítulo ha reconstruido un segundo debate planteado por la literatura crítica: el carácter problemático del modelo de construcción de paz posbélica de posguerra fría. Si en el capítulo anterior los autores críticos desvelaron los fundamentos ideológicos que se esconden en el proyecto de la construcción de paz liberal, estas páginas han puesto de relieve los principales disensos o desacuerdos de los autores críticos con este modelo: el disenso sobre los resultados, señalando sus efectos negativos y la deficiente calidad de la paz resultante; un segundo disenso sobre la supuesta viabilidad de este proyecto, destacando su carácter exógeno y etnocéntrico y, finalmente, un tercer disenso sobre las agendas, subrayando sus motivaciones instrumentales y cuestionando su aparente neutralidad. Estos tres disensos, interrelacionados entre sí, pondrían de relieve dos grandes y graves problemas que el modelo de construcción de paz debería resolver: su insostenibilidad a medio y largo plazo y la probable falta de legitimidad de la que goza en muchos contextos. En este sentido, esta nueva generación de autores que han analizado el modelo de construcción de paz en los últimos diez años habría configurado con sus críticas y reflexiones una suerte de “contraconsenso”, caracterizado por el cuestionamiento, en mayor o menor grado (dependiendo de la corriente de pensamiento) de la construcción de paz, hecho que también habría provocado la aparición de algunas voces que consideran exageradas sus críticas y planteamientos.

Como señalaba Alex Bellamy al principio de este capítulo, al margen de si estos autores han caído en una cierta “sobreproblematización” de la construcción de paz, lo cierto es que su enfoque se distingue claramente de la literatura académica que prevaleció sobre todo en la década de los noventa (si bien en los últimos años este tipo de análisis también han persistido) y que analizó las operaciones de construcción de paz esencialmente desde un punto de vista tecnocrático y solucionador de problemas. El viraje problematizador impulsado por todos estos autores habría favorecido, señalan autores como Cooper, un salto cualitativo en las críticas a la construcción de paz e incluso habrían generado una “crisis” y la deslegitimación del proyecto de la paz liberal, al menos en el plano académico (2007: 605). Para autores más moderados como Lidén, esta pérdida de hegemonía de la construcción de paz en el ámbito académico es del todo incontestable, o dicho con sus propias palabras: “la construcción de paz liberal ha caído irrevocablemente de su pedestal y ha entrado en el dominio de la política internacional, siendo susceptible de ser éticamente juzgada y escrutada” (2009: 619).

Los próximos dos capítulos, sin embargo, van a abandonar más el ámbito de la crítica estricta para ahondar en los enfoques alternativos que, según estas corrientes críticas, sería necesario llevar a cabo para, precisamente, erradicar los problemas vinculados a la sostenibilidad y a la legitimidad de la construcción de paz.

# CAPÍTULO 4. ENFOQUES ALTERNATIVOS A LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA

## 1. INTRODUCCIÓN

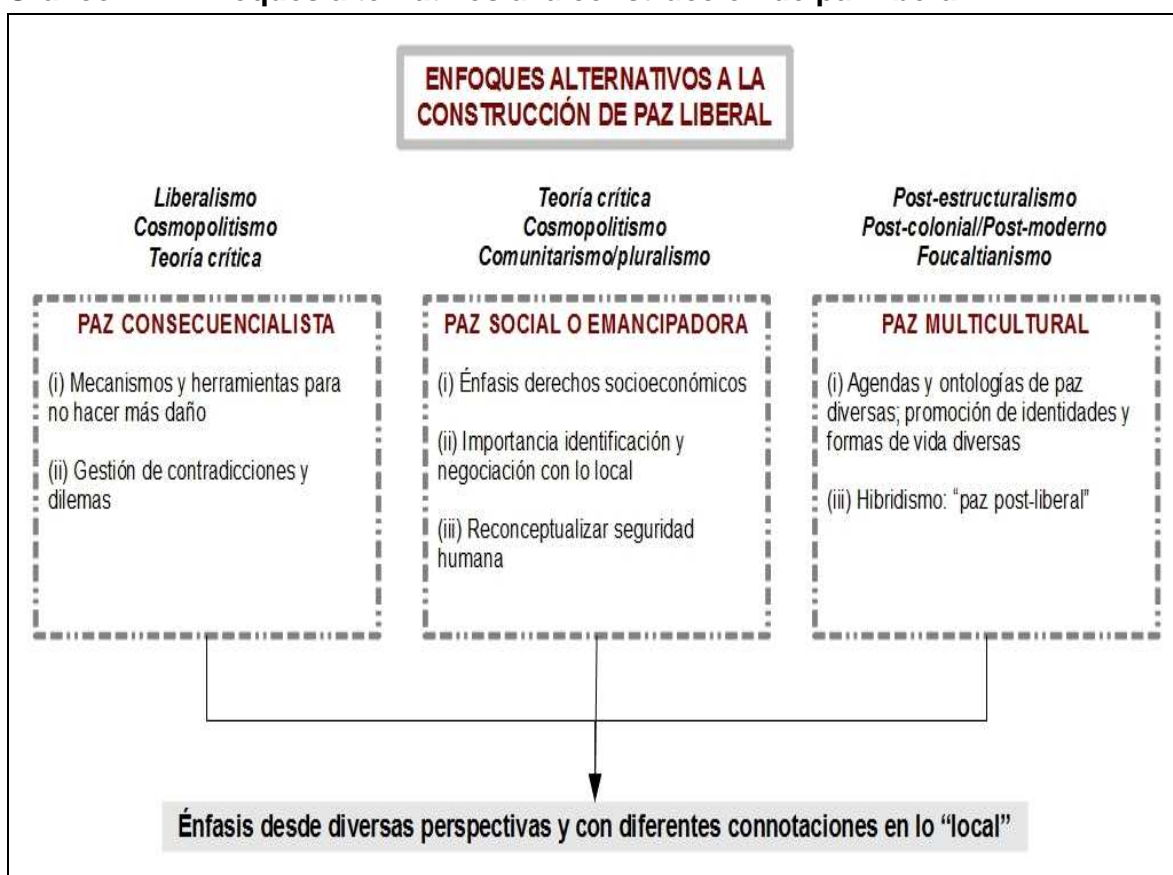
Este cuarto capítulo pretende analizar otro de los aspectos relacionados con la literatura crítica con la construcción de paz posbélica: su carácter propositivo, es decir, las propuestas alternativas que han formulado. Desde diferentes perspectivas teóricas, esta literatura ha querido plantear enfoques alternativos que tendrían como principal objetivo superar el modelo vigente de construcción de paz y afrontar, precisamente, los problemas de sostenibilidad y legitimidad señalados de forma especial en el capítulo anterior.

En general y utilizando de manera flexible la terminología y la catalogación realizada por algunos autores como Duffield (2004), Richmond (2008) y Lidén (2009), pueden distinguirse tres grandes visiones o enfoques alternativos a la construcción de paz liberal dentro del debate académico, las que denominaremos como: i) la “construcción de paz consecuencialista”, ii) la “construcción de paz social o emancipadora” y iii) la “construcción de paz multicultural”. Es importante subrayar que estas tres visiones, esquematizadas en el Gráfico 4.1., no son agendas explícitamente definidas por una organización o por un determinado autor, sino más bien un intento de ordenar las diferentes aportaciones alternativas a la construcción de paz liberal que han ido surgiendo. Cada una de ellas, por lo tanto, agrupa diferentes propuestas concretas, reivindicaciones o aspiraciones que los autores críticos han hecho y que se han ido clasificando en cada una de estas tres visiones en función de su cercanía a una u otra corriente de pensamiento.

En primer lugar, la *construcción de paz consecuencialista* integraría diversas aportaciones que se han caracterizado por reconocer los problemas de la construcción de paz y por desarrollar “herramientas” o “pautas” metodológicas destinadas a ayudar a los actores sobre el terreno a resolver sus limitaciones. Pueden encontrarse dos tipos de propuestas que han tenido un cierto eco en el debate académico. La primera es la que denominaremos como la estrategia de “la

sensibilidad hacia lo local”. Esta propuesta, procedente sobre todo de los estudios de paz, se ha caracterizado por ofrecer esquemas basados en la necesidad de entender la complejidad de lo local (historia, cultura, actores, etc.) y en recomendaciones que ayudarían al ámbito operativo no sólo a tener esa realidad en cuenta sino también a saber cómo contribuir a la construcción de paz mediante determinadas prácticas. Como veremos, este tipo de propuestas metodológicas han sido prolíficas y han ido adoptando una nomenclatura diferente en cada caso (*Peace and Conflict Impact Assesment, Aid for Peace, etc.*).

**Gráfico 4.1. Enfoques alternativos a la construcción de paz liberal**



Fuente: Elaboración propia

La segunda propuesta consecuencialista viene de la mano de dos de los autores que se han caracterizado por su crítica moderada al modelo de paz liberal: Roland Paris y Timothy Sisk. En varios de sus trabajos, ambos autores han propuesto la idea del “análisis de contradicciones y dilemas” con el fin último de ofrecer al mundo de las operaciones de paz un esquema que le permita visualizar los principales problemas con los que suelen enfrentarse y una manera de superar los dilemas que dichos problemas pueden plantear. Ambas propuestas pueden considerarse, en este

sentido, como “consecuencialistas” al entroncar con la idea de finales de los años noventa sugerida por Mary Anderson que instaba a las organizaciones internacionales en contextos de conflicto a “como mínimo, no hacer daño” en sus diferentes intervenciones. No sólo eso, para este tipo de propuestas la construcción de paz no debe considerarse como un fenómeno negativo, sino por el contrario, como un instrumento que tratado de forma adecuada tiene un gran potencial transformador en las sociedades aquejadas por un conflicto violento.

La *construcción de paz social o emancipadora* puede considerarse como una segunda visión alternativa a la paz liberal. Se diferencia de la paz consecuencialista al sintonizar con las críticas más de fondo al modelo hegemónico de construcción de paz y, por lo tanto, por proponer la necesidad de un cambio estructural de planteamiento. La paz social entroncaría con la corriente de la paz civil analizada en el segundo capítulo, si bien sugeriría la necesidad de repensar algunos enfoques y conceptos tradicionalmente defendidos por las corrientes integradas en esta tradición. Asimismo, más que confeccionar “herramientas” o “esquemas” para ser aplicados por los actores de la construcción de paz, este tipo de planteamiento se caracteriza por establecer condiciones que considera ineludibles si verdaderamente la construcción de paz quiere emprender un cambio significativo y superar los problemas de sostenibilidad y legitimidad. En este sentido, para la paz social existen tres factores que considera de urgente aplicación, como son: i) la búsqueda de la justicia local (priorización de los derechos socioeconómicos y no de los de seguridad tradicional) y global (visualizar y erradicar las asimetrías existentes a nivel mundial) como punto de partida; ii) establecer una auténtica negociación con los actores locales sobre las bases y condiciones de la construcción de paz, y iii) reconsiderar y recontextualizar conceptos como el de *seguridad humana* que pueden haber sido cooptados e instrumentalizados por la agenda liberal.

Finalmente, la *construcción de paz multicultural* debe considerarse como una aportación académica considerablemente nueva en el conjunto del debate ya que no tiene precedentes claros. La diferencia de esta visión con las dos anteriores es sobre todo su esencia relativista, al considerar que no existen conceptos ni *praxis* que deban darse por descontado. En este sentido, esta visión se caracteriza por plantear dos elementos principales. Primero, la importancia de reconocer que no existe una visión exclusiva de la paz ni principios universales, sino muchas cosmovisiones y

ontologías de paz. Para alcanzarlas, por lo tanto, será necesario promocionar y respetar las diferentes formas de vida en el plano local, aunque eso suponga violar la propia moral de los actores internacionales. Segundo, para los autores ubicados en este tipo de propuesta existirá otro aspecto clave a reconocer y tener en cuenta. En los contextos posbélicos, la interacción entre lo externo y lo local es tan intenso que, en el fondo, lo que se produce es un intercambio implícito de agendas y visiones que acaba plasmándose en un modelo “híbrido” de construcción de paz. Entender y analizar ese hibridismo será fundamental para aproximarse a lo que realmente está sucediendo en los contextos de construcción de paz y que algunos autores han conceptualizado como “paz postliberal”.

Estas tres visiones, por lo tanto, comparten un diagnóstico problemático sobre el modelo de construcción de paz hegemónico pero, como analizaremos en más detalle, ofrecen alternativas substancialmente distintas. Mientras que la primera (paz consecuencialista) debe considerarse como un catálogo de instrumentos más o menos metodológicos, las otras dos son, en su esencia, planteamientos postpositivistas que asumen la necesidad de considerar cada caso por separado. Asimismo, en estas tres visiones podemos encontrar nuevamente la influencia y los debates de las diferentes corrientes teóricas que han reflexionado sobre la paz dentro de las Relaciones Internacionales y que hemos ido analizando en esta literatura crítica. En la visión consecuencialista confluirán esencialmente las visiones liberales y cosmopolitistas más críticas con la construcción de paz, y hasta cierto punto, determinados matices o visiones más pragmáticos de la teoría crítica (ejemplificados en la presencia de los estudios de paz, en este caso). En la paz social convergerán esencialmente los teóricos críticos, los cuales comparten muchos postulados con el pluralismo o el comunitarismo. Finalmente, la paz multicultural debe considerarse esencialmente un terreno posmoderno, en el que el postestructuralismo y, nuevamente, la influencia del foucaltianismo, han sido los principales protagonistas.

En el análisis de cada una de estas visiones, también incorporaremos algunas de las limitaciones y críticas que se han señalado en cada caso. El aspecto, sin embargo, más característico –transversal a todas estas propuestas- es su especial énfasis en lo “local” como un factor clave en la superación de los problemas y en la reconfiguración de nuevos paradigmas de construcción de paz.



## 2. LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ CONSECUCIONALISTA

Las críticas a la construcción de paz liberal han sido efectuadas desde diferentes corrientes teóricas y, por lo tanto, con diferentes matices. Si bien las críticas más contundentes han procedido, en general, de la teoría crítica y del postestructuralismo, el liberalismo o el cosmopolitismo también han manifestado algunas preocupaciones considerables respecto a la forma y el fondo que la construcción de paz suele adoptar en contextos posbélicos en el marco de la posguerra fría. No obstante, estas preocupaciones planteadas por el liberalismo y el cosmopolitismo (centradas sobre todo en las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad) no han buscado deslegitimar desde el debate académico la *raison d'être* de la construcción de paz. Todo lo contrario, han tratado de contribuir a repensar un ejercicio que consideran a todas luces necesario en situaciones de postconflicto. Este enfoque se ha plasmado en un tipo de alternativas caracterizadas por intentar ofrecer esquemas e instrumentos académicos para que los actores del ámbito operativo sean capaces de detectar los posibles problemas y los posibles factores potenciadores de conflicto o de paz en su trabajo en el terreno.

A continuación se analizan dos de las propuestas que han tenido mayor resonancia, como mínimo, en el debate académico: la “sensibilidad hacia lo local” (un compendio de técnicas para potenciar los efectos positivos de la construcción de paz a partir de un análisis de lo local) y “el análisis de contradicciones y dilemas”, propuesto por Paris y Sisk con ese mismo objetivo.

### 2.1. Instrumentos de “sensibilidad hacia lo local”

El trabajo de Mary B. Anderson, ya comentado, fue una pieza clave en la configuración de un nuevo imaginario preocupado ahora por los impactos no deseados de la ayuda. No obstante, la obra de Anderson (especialmente la versión de *Do No Harm* de 1999 y posteriores estudios) también se caracterizó por ofrecer no sólo un esquema de cómo la ayuda humanitaria debería detectar sus posibles efectos negativos sobre el terreno (algo que catalogó como “divisores”), sino también por las pautas destinadas a potenciar lo que la autora denominó “conectores” o “capacidades locales para la paz” (*Local Capacities for Peace*, LCPP).<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Según Anderson (1999), en sociedades divididas por la guerra, muchos aspectos de la vida cotidiana continúan conectando a la gente en vez de dividirla, tales como: la historia común, la cultura,

Todo este enfoque impregnó profundamente el ámbito académico (especialmente en los estudios de paz), así como el ámbito humanitario de finales de los años noventa. Anderson procedía del propio entorno de las operaciones de paz y sus reflexiones eran el resultado de experiencias concretas, con las cuáles el mundo humanitario, que había crecido exponencialmente durante esa década, sintonizó considerablemente. Fue Mark Duffield (2004) el que afirmó que este “principio de no hacer daño” había conllevado la emergencia de una “ética consecuencialista”: la ayuda, desde entonces, se habría propuesto incluir las acciones y la presencia de las agencias y organismos internacionales dentro de un marco analítico de relaciones causa y efecto, asumiendo que en este tipo de contextos tan complejos el principio tradicional de neutralidad es imposible por lo que cabe asumir los efectos políticos de cualquier asistencia. Este enfoque, sostiene Duffield, basaría sus acciones (o intenciones) en las consecuencias positivas o negativas de una determinada intervención en relación con sus objetivos de desarrollo, en lugar de considerar sólo el hecho de salvar vidas como interés máximo, escenificando el cambio de una “ética deontológica” (basada en las obligaciones, en la que las acciones se consideran correctas en sí mismas) a una “ética teleológica” (basada en los objetivos, donde lo bueno depende del resultado de las acciones) (2004: 128).

Esa ética consecuencialista, que tuvo su origen estrictamente en las reflexiones sobre el humanitarismo, fue trasladándose gradualmente al ámbito de las operaciones de construcción de paz posbélica. El incremento de estas misiones y las crecientes preocupaciones sobre sus posibles efectos negativos en las sociedades en las que se intervenía, también alentaron la búsqueda de fórmulas que contribuyeran a evitar los efectos negativos y a potenciar los de carácter positivo.

En los últimos años ha surgido así una literatura relacionada con el desarrollo de mecanismos que ayuden a un mejor conocimiento del contexto local. En especial, cabe destacar la idea sugerida por varios autores de “*sensibilidad hacia el contexto local o hacia el conflicto*” (*local context sensitivity* o *conflict sensitivity*), que persigue una mejor “comprensión del contexto político, social, económico y cultural local” en el

---

el idioma y las experiencias; las instituciones y valores compartidos; la interdependencia política y económica, y los hábitos de pensamiento y acciones. Además, todas las sociedades tienen sistemas para abordar desacuerdos y tensiones sin violencia. Estos aspectos son importantes porque proporcionan las bases en las que la paz futura debe ser construida.

que se interviene (Goodhand, 2006). Según Maria Lange, en un informe de *International Alert*, esta idea puede definirse como:

*“(...) the capacity of an organization to understand the (conflict) context in which it operates; understand the interaction between its operations and the (conflict) context; and, finally, act upon the understanding of this interaction in order to avoid negative impacts and maximize positive impacts on the (conflict) context.” (2004: 5).*

La “sensibilidad hacia el contexto local” subrayaría la necesidad de evitar la aplicación de un mismo patrón para todas las intervenciones (*one-size-fits-all*) y de desarrollar estrategias que se ajusten a cada uno de los contextos. Para Tschirgi, este ejercicio es urgente, ya que, en opinión del autor, uno de los grandes problemas detectados hasta el momento ha sido “la incapacidad crónica de las organizaciones internacionales de adaptar su asistencia a las dinámicas políticas de los contextos en los que está presente”, una desconexión que se ha manifestado a diferentes niveles (político, operacional y conceptual) (2004: i). Este propósito, no obstante, requiere de un nivel de especialización y de conocimiento que va mucho más allá de las habilidades técnicas de las que las organizaciones internacionales suelen disponer. Por todo ello, autores como Call y Cousens han propuesto la necesidad de tener mucho más en cuenta al personal local de una organización e incluso de incorporar al desarrollo de las operaciones a antropólogos o historiadores que ayuden a entender mejor las especificidades locales:

*“External actors need to understand the history, politics, and cultures of the countries in which they are attempting to “build peace,” whether societies are emerging from statelessness, institutionalized authoritarian regimes, or highly informal predatory states. Without understanding something about how state-society relations have evolved, how war may have changed things, or who has power and how power works, any generic peacebuilding strategy is likely to be a poor fit. In particular, traditional sources of authority and governance must be well understood—both their assets and liabilities. This may mean that external actors need to involve national staff more integrally in peacebuilding planning and implementation, or that they need more actively to engage historians, anthropologists or other observers who speak local languages and are deeply knowledgeable about local culture and context. Given the importance of*

*supporting rather than supplanting national and local actors, knowledge of the local is particularly important.” (2008: 14)<sup>116</sup>*

Desde los estudios de paz también se han esbozado propuestas metodológicas mucho más concretas. Suponen algo más que una declaración de intenciones al establecer los pasos y métodos concretos que, según cada propuesta, las organizaciones internacionales deberían seguir. En los últimos años pueden destacarse varias, tales como: el enfoque *“Doing Good”* (De la Haye y Denayer, 2003; Lange y Quinn, 2003); el *“Peacebuilding Evaluation”* (Smith 2003; Anderson y Olson, 2003; Paffenholz, 2005); el *“Research on Policy Evaluation”* (Kusek y Rist, 2004) o el *“Reflecting on Peace Practice”* esbozado por el *Collaborative Learning Project* también impulsado por Mary B. Anderson. De entre todas estas propuestas, sin embargo, sobresalen dos: el llamado *“Peace and Conflict Impact Assessment”* o PCIA (Reychler, 1999; Bush, 1998; Leonhardt, 2002) y el enfoque *“Aid for Peace”* (Paffenholz & Reychler, 2005).

El PCIA reconoce que cualquier intervención puede tener impactos positivos o negativos sobre el proceso de construcción de paz en varios niveles: desde el nivel *micro* de los individuos, pasando por el nivel *meso* de las comunidades, hasta el nivel *macro* de los países o regiones. Igualmente, el alcance geográfico, su intensidad y las dinámicas del conflicto violento pueden variar enormemente. En este marco, la tarea principal del PCIA es interpretar el contexto en el que se trabaja, a través de diferentes instrumentos e indicadores, con el objetivo último de gestionar los impactos que la ayuda internacional tiene (Hoffman, 2005; Porto, 2008). Paffenholz y Reychler, por su parte, han desarrollado otra de las pautas analíticas más utilizadas en los últimos años, el *Aid for Peace*, que igual que el PCIA, plantea en este caso una estrategia de planificación y evaluación, sistematizada en cuatro fases: a) análisis de las necesidades de la construcción de paz en el país, área o región en cuestión; b) evaluación de la relevancia de la construcción de paz de determinadas reformas; c) evaluación de los riesgos de dicha intervención en el contexto, y d) elaborar los resultados e indicadores.

---

<sup>116</sup> A pesar de la voluntad de establecer este enfoque, Call y Cousens consideran que el modelo cada vez más estandarizado de construcción de paz y el perfil de los profesionales de este asunto (los cuales van cambiando de manera constante de contexto y de realidad sociocultural) contradicen precisamente la posibilidad de avanzar en esta línea (2008: 15).

En general, este tipo de propuestas no han surgido necesariamente como respuesta a la literatura crítica que venimos analizando, sino que reflejan la preocupación por problemáticas similares que desde los estudios de paz ya llevaban algún tiempo debatiéndose. Asimismo, muchas de éstas están especialmente preocupadas por contextos de conflicto donde existe una intervención humanitaria, por lo que el mensaje está especialmente dirigido a las organizaciones humanitarias encargadas de este tipo de tareas. Cabe reconocer, sin embargo, la notable influencia que estos enfoque o herramientas metodológicas han tenido en el ámbito operativo y en el trabajo de Naciones Unidas o del Banco Mundial o de donantes bilaterales como GTZ o DfID. Según Porto, la consolidación de estos marcos de análisis que tratan de aproximarse y entender mejor las dinámicas locales del conflicto revelarían la existencia de un cierto consenso en el ámbito de la elaboración de políticas, reflejando el intento de las organizaciones internacionales de hacer una contribución significativa en los contextos en los que interviene (2008: 53).

Finalmente, desde una perspectiva muy diferente y al margen de los estudios de paz, es importante señalar otro enfoque especialmente significativo. Autores como Grindle (2004, 2007) o Brinkerhoff (2005) han propuesto la idea de *“gobernanza suficientemente buena”* (*good enough government*) como fórmula para evitar efectos no deseados en los contextos de construcción de paz posbélica. El enfoque es llamativo ya que parte de un planteamiento pragmático y de una crítica implícita al modelo de construcción de paz. Para este enfoque, la mejor manera de no provocar efectos adversos es priorizar únicamente algunos aspectos de la construcción de paz y renunciar a una intervención de máximos:

*“Good enough governance directs attention to considerations of the minimal conditions of governance necessary to allow political and economic development to occur”* (Grindle, 2007: 554)

Para Meyer y Schulz, este planteamiento supondría un ejercicio de realismo por parte de los donantes en un contexto en el que las intervenciones generan un gran número de presiones en términos de resultados tanto para los gobiernos receptores como para los donantes (2008: 9). Ya en el ámbito de los donantes y, por lo tanto, fuera del marco estrictamente académico, algunas organizaciones también han puesto en marcha instrumentos de este tipo, como es el caso del llamado *“power analysis”* por

parte de la cooperación sueca o los llamados “*Drivers of Change*”<sup>117</sup> de DfID (Rocha Menocal, Fritz y Rakner, 2007).

## 2.2. El “análisis de dilemas” de Paris y Sisk

Roland Paris se ha distinguido por ser uno de los autores pioneros en la crítica al modelo hegemónico de construcción de paz posbélica y, a su vez, por ser uno de sus principales valedores. Su crítica, en general, no ha estado dirigida a cuestionar el fin último de las operaciones de paz, sino fundamentalmente a proponer estrategias que pudieran contribuir a una mejor eficiencia y sostenibilidad de dicho modelo (de ahí la influyente idea de “Institucionalizar antes que liberalizar”, IBL, que hemos visto en el segundo capítulo). En su obra conjunta, *The Dilemmas of Statebuilding*, Paris y Sisk (2009) reconocen la encrucijada en la que la construcción de paz se encuentra después de dos décadas de recorrido histórico. Según ambos autores, el tipo de soluciones ofrecidas desde el ámbito operativo a los diferentes problemas detectados por el debate académico han sido, en general, muy superficiales y claramente insuficientes. Por todo ello, Paris y Sisk consideran que la mejor de las soluciones es precisamente “repensar” cómo la construcción de paz y del estado puede tener un impacto más positivo. Es así como plantean un “análisis de tensiones y contradicciones” que llevará al establecimiento de algunos “dilemas”:

*“There is (...) a deeper problem that may have contributed both to the excessive expectations and the disappointing results of recent statebuilding efforts: insufficient knowledge and analysis of the intrinsic tensions and contradictions of externally-assisted statebuilding. Scholars and practitioners have only recently begun to explore the competing (and sometimes contradictory) imperatives facing those who attempt to reconstitute effective and legitimate governmental structures in war-torn states. These tensions and contradictions have manifested themselves as vexing policy dilemmas—that is, difficult choices that involve tradeoffs between multiple imperatives where there are no obvious solutions.”* (Paris y Sisk, 2007: 1)

---

<sup>117</sup> Las denominadas “pautas de cambio” de DFID plantean varios elementos clave para intervenir en contextos posbélicos: la necesidad de comprender la historia de un país y de su población, quién detenta el poder y cómo se negocia y usa; las «reglas del juego» informales (por ejemplo, cómo las redes de patronazgo operan en el gobierno y los negocios), así como la relación entre éstos y las instituciones formales (como nombramientos en el ejecutivo y el judicial).

En concreto, ambos señalan la existencia de un total de cinco “tensiones y contradicciones” y de cinco “dilemas”. La mayoría de contradicciones y tensiones que plantean entroncan con los elementos que algunos autores ya sugirieron en el disenso sobre la viabilidad y la consistencia del modelo de construcción de paz, por lo que a continuación se mencionan someramente.

La *primera contradicción* se produce cuando las intervenciones internacionales, caracterizadas por su carácter intrusivo y su enfoque *de arriba a abajo (top-down)*, son utilizadas para impulsar un proceso de autogobierno. Una *segunda contradicción* es que estos procesos utilizan un fuerte control internacional para supuestamente establecer la “apropiación local” de las reformas de la construcción de paz posbélica (tal y como analizaremos en mayor detalle en el siguiente capítulo). La *tercera contradicción* es que los actores internacionales suelen invocar valores universales como receta para problemas en los que también subyacen elementos locales que no son tenidos en cuenta. La *cuarta contradicción* considera que, paradójicamente, los procesos de construcción de paz posbélica exigen tanto de una ruptura con el pasado como de una reafirmación de la historia del contexto. Finalmente, existiría una *quinta contradicción* en el momento en que los imperativos a corto plazo colisionan con los objetivos a largo plazo.

El elemento más interesante de este planteamiento, sin embargo, son los *dilemas* que, en opinión de Paris y Sisk, plantean todas estas paradojas, muy habituales en la mayoría de procesos de construcción de paz posbélica y de construcción del estado, a saber:

- a) El “*dilema de dejar huella*”. El grado de intrusión externa en los asuntos domésticos, estaría determinado por el tamaño de la presencia internacional, su enfoque *top-down*, el alcance de las tareas que los actores externos llevan a cabo y el grado de convicción que estos actores presentan a la hora de implementar estas estrategias. El dilema es el siguiente: por una parte, una presencia internacional masiva (*impronta fuerte*) necesitaría mantener la seguridad y supervisar (o incluso imponer) la implementación de un acuerdo de paz. Por otra parte, una presencia menos intrusiva (*impronta suave*) necesitaría lograr que la situación política, social y económica alcance un determinado equilibrio, sin que la presencia de actores externos distorsione el proceso. Este dilema está vinculado

tanto a los asuntos militares como a los no militares y a los “efectos negativos” que la presencia internacional puede causar en los diferentes ámbitos de actuación. De este modo, en cada contexto será necesario interrogarse sobre si es mejor un proceso de intervención masiva que garantice la estabilidad o bien un proceso menos intrusivo, que cuente con mayor legitimidad social, pero que corra el riesgo de que surjan distorsiones internas.

- b) El “*dilema de la duración*”. Por una parte, los procesos de construcción de paz requieren una intervención a largo plazo. Aunque las elecciones pueden celebrarse con cierta rapidez, las instituciones políticas para las que los representantes políticos son elegidos pueden tardar mucho tiempo en consolidarse. Del mismo modo, las reformas económicas pueden iniciarse sin la existencia de la capacidad administrativa necesaria. Por otra parte, si bien la construcción de paz es un proceso largo, existen presiones en contra de una actuación internacional prolongada. En primer lugar, a medida que pasan los años, el sentimiento de frustración social por el escaso dividendo de la paz puede menoscabar los esfuerzos externos. Segundo, una intervención indefinida puede producir un problema más relacionado con la pasividad de la población local y la creación, en definitiva, de dependencia. Además, los recursos internacionales son siempre limitados. Pocos donantes internacionales están dispuestos a respaldar un proceso de intervención después de unos cuantos años.<sup>118</sup> La tensión entre los objetivos y los medios lleva a interrogantes sobre la credibilidad de las operaciones y los objetivos articulados por las organizaciones internacionales: ¿una intervención relativamente corta que no garantice la consolidación del proceso o una intervención larga que pueda generar dependencia, frustración y desconfianza social si no se consiguen mejoras?
- c) El “*dilema de la participación*”. Muchas veces, los líderes de las diferentes facciones armadas de un conflicto acaban implicados en las negociaciones de paz y convirtiéndose en actores centrales en el proceso de construcción de paz. El desafío, en este caso, es mantener un equilibrio entre la participación de este tipo de actores y garantizar la inclusión de los diferentes grupos sociales y políticos y del conjunto de la población en el proceso de reconstrucción. Si los líderes de las

---

<sup>118</sup> Véase Capítulo 1.



diferentes facciones concentran demasiado poder, es probable que las nuevas instituciones gocen de poca legitimidad social (y se recreen así las causas originales del conflicto). Junto a este problema, existe también el peligro de que la presencia internacional pueda constreñir la participación política. Primero, desviando las actividades de la sociedad civil hacia actividades definidas en función de los objetivos externos en lugar de permitiendo a los grupos locales organizarse para defender sus propios objetivos. Segundo, ejerciendo *de facto* el poder de tomar decisiones, el cual no está sujeto a ningún tipo de control ni de rendición de cuentas. Otro de los problemas en este sentido tiene que ver con la cuestión de la “apropiación local”, ya que reconociendo la importancia de este principio, para los actores internacionales, en ocasiones, no es sencillo decidir “quiénes deben ser los dueños” de este proceso.<sup>119</sup> En este sentido, alimentar la participación política y la apropiación local puede, en algunas circunstancias, generar efectos contraproducentes debido a que la presencia internacional suele tener efectos distorsionadores en las relaciones económicas y políticas. ¿Hay que incorporar a todas las facciones a la toma de decisiones? ¿De qué manera la participación externa debe tener lugar?

- d) El “*dilema de la dependencia*”. Relacionado con los dilemas de la huella y la duración existe el riesgo de alimentar la dependencia de la presencia internacional, aunque, en teoría, el objetivo de la construcción de paz es alimentar las condiciones para una paz autosostenible mediante una gobernanza efectiva y legítima. Si la dependencia se agudiza, las operaciones de paz pueden ir en contra de su objetivo de consolidar un gobierno autosuficiente e incluso de conformar acuerdos de administración indefinida que generen nuevos problemas, los cuales, paradójicamente, podrían incluir una creciente resistencia a la presencia internacional por parte de la población. Esta combinación de dependencia y resistencia tiene el potencial de crear patrones perjudiciales para el desarrollo político y económico del país. No obstante, si el proceso de construcción de paz necesita un cierto grado de control internacional y una presencia a largo plazo, entonces la generación de dependencia será prácticamente inevitable.

---

<sup>119</sup> Véase Capítulo 5.

- e) El “*dilema de la coherencia*”. Los actores externos pueden enfrentar dos tipos de dilemas de coherencia: uno organizativo y otro normativo. La *coherencia organizativa* implica la necesidad de coordinación entre todos los actores, una cuestión que se ha revelado como algo muy difícil de lograr debido a la multiplicidad de tareas y actores. Además, los esfuerzos por mejorar la coordinación pueden ser un sustituto de la necesidad de la cooperación substantiva entre las partes, al centrar la atención en asuntos relacionados con el proceso en lugar de los desafíos estratégicos. A nivel de *coherencia normativa*, el dilema de la coherencia surge de las contradicciones existentes en los valores postulados a nivel retórico por los actores internacionales (presentados como universales) y los valores que realmente se reflejan en la práctica (tanto en la manera de implementar las estrategias de construcción de paz como en los resultados). De este modo, los principios de rendición de cuentas, democracia, autodeterminación nacional, imperio de la ley o buena gobernanza quedan muchas veces en evidencia en la práctica de las organizaciones internacionales debido a los imperativos pragmáticos que llevan, por una parte, a tener que cooperar exclusivamente con las elites políticas locales y, por otra, a liderar el diseño de las reformas institucionales.

Estas tensiones, contradicciones y dilemas, sintetizadas en el Cuadro 4.1., ponen de relieve la extrema complejidad de los contextos en los que se interviene y la necesidad de desarrollar análisis que ayuden a comprender y aproximarse a estas complejidades.

**Cuadro 4.1. Tensiones, contradicciones y dilemas de la construcción de paz posbélica, según Paris y Sisk (2009)**

Tensiones y contradicciones	Dilemas
1. <i>Las intervenciones internacionales, caracterizadas por su carácter intrusivo y su enfoque top-down, son utilizadas para impulsar un proceso de autogobierno.</i>	1. <b>“Dejar huella”</b> : ¿Un proceso de intervención masivo ( <i>impronta fuerte</i> ) que garantice la estabilidad o un proceso menos intrusivo con el riesgo de que se produzcan distorsiones internas ( <i>impronta suave</i> )?
2. <i>Estos procesos utilizan un fuerte control internacional para supuestamente establecer la</i>	2. <b>“Duración”</b> : ¿Una intervención corta que no garantice la consolidación del proceso o bien una prolongada que

<p><i>“apropiación local” de las reformas de la construcción de paz posbélica.</i></p>	<p>pueda generar falta de legitimidad social?</p>
<p>3. <i>Los actores internacionales invocan valores universales como receta para problemas en los que también subyacen elementos locales.</i></p>	<p>3. <b>“Participación”</b>: ¿Hay que incorporar a las facciones armadas al proceso de construcción de paz? ¿La participación externa de qué manera puede afectar a la participación local?</p>
<p>4. <i>Los procesos de construcción de paz posbélica exigen tanto de una ruptura con el pasado como de una reafirmación de la historia del contexto.</i></p>	<p>4. <b>“Dependencia”</b>: ¿Se genera dependencia en lugar de fomentar un proceso autosostenible?</p>
<p>5. <i>En el proceso de reformas, los imperativos a corto plazo a menudo colisionan con los objetivos más a largo plazo.</i></p>	<p>5. <b>“Coherencia”</b>: ¿Cómo se coordinan todos los actores de manera coherente? ¿Qué coherencia existe entre los valores defendidos por los actores internacionales y los valores realmente reflejados en la práctica?</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Paris y Sisk (2009: 305-309)

Según Paris y Sisk, este análisis debe aspirar simplemente a la gestión de algunos de estos dilemas pero nunca a su resolución, ya que todo proceso de interacción e intervención generará de manera automática muchas de estas contradicciones y dilemas. Para ambos autores, las organizaciones internacionales y todos aquellos actores dispuestos a participar en uno de estos procesos deberían como mínimo tratar de desarrollar un “análisis de dilemas” que contribuyera a hacer su actuación más efectiva y, nuevamente, a evitar mayores perjuicios y a empeorar las cosas en el transcurso de la intervención.

A este respecto, ambos autores señalan varias preguntas claves que deberían siempre formularse: ¿Hasta qué punto, y exactamente cómo, pueden estos dilemas aparecer en esta operación? ¿Cuáles son las características especiales del contexto local que hacen más o menos probable que ciertos dilemas pueden convertirse en algo especialmente problemático? ¿Cuáles son los factores subyacentes en los dilemas anticipados? ¿Cómo podría cada uno de estos dilemas interaccionar con, o dar pie a, otros dilemas? ¿Cuál de los dilemas anticipados tiene potencial para ser más problemático y por qué?

### **2.3. Críticas a la construcción de paz consecuencialista**

El gran logro de los autores que hemos ubicado bajo la idea de la construcción de paz consecuencialista es que sus propuestas suelen tener una aceptación y ubicación notable en la agenda internacional. Las organizaciones internacionales a menudo han incorporado –como sucedió con las pautas ofrecidas por Mary B. Anderson desde finales de los años noventa- este tipo de propuestas metodológicas a su *modus operandi* e incluso han contratado a expertos e investigadores que les ayuden a desarrollar métodos de entender y aproximarse mejor a la realidad local, tal y como sugerían Call y Cousens (2008). Esta interacción, más o menos fluida, entre académicos y profesionales de la construcción de paz es casi natural, ya que los autores que se ubican en estas visiones tienen como objetivo precisamente mejorar los posibles déficits de la construcción de paz.

El principal problema de este enfoque, sin embargo, es que de algún modo la paz consecuencialista no estaría afrontando verdaderamente el debate político que las visiones más críticas vienen planteando (Lidén, 2009: 626-627). Su visión más pragmática de la realidad les habría llevado a plantear nuevas fórmulas más eficaces para implementar la construcción de paz liberal, sin que eso haya supuesto realmente un replanteamiento de fondo de algunos de los aspectos más criticados. Más que proponer soluciones políticas estarían haciendo un nuevo tipo de ingeniería social, eso sí, más efectiva y supuestamente más sensible a la realidad, a los actores y a las cosmovisiones locales (*Ibíd.*).

## **3. LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ SOCIAL O EMANCIPADORA**

A diferencia de la construcción de paz consecuencialista, la construcción de paz social o emancipadora no es tanto una propuesta metodológica concreta como un discurso político que busca remover los fundamentos de la paz liberal. En este sentido, esta visión no rechaza la necesidad de intervenir en contextos que hayan padecido un conflicto, pero establece algunas condiciones que considera irrenunciables. En general, la paz social plantea tres reivindicaciones principales: i) priorizar los derechos socioeconómicos de las poblaciones locales, así como transformar las reglas de juego a nivel internacional; ii) negociar las diferentes reformas o estrategias con los actores locales, de acuerdo con sus valores y

prioridades, y iii) repensar conceptos como el de seguridad humana en este tipo de contextos.

### **3.1. La búsqueda de la justicia local y global**

Para el discurso de la paz social, un primer elemento ineludible para garantizar una paz positiva es la priorización de los derechos sociales y económicos de la población local. Estos derechos, tal y como criticaban varios autores analizando los verdaderos resultados de la construcción de paz liberal, han sido negados o falsamente prometidos al conjunto de la sociedad, dando como resultado una “paz virtual” que sólo es satisfactoria para los actores internacionales y para las elites políticas del país (Bellamy y Williams, 2004; Pugh, 2006; Taylor, 2007). La construcción de paz liberal, en este sentido, ha tenido un impacto ínfimo en las cuestiones relacionadas con el desempleo y la pobreza, que hacen muy probable la vuelta a algún tipo de violencia a menos que las estructuras militares puestas en pie logren contener las consecuencias sociales (Duffield, 2004: 187).<sup>120</sup>

Este enfoque implicaría también la inclusión preferencial de determinados grupos que han sido habitualmente marginados de las estrategias de construcción de paz y del supuesto “dividendo de la paz” como pueden ser, por ejemplo, las mujeres (por lo que la visión de género adquiere un valor significativo) o los menores y, en general, aquellos grupos excluidos de una sociedad determinada (Richmond, 2008: 125). La construcción de paz social converge, con algunos matices y críticas, con los enfoques liberales en el valor otorgado a los derechos humanos, la democracia, la autodeterminación e incluso al mercado como posible fuente de crecimiento económico y de bienestar social siempre que esté justamente gestionado (Lidén, 2009: 622). En este sentido, no es el crecimiento económico *per se* el que podrá reducir el riesgo de un conflicto armado (ya que en ciertos casos puede incluso incrementarlo) sino un particular tipo de desarrollo ligado a la provisión de seguridad y a la creación de políticas inclusivas (Bellamy y Williams, 2004b).

Por otra parte, la paz social también enlaza con algunos de los postulados tradicionalmente marxistas que aspiran a la emancipación de los individuos y a erradicar cualquier forma de explotación existente, si bien iría más allá de la

---

<sup>120</sup> Véase Capítulo 3.

tradicional preocupación de clase como principal obstáculo, para plantear la existencia de nuevas formas de sumisión (Richmond, 2008: 127). Para la construcción de paz social, existirían algunas estrategias clave para mejorar las condiciones de vida, como una política fiscal que ayude a la redistribución de la riqueza o la consolidación de los servicios básicos que garantice la educación y la sanidad para importantes sectores de la sociedad (Pugh, 2010).

Lidén considera que los autores que podrían encajarse en esta visión de la paz social parten, en general, de una cierta “ética universal integradora”, que no da todo por descontado, pero que defiende lo que considera que son unos “mínimos universales” que suelen estar presentes en cualquier realidad social y cultural, como ahora son la necesidad de justicia social y de redistribución de la riqueza, la educación universal, la eliminación de la marginación social, de la explotación y las desigualdades sociales o el empoderamiento de las mujeres (2009: 621).

Un asunto central en esta visión sería también la transformación urgente de unas reglas de juego globales que son interpretadas como injustas y muchas veces como la principal fuente de problemas, conflictos y agravios. La reforma de las instituciones internacionales (Naciones Unidas, las IFIs, la OMC, etc.) y el debate sobre la gobernanza global o el control y regulación de las redes transnacionales de comercio de recursos minerales se convertirán así en aspectos importantes que deben contemplarse en paralelo a las estrategias locales de construcción de paz (Linklater, 1998; Held, 2004). Tal y como señala David Held, la emancipación de la sociedad podrá verdaderamente emerger mediante una “gobernanza multicéntrica” que impulse un orden internacional más justo e inclusivo, donde las necesidades y el bienestar sean aspectos garantizados para todos los seres humanos (2004: 3). Para Susan Willet, un modelo emancipatorio de construcción de paz deberá necesariamente desafiar las tradicionales relaciones de poder entre los países del Norte y del Sur, priorizando por la justicia social en cada uno de los diferentes ámbitos (económico, político, cultural y a nivel de seguridad) (2006: 1). En este sentido, priorizar estrategias como las de los ODMs o de alivio y eliminación de la deuda externa –en muchos casos contraída por una elite corrupta, pero que afecta al conjunto de la población- será un aspecto fundamental para lograr dicho objetivo (*Ibíd.*: 2).

### 3.2. Una auténtica negociación con los actores locales

Otro de los aspectos fundamentales subrayados por los autores que aspiran a un tipo de construcción de paz más social y emancipadora tiene que ver con la necesidad de desarrollar la agenda de construcción de paz a partir de las cosmovisiones locales y de su negociación y consenso con los actores locales (sean tanto de carácter político y estatal, como de carácter social y no-estatal). Este hecho no es sólo considerado como un aspecto éticamente incuestionable sino también como un factor ineludible para la sostenibilidad y legitimidad del conjunto de la construcción de paz. Bellamy y Williams han enfatizado la necesidad de que este aspecto sea tenido en cuenta de manera genuina:

*“A critical approach thus suggests that policies aimed at promoting security, democracy and prosperity will be more efficient and more effective if they genuinely listen to local populations. [...] A useful way to start putting such policies into practice is to think of peace operations contributing to building genuinely democratic polities, with effective institutional capacities, as well as encouraging cooperation between them. Each of these elements revolves around the idea that peace operations should be in the business of creating and consolidating political, social and economic processes that allow local populations to pursue their own political purposes in ways that do not prevent others from doing likewise” (2004b: 201)*

Para ambos autores, existen aquí dos aspectos esenciales para el planteamiento de una construcción de paz más social: la centralidad de los intereses y necesidades de la población local a la hora de configurar la agenda de paz (entender lo que la gente en el terreno necesita, las verdaderas causas de fondo de la violencia, los sistemas de gobernanza que son considerados como legítimos y representativos, etc.), así como la importancia de considerar a los actores no-estatales (como, por ejemplo, las ONGs locales, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de mujeres, las autoridades tradicionales, etc.) como importantes referentes de ideas innovadoras y de prácticas potencialmente emancipadoras.<sup>121</sup> Partiendo de estos dos aspectos, arguyen ambos, el reto radica en desafiar los patrones habituales de la construcción de paz liberal como son su “estatocentrismo” (la idea de que los estados son los únicos actores importantes en el conjunto de las relaciones internacionales), su

---

<sup>121</sup> En este sentido, Bellamy y Williams han reconocido como el proceso de cooperación con muchas ONGs locales es, de hecho, una práctica habitual en muchos contextos post-conflicto, como ahora Timor-Leste o Sierra Leona (2004b: 204).

“estatismo” (la idea de que el estado-nación representa la única forma ideal de comunidad política) y su “militarismo” o “securización” (la priorización que suele hacerse por los aspectos militares por encima de los valores sociales y civiles) (2004b: 203).

Otro de los autores que ha incidido en la misma línea, desarrollándola metodológicamente mucho más, ha sido John Paul Lederach (1998, 2005), quien se ha referido a la idea de “construcción de paz desde abajo” (*peacebuilding from below*). Este planteamiento, esencialmente comunitarista, parte de la idea de que para reconstruir sociedades afectadas por un conflicto violento es necesario crear el espacio político, económico y social en el que los actores locales puedan identificar, desarrollar y utilizar los recursos necesarios para construir una paz justa y una sociedad próspera. Lederach (1998) distingue entre tres niveles de liderazgo en una sociedad postconflicto:

- i) el *nivel alto*, donde se encuentran los líderes y máximos dirigentes de todo tipo (políticos, militares, religiosos), caracterizándose por una menor capacidad de compromiso con la realidad y donde la flexibilidad es limitada;
- ii) el *nivel medio*, integrado por personas independientes y con prestigio que no están directamente implicados en política (líderes respetados en diversos sectores, líderes étnicos/religiosos, académicos/intelectuales, líderes humanitarios), en el que su falta de afiliación refuerza su flexibilidad, y
- iii) el *nivel bajo*, formado por actores locales y por miembros de la sociedad civil (Comisiones locales de paz, líderes de ONGs autóctonas, promotores de la comunidad, funcionarios locales de sanidad, líderes de campos de refugiados) que son los que experimentan el conflicto de forma más directa, por tanto, son los que esperan ganar más de la mejora de las relaciones intercomunales. El progreso en este nivel crea espacios para mayores compromisos en los otros niveles.

No obstante, en opinión de Lederach, es realmente el nivel intermedio (basado en las relaciones y los contactos, mediador y no coactivo) el que goza de verdadera influencia en el proceso de construcción de la paz (1998: 74). Los enfoques comunitaristas como el de Lederach suelen además enfatizar la importancia de la



tradición y del contexto social como elementos que determinarán la legitimidad y la apropiación de determinadas visiones del orden político, de la justicia o de la ética. De este modo, cualquier transformación verdaderamente relevante en un contexto posbélico debería derivar de nociones de orden o de gobernanza enraizadas en los hábitos, costumbres y tradiciones de las poblaciones locales.

Este tipo de concepciones, sugiere Richmond, podrían contribuir realmente a un enfoque más emancipador, preocupado por una relación mucho más cercana con lo local y con el fomento de la apropiación local, y a la vez muy crítico con cualquier forma externa de coacción, condicionalidad o dependencia que el modelo de la paz liberal suele fomentar. Esto sólo será posible mediante un enfoque de la construcción de paz que, en efecto, parta de una construcción de abajo hacia arriba (*bottom-up*) y que tenga como única obsesión las necesidades y el bienestar de la población y la aspiración de alcanzar un escenario de mayor justicia social. Para la consecución de este objetivo, sostiene este autor, los movimientos sociales y el conjunto de los actores sociales de la realidad local deben ser considerados como primordiales (2008: 128). Como reconoce Lidén, este planteamiento, que apuesta por otorgar el principal protagonismo a la sociedad receptora de la ayuda, hace que el proceso de construcción de paz pueda ser mucho más vulnerable a disrupciones o a cualquier tipo de fragilidad, pero por otra parte, garantizará que el orden político y social resultante esté cimentado en una mayor identificación con la población local y con sus valores (2009: 621).

Richmond considera que los partidarios de una construcción de la paz social están influenciados considerablemente por algunos de los postulados realizados por la Escuela de Frankfurt y, en especial, por la idea de la acción comunicativa de Jürgen Habermas (1987). En este sentido, para contribuir a la emancipación de las comunidades que padecen opresiones concretas será fundamental la creación de comunicación sin dominación y en el que la intersubjetividad es mantenida en vez de ser disfrazada o deslegitimada. Para la paz social, este enfoque permitirá crear un marco institucional que promueva una ecuación dual de una paz engendrando emancipación humana de manera consensuada en lugares que trasciendan tanto lo local como lo global (Richmond, 2008: 126). Es mediante la negociación y el consenso, alcanzable mediante un diálogo en varias esferas entre lo local y lo

universal, como puede dar lugar a una paz esencialmente “empática”, “postconvencional” y “postsoberana” (*Ibíd.*).

### **3.3. Recontextualizar la idea de *seguridad humana***

El auge del concepto de seguridad humana en la década de los noventa debe explicarse, en gran parte, por la influencia en ese momento de las visiones más emancipadoras de la paz (Chenoy y Tadjbakhsh, 2006).<sup>122</sup> En este sentido, se asume que la seguridad humana, entendida como un concepto holístico que implica seguridad de muchos tipos (económica, alimentaria, medioambiental, comunitaria, política, etc.), podría ser la fórmula para alcanzar la verdadera protección física y psicológica de los individuos y garantizar su dignidad y bienestar.<sup>123</sup>

No obstante, en los últimos años e incluso desde perspectivas teóricas que comparten la esencia de lo que el concepto propone, la idea de seguridad humana ha sido puesta bajo cierta sospecha. Por ejemplo, para Michael Pugh, Mandy Turner y Neil Cooper de la Universidad de Bradford, el debate sobre la “seguridad humana” como garante de una paz emancipadora tiene ciertos riesgos que cabe contemplar. En opinión de éstos, la seguridad humana habría sufrido una gradual cooptación e instrumentalización por parte de la agenda liberal-realista, hecho que habría llevado a que el concepto haya sido desacreditado en el contexto actual. Este hecho sería evidente, por ejemplo, en la forma en que los programas de reducción de la pobreza en contextos posbélicos privilegian la disciplina macroeconómica neoliberal sobre las cuestiones de justicia distributiva y bienestar (2008: 393). David Chandler (2008) ha sido más explícito si cabe al afirmar que la seguridad humana es, en definitiva, “un perro que no ladra”. El problema, apunta el autor, es que los defensores del concepto no han abordado la transformación de las relaciones de poder como asunto principal, lo que ha derivado en la cooptación de la idea por parte de las elites políticas internacionales. De este modo, el discurso de la seguridad humana está fundamentalmente guiado no por una ética cosmopolitista del empoderamiento sino

---

<sup>122</sup> Véase Capítulo 2.

<sup>123</sup> Por *seguridad humana* se entiende: “Seguridad de las personas en sus vidas cotidianas, que se alcanza no mediante la defensa militar de las fronteras de un país, sino con la consecución del desarrollo humano, es decir, garantizando la capacidad de cada cual para ganarse la vida, satisfacer sus necesidades básicas, valerse por sí mismo y participar en la comunidad de forma libre y segura.” (Pérez de Armiño, 2001: 525).

por el interés universalista de poder y de control. Este proceso de cooptación se manifiesta para Chandler en dos aspectos. Por un lado, en su obsesión por señalar nuevas amenazas a la seguridad en el mundo “subdesarrollado”. La seguridad humana abogaría, en definitiva, por subirse al carro del pensamiento realista y liberal en la construcción de un imaginario de peligros sobre “el otro” y de la problematización de los estados frágiles. Por otro lado, el concepto habría contribuido al discurso de la “urgencia” que facilita el diseño de políticas a corto plazo en función, no tanto de los intereses de los países intervenidos, sino de las agendas de los países donantes (Chandler, 2008: 427-438).

Por todo ello, esgrimen Pugh, Turner y Cooper es importante desarrollar un nuevo lenguaje “des-securitizado” que tome las voces de la población local realmente en serio y que parta de una “perspectiva del bienestar vital”. Esta perspectiva podría contribuir a un doble cambio de paradigma: primero, pasar de la superficialidad de la paz liberal a políticas que pongan el bienestar vital en el centro de su actuación y, segundo, transitar de “panaceas universalistas” a formas de cooperación que respeten la heterogeneidad local (2008: 393-394).

Tadjbakhsh ha reconocido los límites y el carácter problemático que ha adquirido el concepto de seguridad humana. No obstante, en opinión de esta autora, es importante recontextualizar y retomar esta idea ya que podría contribuir a defender una forma de construcción de paz más social y emancipadora. Según Tadjbakhsh, un enfoque emancipador de la seguridad humana, que se fundamentara en ideas, culturas y percepciones de construcción de paz opuestas al paradigma liberal dominante y estatocéntrico, contribuiría substancialmente a la relegitimización de la construcción de paz en la teoría y en la práctica. Este enfoque debería combinar cuestiones éticas e ideas, normas, conocimientos y cultura abiertas al constructivismo social, así como al imperativo comunitarista de enraizar y evaluar toda práctica en los significados y experiencias locales. El significado local, tanto en su sentido material como perceptivo, es algo mucho más importante que el poder o las nociones cosmopolitas del bien común que suelen defender los paradigmas de paz realista o liberal. De este modo, la construcción de paz social debería partir de manera orgánica de la agencia de los individuos implicados en el proceso de construcción de paz, hecho que evitaría que estas prácticas continuaran siendo un instrumento para la imposición de la hegemonía occidental (2010: 133). En opinión de Tadjbakhsh:

*“[...] understanding what peacebuilding means to the persons affected is crucial to ethical reasoning. In post-conflict situations, the ethical focus is based on what those who have suffered (individuals) perceive as morally valuable instead of the cost/benefit rationale made by external peacebuilding. The perception of the beneficiaries then becomes the legitimising factor. Legitimacy, then, from the emancipatory human security point of view, depends on the consensus around the validity of the models and their content used in peacebuilding by local populations, as well as how populations perceive the success of changes in improving people’s everyday lives.” (2010: 128)*

Este nuevo planteamiento ayudaría a enfrentar lo que esta autora considera que son los “principales interrogantes éticos” que genera todo ejercicio de construcción de paz, centrados en poder responder “de quién es la paz y la seguridad”, “qué tipo de paz y de seguridad se fomenta” y “cómo esa paz y esa seguridad pueden ser implementadas” (*Ibíd.*: 129). Para garantizar que es efectivamente el modelo de construcción de paz social el que se está fomentando, las respuestas deberían tener una orientación como las resumidas en el siguiente cuadro:

#### **Cuadro 4.2. Interrogantes éticos sobre la construcción de paz**

- 
- **De quién/quienes es la paz/seguridad:** de las personas que están en una situación crítica y que necesitan sentirse seguras, en oposición a la de los actores externos en una situación de construcción de paz, o de hegemonía o de poder, o de las instituciones (incluyendo el estado, el sistema internacional, así como modelos e ideas como la democracia liberal o la economía de mercado).
  - **Qué tipo de paz/seguridad:** una paz que responda a la emancipación de la inseguridad de la vida cotidiana, tales como las amenazas a las condiciones de vida básicas, amenazas funcionales que dañan los medios de vida, o aquellas relativas a la dignidad humana. La paz emancipadora, de la cotidianeidad, que verdaderamente tiene un significado local es opuesta a la paz cosmopolita, liberal e individualista centrada en la validación de las instituciones o en la preocupación neorealista con la estabilidad internacional.
  - **Cómo lograr esta paz/seguridad:** Mediante el empoderamiento de las personas, transformándolas en agentes de cambio, protegiéndolas y proporcionándoles bienestar. Abandonando la idea de considerar el estado liberal como una precondition para la paz y la seguridad internacional, centrándose no en la existencia de dicho estado sino en sus responsabilidades.
- 

Fuente: Elaboración propia a partir de Tadjbakhsh (2010: 129)

En suma, la construcción de paz social alberga importantes potencialidades que la diferencian del proyecto de la paz liberal. Este hecho es especialmente significativo

en lo relativo a su aspiración a construir una paz transformadora y emancipadora que esté fundamentada en los derechos socioeconómicos del conjunto de la población, a diferencia de la naturaleza esencialmente reguladora de la paz liberal. Asimismo, asume este objetivo desde la idea de fomentar y dar especial protagonismo a los aspectos locales e impulsar la “apropiación local” de todas las estrategias, dejando el espacio que sea necesario a la negociación, el consenso y el liderazgo autóctono, el cual suele ser percibido como algo problemático por la perspectiva de la construcción de paz liberal, que entiende el conflicto como una disrupción y los factores locales como un obstáculo para la consolidación de la paz (Cramer, 2006). Para la construcción de paz social, no partir de este punto de vista, más flexible y quizá incierto pero mucho más legítimo y ético, como recordaba Lidén (2009), supondrá nuevamente fomentar un tipo de paz “virtual” que no favorece ni garantiza la mejora de las condiciones de vida para la mayoría de la sociedad (Futamura, Newman y Tadjbakhsh, 2010).

### **3.2. Críticas a la construcción de paz social**

Desde un punto de vista postestructuralista, sin embargo, este tipo de planteamientos que hemos ubicado en la idea de la construcción de paz social han sido algo cuestionados. Para autores como Vivienne Jabri (2007), la paz social ofrecería ideas que han acabado replicando el modelo de construcción de paz liberal, debido especialmente a su genética universalista y racionalista y a sus metanarrativas asociadas, las cuáles difícilmente aceptarían una auténtica auto-representatividad y todo lo que implique una verdadera diversidad étnica, religiosa, cultural, lingüística, de clase o de género.

Lidén, autor que se autoidentificó con esta visión, ha ofrecido una crítica similar a la efectuada por el postestructuralismo. La construcción de paz social, mantiene el autor, corre el peligro de acabar replicando otra forma de “cosmopolitismo”, a pesar de su voluntad abiertamente declarada de alcanzar consensos y de acentuar su carácter discursivo y negociador. Además, la interferencia constante de todo tipo de actores externos en estos escenarios complicará enormemente la posibilidad de que la población local sea quien verdaderamente lidere los procesos de construcción de paz. No obstante, concluye Lidén, la construcción de paz social se erige, con todas sus limitaciones, defectos y problemas, como la mejor de las opciones a tener en cuenta, máxime si la alternativa a este modelo es una construcción de paz

multicultural que considera esencialmente “relativista y difícilmente aplicable” (2009: 629).

#### **4. LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ MULTICULTURAL**

Finalmente, una tercera y última visión es la que agrupa las alternativas que han ido ofreciendo desde el postestructuralismo un creciente número de autores. A diferencia de las otras dos visiones, la construcción de paz multicultural simboliza una auténtica ruptura con el tipo de planteamientos hasta ahora esbozados por el conjunto de la literatura. Este enfoque se caracteriza por desafiar la universalidad de cualquier principio a la hora de entender la paz y por ofrecer una idea plural y compleja. La construcción de paz multicultural propondría, en este sentido, dos ideas principales. En primer lugar, reconocer que si se quiere construir la paz en base al respeto de los valores locales será imprescindible entender que estamos ante muchos tipos de paces y no sólo ante un modelo de paz determinado. Segundo, para autores como Richmond (2009a), será importante entender que este tipo de procesos no son simplemente el resultado de la imposición unidireccional de una u otra visión, sino más bien el de una interacción compleja que acaba desembocando en un tipo de paz híbrida y postliberal.

##### **4.1. Una “agenda de paces”**

A diferencia de la construcción de paz social, la construcción de paz multicultural propone la existencia de una “agenda de paces”, es decir, la convicción de que existen nuevas y diferentes ontologías de paz que pueden ser válidas para cada contexto en cuestión.<sup>124</sup> La aceptación de esta diversidad y fragmentación implicaría a su vez rechazar cualquier marco universal (entendiendo que, aunque retóricamente se suele asegurar lo contrario por parte de los actores internacionales, la mayoría de conceptos e ideas externas suelen ser etnocéntricas y responden a intereses occidentales), cualquier metanarrativa, así como cualquier tipo de soberanía y control sobre la población local donde se está interviniendo. En este sentido y en opinión de Milne, la invocación por parte de los actores internacionales de las nociones supuestamente universales de “necesidades locales” o de “capital social” no garantiza

---

<sup>124</sup> Esta idea está relacionada con el concepto de Pierre Bourdieu de una “paz heterodoxa” que apostaría por un enfoque de la paz pluralista, crítico y autoreflexivo (Richmond, 2008: 115).

para nada el verdadero progreso local, ya que muy a menudo, este tipo de conceptos son adoptados y utilizados de manera mecánica, elitista y desde una posición que asegura conocer los procedimientos necesarios para alcanzar la paz y el desarrollo (2010: 75-76).

Así las cosas, este planteamiento contrario a la paz liberal implicaría cierto grado de relativismo y aceptar el pluralismo que admitiría la inexistencia de verdades absolutas y de normas universales. Según Andrew Williams, el sentido multicultural de la construcción de paz debería llevar a aceptar de una vez a Occidente que los procesos de reconstrucción deben quedar en manos de la población local, incluso “si esos procesos de reconstrucción son liderados por Hamas en el caso de Gaza o por parte de Hizbollah en el Líbano” (2010: 69).

El objetivo de este punto de vista –polémico para otros paradigmas de la paz- es que la construcción de paz pueda partir de la promoción de las identidades y formas de vida que componen la geografía cultural de una sociedad receptora determinada, acomodándose y adaptándose a las culturas y moralidades locales, sean cuales sean las propuestas por dicha sociedad y siendo conscientes de que algunas de éstas pueden violar incluso la moralidad de los agentes constructores de paz externos. Lidén considera que, a diferencia de la propuesta emancipadora, la construcción de paz multicultural excluiría de este modo el bienestar material, la educación moderna o la integración en procesos políticos nacionales e internacionales como fuentes primarias e indiscutibles de paz. Esta oposición es aún si cabe más importante en cuanto a la paz liberal se refiere, ya que esta última pretendería imponer una serie de valores e instituciones que la paz multicultural ha rechazado abiertamente (2009: 622).

Otro asunto crucial, compartido en este caso con la construcción de paz social, será que los actores externos y ajenos al proceso sociopolítico en cuestión sean meros facilitadores externos (y no ingenieros internos, como suele ser el caso) capaces de apoyar los procesos locales de resolución de conflictos, así como sus concepciones de construcción de paz, generalmente marginadas por los procesos políticos estatocéntricos y de asistencia al desarrollo que promueven la mayoría de actores internacionales (Richmond, 2008). Para Roger MacGinty, este último aspecto resulta crucial sobre todo si se tiene en cuenta que muchas de las prácticas de construcción

de paz locales han sido paulatinamente aniquiladas por la presencia externa en este tipo de sociedades:

*“Many traditional societies developed and maintained sophisticated mechanisms for non-violent dispute resolution and constructed complex conceptions of peace. These versions of peace were far removed from versions of peace introduced by colonial powers or sponsored by elements of the international community in the contemporary era. Having little conception of state sovereignty, modern bureaucracy, written covenants, formal participation structures and linear, sequential notions of time it is unsurprising that traditional societies found, and still find, Western versions of peace alien. This intercultural miscommunication, or less favourably the imposition of one’s culture’s mores on another culture, may in part explain why so many peace accords in contemporary ethnonational conflicts have difficulty in making meaningful connections with communities.” (2008: 149)*

Para los autores de esta visión, la defensa del multiculturalismo como forma de paz tendría sentido en tanto que puede convertirse en un paraguas para las reivindicaciones de reconocimiento para los distintos grupos etnoculturales que conforman una sociedad. Según Kymlicka, estas reivindicaciones comparten dos características principales: van más allá del conjunto de derechos políticos y civiles generalmente protegidos en las democracias liberales; y a su vez, son adoptadas con el objetivo de reconocer y acomodar las diversas identidades y necesidades de los grupos etnoculturales (Kymlicka, en Lidén, 2009: 623). Tal y como señala Fraser, este planteamiento pondría de relieve una clara distinción entre lo que ha denominado como una “política de redistribución”, centrada en los aspectos socioeconómicos y propia de la construcción de paz social, y una “política de reconocimiento”, fundamentada en las injusticias culturales, en la representación, la interpretación y la comunicación. La construcción de paz multicultural abogaría abiertamente por esta última concepción (2001: 21).

Richmond también ha destacado las aportaciones realizadas desde algunos enfoques feministas. El autor considera que las diversas corrientes feministas no han ofrecido visiones específicas sobre el concepto de paz, pero que desde sus aportaciones a las Relaciones Internacionales pueden extraerse algunas ideas. En este sentido, algunos enfoques feministas y de género enfatizarían las preocupaciones postestructuralistas de centrarse en la expansión de la agencia individual (en este caso, femenina) y el control sobre la propia vida. Esto ofrecería otra dimensión de la construcción de paz



que confronta las visiones patriarcales de poder, incrustadas en el propio sistema internacional. Como otros proyectos de emancipación dentro de las Relaciones Internacionales y otras disciplinas dentro de las ciencias sociales, el proyecto feminista (o los proyectos feministas)<sup>125</sup> persiguen varias rutas para reconocer tanto la intersubjetividad de género y la identidad, como la comprensión de las relaciones de poder que intentan marginar a la mujer en los procesos de paz. En concreto, el enfoque crítico y postestructuralista feminista cuestionaría la idea de obtener emancipación mediante fórmulas universales y situaría las relaciones de poder y de género, así como el debate entre lo público y lo privado, en el centro de la comprensión de lo que la paz debería ser en cualquier contexto posbélico. En opinión de Richmond, los enfoques feministas dejan claro que el género ha señalado la necesidad de involucrarse con una “paz de la cotidianidad” y una paz que comprenda múltiples dimensiones, temas, identidades y representaciones (2008: 144-145).

Por su parte, Alex De Waal (2009) ha analizado la relevancia del multiculturalismo con respecto a la construcción de paz en África. Según éste, los esfuerzos de la construcción de paz liberal no están adaptados en la mayoría de los casos y muchas veces suelen fracasar. Esto es debido, como ya han señalado anteriormente otros autores en referencia a la idea del “neopatrimonialismo” o la corrupción, a que muchos de los conflictos suelen ocurrir en contextos en los que las instituciones estatales están subordinadas a redes de patronazgo muy complejas que funcionan de acuerdo a determinadas dinámicas socioculturales.

*“[...] political life in such a country is better seen as organized according to a patrimonial marketplace, which operates according to socio-culturally determined rules. This can be seen both as state failure/fragility and as an alternative way in which countries can function. Moreover, just as state*

---

<sup>125</sup> Richmond distingue varios feminismos que habrían participado tradicionalmente en los debates de las Relaciones Internacionales: el “feminismo liberal” (aplicabilidad de los derechos masculinos a la mujer); el “feminismo marxista” (situar a la mujer en el mercado de trabajo, donde las relaciones de trabajo activarían una conciencia de clase, sin abordar el problema del patriarcado); el “feminismo radical” (confrontación del patriarcado) o el “feminismo socialista” (confrontación del capitalismo y del patriarcado mediante alianzas transculturales) (2008: 143). Por su parte, en el análisis de los estudios críticos de seguridad, Peoples y Vaughan-Williams señalan tres enfoques feministas y de género: el “feminismo liberal” (hacer a la mujer más visible en los estudios de seguridad), el “feminismo de punto de vista” (*standpoint*) (análisis empírico de las visiones y experiencias de mujeres) y el “enfoque de género post-estructuralista” (análisis de la inestabilidad de las categorías de género) (2010: 36).

*institutions are coopted by the patrimonial system, so too international peace engagement efforts become enmeshed in that marketplace, where they are usually at a disadvantage because peacemakers and peacekeepers are neither well attuned to the rules of the marketplace nor highly skilful in operating there. It follows that, insofar as peace efforts distort the market of allegiances (indeed, they are usually designed with that end in mind), then an internationally mediated peace agreement can be sustained only through the continued involvement of the international guarantor without an exit strategy.”*  
(De Waal, 2009: 99-100)

En lugar de insistir en la transformación de lo que externamente puede interpretarse como algo disfuncional y problemático, para De Waal la construcción de paz debería rebajar sus exigencias y, sobre todo, aceptar e integrar este tipo de dinámicas a sus estrategias habituales. Si bien este planteamiento podría llegar a ser compatible con un tipo de construcción de paz social que buscara la negociación y el consenso con este tipo de formas y actores, parece del todo incompatible con un tipo de paz liberal asentada en una intervención mucho más normativa y racional que tiende a criminalizar todo lo que escapa a las pautas de comportamientos modernas (Lidén, 2009: 624).

Como se apuntaba con anterioridad, esto ha llevado a que algunos autores hayan tratado de buscar conceptos más complejos que tengan en cuenta estas realidades socioculturales. A partir del análisis de los casos de Uganda y de Somalilandia, Englebert y Tull (2008) han enfatizado la necesidad de que los donantes den un mayor protagonismo a la agencia local y a las capacidades de reconstrucción estatal indígenas como una forma de contribuir verdaderamente a la construcción de paz. Boege, Brown, Clements y Nolan han propuesto el concepto de “órdenes políticos híbridos” como marco de referencia, insistiendo también en la importancia de que los donantes abandonen los viejos y equivocados clichés sobre la “fragilidad” o el “colapso” estatal y traten de visibilizar el potencial positivo que tiene en África “el hibridismo, los procesos generativos, la adaptación innovadora y la ingenuidad” (2008: 16).<sup>126</sup> Esto supondría entender las resistencias comunitarias y las instituciones tradicionales no tanto como un problema sino como una fuente de soluciones que puede contribuir a forjar relaciones constructivas entre las comunidades y los gobiernos, y entre las instituciones tradicionales y las instituciones

---

<sup>126</sup> Véase Capítulo 2.

políticas y sociales. En lugar de denunciar las formaciones sociales de parentesco como una fuente de corrupción y nepotismo, sugieren como ejemplo, los donantes deberían interpretarlos como redes de apoyo sociales muy valiosas para establecer mecanismos de control de poder. Interaccionar con estas redes es algo, como mínimo, igual de importante que trabajar con los gobiernos e instituciones centrales. El desafío, por lo tanto, será lograr formas apropiadas de complementariedad e interacción (Boege *et al.*, 2008: 16-17). El mejor resultado de todo este enfoque, aseguran dichos autores, sería la emergencia de nuevas formas de gobernanza enraizadas en las respectivas realidades locales:

*“[...] new forms of governance emerge: combining state institutions, customary institutions and new elements of citizenship and civil society in networks of governance which are not introduced from the outside, but embedded in the societal structures on the ground.” (Ibíd.: 19)*

Esta idea propuesta por autores que han analizado la complejidad sociocultural y sociopolítica de los contextos en los que se interviene reivindica, por lo tanto, una suerte de intercambio cultural que de un modo u otro se produce en cualquier lugar donde la interacción entre diferentes actores y cosmovisiones es intensa. Esta interpretación entronca con el concepto de paz postliberal sugerido por Oliver Richmond, que luego se analiza en mayor detalle.

Según autores como Tim Murithi (2008), Kenneth Omeje (2008) o David Francis (2008), existe un ámbito de la construcción de paz en el que el respeto de las diferentes concepciones de paz y, sobre todo, de los diversos mecanismos de resolución y transformación de conflictos debería ser especialmente tenido en cuenta: el de la justicia transicional y la reconciliación. Analizando varios casos africanos, Murithi, por ejemplo, considera que los actores internacionales han obviado prácticas de reconciliación, basadas sobre todo en un tipo de justicia restaurativa, en contextos como Nigeria (donde destaca los mecanismos autóctonos de reconciliación en la comunidad *Tiv* basados en el diálogo y la mediación), Somalilandia (analizando el papel de las autoridades tradicionales –*elders*– como catalizadores de la reconciliación y referentes de autoridad moral para el resto de la comunidad) o el norte de Uganda (donde la comunidad *Acholi* sigue utilizando mecanismos de resolución de disputa y creación de consenso que se remontan a la época pre-colonial) (2008: 18-26). El potencial de estos mecanismos, señala Murithi, es

extraordinario, si bien tienen también limitaciones. Por una parte, son mecanismos enraizados en las normas culturales, más inclusivos, más económicos que las iniciativas internacionales, menos artificiales y fundamentados en el vínculo entre mediación y reconciliación y en la importancia de impulsar y fomentar un tipo de paz mucho más cotidiana, sostenible y legitimada socialmente. Por otra parte, lejos de poder ser instrumentos de reconciliación carentes de problemas, se caracterizan en la mayoría de casos por ser patriarcales y por excluir a las mujeres de muchas de las decisiones. No obstante, el valor de estas iniciativas, sostiene el autor, es que aunque puedan infringir el código moral occidental, son prácticas que cuentan con el respaldo local y la experiencia de cientos de años (*Ibíd.*: 29).

Finalmente, cabe señalar la defensa que Milne, así como otros autores, han hecho de la etnografía como método que puede ayudar a entender y a tener en cuenta todo lo local:

*“(...) by offering insight into the ‘local’, ethnography can support attempts at rediscovering the ‘original’ ambitions of peacebuilding, conceived as a bottom-up, emancipatory and empowering process.” (2010: 90)*

Esto no es sinónimo, defiende la autora, de situar a lo local como una especie de realidad indiscutible, sino ser conscientes de que es a partir del estudio de este fenómeno donde pueden entenderse las complejidades inherentes y facilitar una verdadera construcción de paz (*Ibíd.*).

#### **4.2. ¿Hacia una “paz postliberal”?**

El cuestionamiento del modelo hegemónico de construcción de paz liberal debe ser interpretado, según Richmond, como “un proceso agónico de hibridismo” que llevaría a una forma de “paz postliberal”. Las resistencias locales (directas o indirectas, visibles o no) a los preceptos liberales o bien la cooptación muchas veces de las reformas e instituciones resultantes por parte de las elites locales habrían generado una forma de encuentro y de renegociación indirecta entre lo local y lo liberal que debe ser entendido como un espacio en el que emergen resultados inesperados y nuevas formas de paz:

*“The result is that a hybrid form of the liberal peace has developed in which local actors, elites, institutions and civil society hijack and co-opt liberal*

*peacebuilding, which in turn true to liberal form, tolerates such subversion as long as it remains within the broad church of the institutional and normative priorities that make up the liberal peace. At the same time, it works to modify and reform such tendencies” (Richmond, 2009: 71)*

Este resultado híbrido se explicaría en gran parte como consecuencia del excesivo énfasis que los actores internacionales han puesto en las reformas institucionales, políticas y económicas, así como en los canales de comunicación y ejecución preferentes que han establecido con las elites políticas locales, quedando supeditadas cuestiones como la justicia social, la empatía, el bienestar de las poblaciones o las prioridades locales (Richmond, 2009a). La única manera de afrontar esta situación sería mediante el establecimiento de un nuevo contrato social en este tipo de contextos híbridos en el que el consentimiento y el consenso con los actores locales y sus valores se sitúe en el centro de las estrategias. De otro modo, vaticina Richmond, la paz liberal seguirá siendo cooptada o bien tardará mucho tiempo en lograr resultados concretos y no necesariamente beneficiosos para las poblaciones locales:

*“Without local consent and consensus on the different processes involved in peacebuilding –without local partnership and ownership- peace will take a very long time to take root, if it ever does. In other words, peacebuilding and development require not just international consensus on how it should be done, but a process of negotiation between recipients and the international community, opening up the debate about what type of peace is being fostered in various conflict zones around the world” (Richmond, 2009d: 73).*

Como ya se ha señalado por parte de varios autores, esto debe empezar reconociendo la importancia de impulsar la agencia de los diferentes individuos y grupos, llevando a un proceso democrático de representación que no esté necesariamente encorsetado en el estado westfaliano. La renegociación de este contrato debería implicar, como mínimo, la substitución del enfoque exógeno, etnocéntrico, estandarizado y prescriptivo por un modelo que sea diseñado desde abajo en cada caso, respetando la diversidad existente en cada contexto, hecho que contribuirá, como destaca la construcción de paz multicultural, a construir estados y formas de paz localmente mucho más relevantes, estables y autónomas. En este sentido, la idea de la “cotidianeidad” se erige en un aspecto central, especialmente debido a que es a menudo vinculada con la agencia más invisible y con la resistencia a la paz liberal. La cotidianeidad de la construcción de paz (*everyday peacebuilding*),

según plantea Richmond, debe entenderse como un espacio en el que los individuos y sus comunidades viven y desarrollan estrategias políticas en su contexto local hacia el estado y hacia los modelos de orden internacionales. No se trataría simplemente de impulsar nuevamente la idea de “sociedad civil” –un concepto que para el autor (así como para el conjunto de la literatura crítica) considera a veces artificial y externamente inducido- sino tener en cuenta una forma de representación de la realidad auténticamente local. Esta realidad es a menudo transversal y transnacional y está relacionada con las necesidades, derechos o tradiciones de los individuos y comunidades, aunque muchas veces esté oculta o sea considerada como marginal para las visiones hegemónicas y dominantes (Richmond, 2009d).

#### **4.3. Críticas a la construcción de paz multicultural**

Las ideas presentadas bajo este paraguas que hemos denominado la construcción de paz multicultural también han sido criticadas o puestas en cuestión por otras corrientes de pensamiento. Por una parte, algunos han señalado el peligro real de tender a romantizar todos los aspectos locales, indígenas y tradicionales, considerándolos como neutros y más adecuados por el simple hecho de pertenecer a la propia realidad local, sin tener en cuenta sus especificidades o lo que proponen, a la vez que se demonizan o mitifican hasta el paroxismo todas las cuestiones relacionadas con las visiones liberales u occidentales (Lidén, MacGinty y Richmond, 2009: 594).

En opinión de algunos teóricos críticos, en cambio, la construcción de paz multicultural padecería sobre todo de la incapacidad de generar verdaderos espacios para el cambio y la transformación social al excluir el bienestar material o la educación como herramientas indispensables para la emancipación de los individuos de cualquier contexto (Lidén, 2009). Algo que el propio Lidén ha subrayado, considerando que el problema de este tipo de enfoque es que pretendiendo ser plural acaba por convertirse en una aproximación un tanto reaccionaria que impide dinámicas de transformación y que puede acabar fortaleciendo identidades culturales y formas de vida que van verdaderamente en contra del bienestar de la mayoría de la población (2009: 629). En suma, tal y como queda sintetizado en el Cuadro 4.3., estos tres enfoques han tratado de plantear aproximaciones alternativas al modelo de construcción de paz hegemónico, si bien desde sensibilidades y matices diferentes, como hemos ido analizando.

**Cuadro 4.3. Características de los enfoques alternativos de construcción de paz**

	<b>Características</b>	<b>Críticas</b>
<b>Paz consecuencialista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ofrece herramientas para detectar los posibles problemas y factores potenciadores de conflicto o de paz.</li> <li>- <i>Instrumentos de sensibilidad hacia lo local</i>: herramientas (<i>sensibilidad hacia conflicto</i>, PCIA, etc.) que cuestionan modelo estandarizado de construcción de paz ofreciendo métodos para conocer especificidades locales.</li> <li>- Crecientemente utilizadas e incorporadas por los diferentes actores internacionales a sus estrategias de construcción de paz.</li> <li>- <i>Análisis de contradicciones, tensiones y dilemas de Paris y Sisk</i>: mapa de análisis que ayudaría a resolver principales problemas políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No afronta el debate político sugerido por la literatura sino simplemente ofrece nuevos instrumentos de ingeniería social.</li> </ul>
<b>Paz social o emancipadora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Búsqueda de justicia local y global</i>: priorizar derechos socioeconómicos, integrando aspiraciones de algunos grupos. Consolidación de ética universal integradora.</li> <li>- Erradicar elementos que potencian asimetría internacional e incrementan diferencias Norte-Sur (deuda externa, relaciones comerciales injustas, etc.).</li> <li>- <i>Negociación con lo local</i>: centralidad de intereses y necesidades de población local a la hora de configurar la agenda de paz. Construcción de paz desde abajo.</li> <li>- <i>Recontextualizar concepto seguridad humana</i>, válido pero cooptado y desvirtuado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Replica modelo liberal, por su genética universalista y racionalista.</li> <li>- Difícilmente aceptará una auténtica auto-representatividad y todo lo que implique una verdadera diversidad.</li> </ul>
<b>Paz multicultural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desafía universalidad de cualquier principio, parte de una “agenda de paces”: nuevas y diferentes ontologías que pueden ser válidas para cada contexto en cuestión.</li> <li>- Implica cierto grado de relativismo y aceptar pluralismo que admitiría la inexistencia de verdades absolutas y normas universales. Posibilidad de violar moral occidental.</li> <li>- Aceptar e integrar elementos locales percibidos como disfuncionales.</li> <li>- Entender construcción de paz liberal como “un proceso agónico de hibridismo” que llevaría a una forma de “paz postliberal”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitifica o romantiza los aspectos locales.</li> <li>- Incapacidad de generar verdaderos espacios para el cambio y la transformación social.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

## 5. RECAPITULACIÓN

Estos tres enfoques alternativos (construcción de paz consecuencialista, construcción de paz social o emancipadora y construcción de paz multicultural), caracterizados por su crítica al modelo hegemónico de construcción de paz liberal, tratan desde diferentes sensibilidades teóricas y desde diferentes moralidades ofrecer pistas para la mejora de la construcción de paz liberal o, directamente, para su superación.

En primer lugar, la paz concuencialista representa un intento por parte de algunos autores, generalmente situados en el cosmopolitismo, de sistematizar algunas herramientas de análisis de carácter universal destinadas a comprender mejor las dinámicas y especificidades locales. A diferencia de este planteamiento, los autores que proponen un tipo de construcción de paz social o emancipadora y una construcción de paz multicultural, no pretenden ofrecer instrumentos concretos sino una nueva filosofía o enfoque que sea capaz de impregnar la manera de actuar de los actores externos. Mientras que la construcción de paz social hace especial hincapié en los derechos socioeconómicos y en la seguridad humana y en una moral intersubjetiva que implicaría un intento de consensuar los diferentes aspectos socioculturales, la construcción de paz multicultural demanda el respeto de las cosmovisiones de construcción de paz locales como la única forma capaz de construir una paz verdaderamente sostenible y legítima, poniendo de manifiesto la defensa de una moral plural, comprometida con la moral de cada una de las comunidades existentes.

Como se ha señalado al inicio de este capítulo y tal y como se desprende de cada una de las tres propuestas analizadas, a pesar de las diferencias, estos tres enfoques comparten, sin embargo, una misma aspiración relacionada con la construcción de paz: la necesidad de descender a lo local o, dicho de otra manera, la necesidad de que las diferentes dimensiones de lo local (actores de todo tipo, agendas particulares, cosmovisiones, etc.) se apropien de las iniciativas y formas de construcción de paz como manera de afrontar los problemas de sostenibilidad y legitimidad.

Este hecho es del todo significativo ya que, como analizaremos en el siguiente capítulo, la agenda de construcción de paz posbélica internacional ha incorporado a sus discursos el concepto de “apropiación local” al diseño y despliegue de las diferentes estrategias de construcción de paz, por lo que será relevante determinar si



desde el ámbito operativo ya se está configurando un modelo de construcción de paz más adecuado y qué opina esta literatura crítica sobre este asunto.



# CAPÍTULO 5. LA “APROPIACIÓN LOCAL”: NUEVO ENFOQUE OPERACIONAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA

## 1. INTRODUCCIÓN

Los debates y críticas en torno a la construcción de paz posbélica han coincidido en señalar, desde diversas perspectivas teóricas, la existencia de dos graves problemas de fondo: uno relacionado con la *sostenibilidad* de las misiones y del tipo de paz que propugnan, y otro con su *legitimidad*. Precisamente, todos estos debates también han subrayado, de manera casi unánime, la *importancia de enfatizar lo “local”* (desde sus actores hasta las cosmovisiones sobre la paz que en cualquier contexto determinado existen) como un elemento ineludible para neutralizar estos dos problemas detectados.

Este énfasis en lo local realizado desde el ámbito académico ha confluído con el surgimiento y consolidación del concepto de apropiación local (*local ownership*) que ha tenido lugar en los últimos años en el ámbito operacional. La apropiación local, en general, se entendería como la necesidad de favorecer el protagonismo de los actores locales y de sus prioridades y valores en los procesos de desarrollo. En los últimos años, esta idea ha acompañado la mayoría de discursos y políticas implementadas en la cooperación al desarrollo, pero también, específicamente, en la construcción de paz posbélica. La relevancia de este concepto radica justamente en que tiene su origen en la preocupación internacional desde hace unos años en mejorar la efectividad de la ayuda y en afianzar la sostenibilidad y la legitimidad de los procesos de desarrollo y de construcción de paz. Esto pondría de manifiesto que ambos problemas han sido también identificados en los debates internacionales entre donantes, países receptores u ONGs, hasta el punto que la apropiación local se habría consagrado como una de las “piedras angulares” de las políticas de cooperación al desarrollo y de construcción de paz actuales (Meyer y Schulz, 2008), como un nuevo “mantra” en los debates sobre la ayuda (Tondini, 2008) e incluso como un “nuevo consenso internacional” (Fraser, 2005).<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Este nuevo consenso implicaría, en palabras de Bellamy, la idea de que solo las elites políticas locales y la sociedad civil local son las verdaderamente capaces de impulsar un proceso de

Resulta muy difícil determinar, sin embargo, si la adopción de este discurso por parte de las organizaciones internacionales viene influenciada directamente por las críticas que han tenido lugar en el ámbito académico desde principios del milenio. Como hemos observado, la literatura crítica empezó a adquirir un cierto auge a partir de mediados de la pasada década. Si bien el concepto de apropiación local tiene su origen más remoto en las décadas de los ochenta y noventa, su apogeo es relativamente reciente y, por lo tanto, coincidiría en el tiempo con las críticas académicas. Todo ello nos lleva a suponer que, en efecto, existe una cierta retroalimentación e influencia entre las comunidades epistémicas (academia, instituciones, etc.), por lo que parece razonable apuntar una relativa correlación e influencia mutua en cuanto a las preocupaciones sobre la marcha de las políticas de desarrollo y de construcción de paz. Esta cierta confluencia, sin embargo, no equivaldría a determinar que ha existido una clara relación causa y efecto y que, por lo tanto, la apropiación local es consecuencia de las críticas efectuadas desde el plano académico.

Sea como fuere, la efervescencia de la idea de apropiación local en el ámbito de las operaciones de paz plantea la necesidad de examinar si la implementación de este concepto en los contextos de construcción de paz posbélica estaría contribuyendo de alguna manera a superar los problemas de sostenibilidad y legitimidad que las críticas han señalado y que desde el ámbito operacional también parecen reconocerse. Este quinto y último capítulo que configura este marco conceptual tiene como objetivo, por lo tanto, escrutar la naturaleza del concepto de apropiación local, su despliegue en las operaciones de construcción de paz posbélica y analizar, a la luz de las aportaciones críticas, si de algún modo estaría resolviendo los problemas de fondo señalados.

Para ello, el capítulo se subdivide en tres apartados específicos. En el primero, analizaremos el *origen* de este concepto, el cual no está estrictamente circunscrito a la construcción de paz, sino a un debate mucho más amplio relacionado con las políticas de desarrollo a nivel internacional desde la década de los ochenta. El segundo apartado sí que pretende aterrizar este asunto en el marco de la

---

construcción de paz sostenible y legítimo, mientras que la comunidad internacional juega un importante papel facilitador y de transferencia de capacidades (2010: 209).

construcción de paz posbélica para entender más específicamente el *significado* o significados que, según la literatura crítica, la apropiación local ha ido adquiriendo en estos contextos, así como los elementos que lo caracterizan. Finalmente, el tercer apartado quiere analizar en detalle varios factores que, según estas voces críticas, condicionarían la apropiación local en contextos de construcción de paz posbélica, haciéndola en la práctica muy difícil de implementar.

En el fondo del debate sobre la apropiación local subyace otro elemento si cabe igual o más importante en el análisis de la construcción de paz posbélica, como es la interacción en este tipo de contextos entre los actores internos y externos, o entre “receptores de la ayuda” y “donantes”, a pesar de que ya hemos señalado que este tipo de catalogaciones dicotómicas no son útiles para explicar la complejidad de las relaciones entre unos y otros. En este sentido, la apropiación local se ha convertido en un nuevo espacio de análisis para aproximarnos y entender con mayor clarividencia las relaciones, negociaciones y tensiones que pueden surgir en cualquier marco de construcción de paz (Andersen, 2006; Donais, 2009; Heathershaw y Lambach, 2008), o bien la redefinición y reconceptualización que han sufrido conceptos como el de “soberanía” en el contexto de posguerra fría (Sending, 2009a; Chandler, 2010).

## **2. ORÍGENES DEL CONCEPTO DE APROPIACIÓN LOCAL**

El concepto de apropiación local no es nuevo. A pesar de su reciente protagonismo, la noción tiene sus raíces en los debates sobre la crisis de la ayuda internacional de las décadas de los ochenta y de los noventa. El reconocimiento entre los donantes de que las políticas de condicionalidad y de ajuste estructural habían fracasado en su objetivo de generar un mayor crecimiento económico y una mejor gobernanza en los países del sur, dio paso a la búsqueda de nuevas fórmulas y conceptos que ayudaran a redirigir las políticas de desarrollo (Abrahamsen, 2004: 1455). Es en este contexto en el que surgieron conceptos como los de “*participación local*” o “*empoderamiento local*”, utilizados a partir de entonces por las organizaciones internacionales para destacar la importancia del protagonismo local en los procesos de desarrollo.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> De hecho, la noción de “partenariado” debe de ser considerada como la antecesora del concepto de apropiación local. Este otro concepto tiene sus raíces en el informe “*Partners in development*” de la llamada *Comisión Pearson* (en Abrahamsen, 2004: 1465).

No obstante, el término de apropiación local fue formalmente reconocido como algo relevante en 1996, cuando el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD), en su informe *Shaping the Twenty-First Century: The Contribution of Development Cooperation*, instó a establecer un enfoque integral que “respetara la apropiación local en los procesos de desarrollo” (CAD, 1996: 9). El CAD reconocía así que el desarrollo sostenible debía estar arraigado en las prácticas locales y que la cooperación al desarrollo debía priorizar por un partenariado en el que los programas de los donantes y sus actividades operaran a partir de “estrategias de apropiación local”:

*“As a basic principle, locally-owned country development strategies and targets should emerge from an open and collaborative dialogue by local authorities with civil society and with external partners, about their shared objectives and their respective contributions to the common Enterprise. Each donor’s programmes and activities should then operate within the framework of that locally-owned strategy in ways that respect and encourage strong local commitment, participation, capacity development and ownership.” (Ibíd.: 14)<sup>129</sup>*

El Banco Mundial y el FMI también han sido claves en el desarrollo del concepto. Ambas organizaciones se convirtieron en el centro de las críticas sobre el fracaso de los Planes de Ajuste Estructural y decidieron reemplazar dichos planes por las llamadas *Estrategias de Reducción de la Pobreza* (PRSP, por sus siglas en inglés) a partir de finales de los años noventa. Como elemento más característico, los PRSP pasaron a abanderar con entusiasmo la idea de “apropiación nacional” (*national* o *country ownership*) argumentando la necesidad de que los países receptores de la ayuda debían ser los que diseñaran los propios planes de desarrollo trianuales que los PRSP contemplaban, definiendo, entre otras cosas, las políticas macroeconómicas, el gasto gubernamental o los programas de desarrollo social. Los PRSP enfatizaron también la idea de la “participación”, alentando a otros actores nacionales a tomar parte de los procesos de decisión, tales como las ONGs, los sindicatos o el sector privado. En definitiva, los PRSP perseguían reconducir las políticas de condicionalidad vinculadas a préstamos y alivio de la deuda que tan malos resultados les habían dado, redefiniendo unas nuevas reglas de juego que

---

<sup>129</sup> La OCDE no dispone de una versión castellana de este texto.

permitieran una mayor eficacia y legitimidad de la ayuda (Fraser, 2005: 317-318).<sup>130</sup> Aunque su proliferación ha sido masiva, hasta el punto de que la mayoría de países del Sur han desarrollado uno o varios PRSP en los últimos años, los resultados son ambiguos e incluso controvertidos, como analizaremos más adelante.

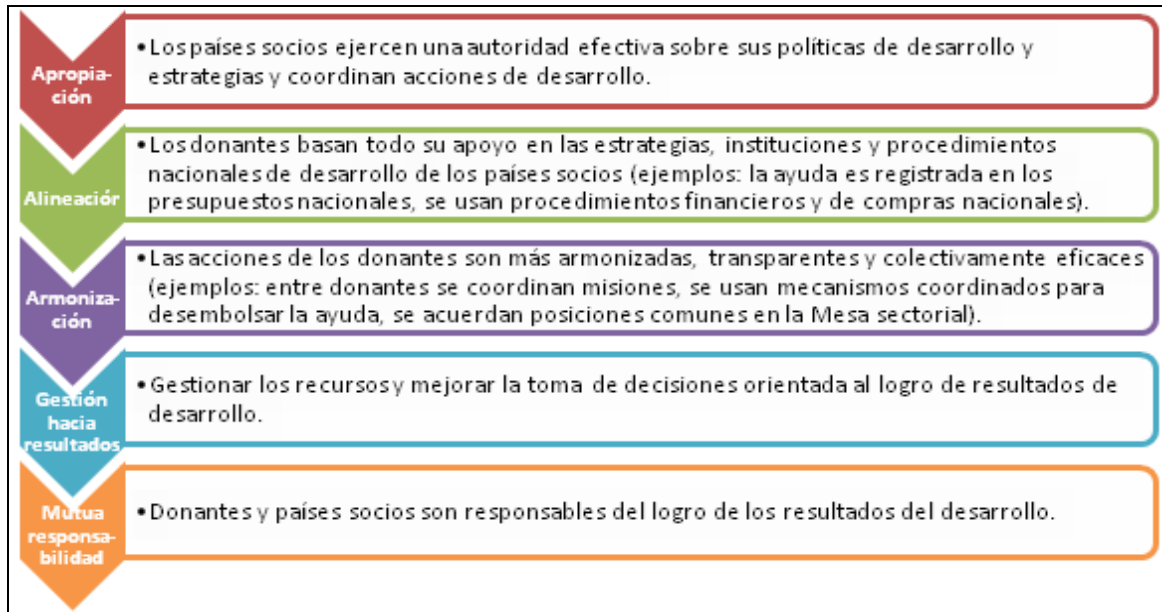
El documento de mayor trascendencia en el desarrollo del concepto, sin embargo, ha sido la conocida como *Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda* en el año 2005. En dicha declaración, los principales actores de la ayuda internacional establecieron varios principios que consideraban urgentes de cara a lograr una mayor efectividad de la ayuda al desarrollo. De los cinco principios resultantes (apropiación, armonización, alineamiento, resultados y rendición de cuentas mutua) (véase Gráfico 5.1.), el de apropiación local adquirió una relevancia especial desde un inicio. La Declaración de París<sup>131</sup> subrayaba que “los países en desarrollo debían ejercer una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y sobre sus estrategias y lograr una coordinación de las acciones de desarrollo” (CAD, 2005). Al mismo tiempo, la Declaración urgía a los donantes a “respetar el liderazgo de los países receptores y ayudarles a fortalecer su capacidad para ejercerlo” (*Ibíd.*).

En opinión de Hyden, la Declaración de París ha supuesto un punto de inflexión en la historia de la ayuda al desarrollo, al estar cimentada sobre las numerosas lecciones negativas aprendidas en las últimas décadas y al proponer un cambio histórico en las modalidades de ayuda que otorgan al gobierno del país receptor mucho más margen de maniobra en la toma de decisiones y en el establecimiento de prioridades (2008: 259). El gran logro de la Declaración, arguyen Meyer y Schulz, es que actualmente “la apropiación de los países socios, la alineación y la armonización de los donantes, junto con la gestión basada en los resultados y la rendición de cuentas mutua” se han convertido en “normas axiomáticas sobre la manera en que la ayuda debería distribuirse, y las relaciones entre los donantes y los receptores, reformarse” (2008: 1).

---

<sup>130</sup> Los PRSP son preparados por los países en cuestión mediante un proceso participativo que involucra a los actores internos y externos, incluyendo al Banco Mundial y al FMI.

<sup>131</sup> Dicha declaración había sido precedida por otros encuentros que ya habían incidido en esta idea, como fueron la Declaración de Roma adoptada en el Foro de Alto Nivel sobre Armonización en febrero de 2003 o bien los principios adoptados por la Conferencia de Marrakech sobre Gestión de Resultados del Desarrollo en febrero de 2004.

**Gráfico 5.1. Principios de la Declaración de París**

Fuente: CAD, 2005

La Declaración también introdujo algunos aspectos concernientes a la ayuda en contextos de “fragilidad”. Los matices que establece el documento serán importantes para entender la concreción de la apropiación local en contextos de construcción de paz posbélica. Según la Declaración, el enfoque de la apropiación local en contextos considerados como “estados frágiles” debía ser “adaptado a las circunstancias especiales de este tipo de realidades”, sin concretar demasiado lo que este matiz en realidad puede significar:

*“La visión a largo plazo del compromiso internacional hacia estados frágiles es conseguir estados y otras instituciones que sean legítimos, eficaces y resistentes. Si los principios directores de la eficacia de la ayuda se aplican igualmente a los estados frágiles, necesitan ser adaptados a entornos en los que apropiación y capacidad son débiles, y a necesidades inmediatas de suministro de servicios básicos.” (CAD, 2005: 7)*

El Tercer Foro de Alto Nivel sobre Efectividad de la Ayuda que tuvo lugar en Accra (Ghana) en septiembre de 2008 (y que sucedió formalmente al encuentro de París), enfatizó una vez más la apropiación local como una cuestión clave en la ayuda al desarrollo, apuntando la necesidad urgente de lograr mayores avances en esta materia. La posteriormente conocida como *Declaración de Accra* reforzaba la intuición que ya se había destacado en la Declaración de París de “adaptar la



apropiación local a contextos de fragilidad”, pero nuevamente sin concretar exactamente las consecuencias que este hecho podía tener para el concepto en sí:

*“[...] los principios y compromisos en materia de eficacia de la ayuda se aplican por igual a la cooperación para el desarrollo en situaciones de fragilidad, incluida la de países que salen de un conflicto, pero que es necesario adaptar esos principios a entornos de capacidad o identificaciones deficientes.” (CAD, 2008b: 5)*

Un año antes, sin embargo, en 2007, el propio CAD había desarrollado lo que denominó como los *Principios para el compromiso internacional en estados frágiles y en situaciones de fragilidad*<sup>132</sup> (Véase Cuadro 5.1). Dicho documento resulta de especial relevancia por dos motivos. En primer lugar, porque explicita de una manera más diáfana lo que la idea de apropiación local puede suponer en contextos de fragilidad y de construcción de paz:

*“Una salida duradera de la pobreza y de la inseguridad para los Estados más frágiles del mundo necesitará ser guiada por estos mismos países y por su población. Los actores internacionales pueden influir en los resultados en los Estados frágiles tanto de forma positiva como negativa. [...] La visión a largo plazo para el compromiso internacional en Estados frágiles es ayudar a los reformadores nacionales a construir instituciones estatales eficaces, legítimas y fuertes, capaces de comprometerse productivamente con su población para promover así un desarrollo sostenible.” (CAD, 2007a: 1)*

En segundo lugar, el documento es relevante porque en algunos de los diez principios que plantea se desarrollan elementos que ayudan a entender con un poco más de profundidad las implicaciones de la idea de apropiación local. En el primero de los principios, por ejemplo, se subraya la necesidad de “tomar el contexto como punto de partida” con el objetivo de “reconocer las diferentes limitaciones de la capacidad, de la voluntad política y de la legitimidad”, y las diferencias entre distintas situaciones que pueden encontrarse (situaciones postconflicto/ crisis o de transición política, de deterioro de los medios de gobernanza, de mejora progresiva o, finalmente, de crisis prolongadas o puntos muertos). Para dicho principio, resulta importante realizar “un análisis político sólido para adaptar las respuestas internacionales al contexto nacional y regional, más allá de los indicadores

---

<sup>132</sup> Véase capítulo 2, donde se aludió también a la relevancia de este documento.

cuantitativos de los conflictos, de la gobernanza o al fortalecimiento institucional”, dando a entender una cierta flexibilidad en la adaptación del concepto de apropiación local en función de las circunstancias que cada país enfrenta (*Ibíd.*).

### **Cuadro 5.1. Principios del CAD para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad**

---

1. Tomar el contexto como punto de partida.
  2. No hacer más daño.
  3. Centrarse en la construcción del Estado como objetivo central.
  4. Dar prioridad a la prevención.
  5. Reconocer los vínculos entre política, seguridad y Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
  6. Promover la no discriminación como base de sociedades incluyentes y estables.
  7. Alinearse con las prioridades locales de diferentes maneras y en diferentes contextos.
  8. Acordar los mecanismos prácticos de coordinación entre los actores internacionales.
  9. Actuar rápido, pero permanecer activo el tiempo suficiente para dar una oportunidad de éxito.
  10. Evitar las bolsas de exclusión ("huérfanos de ayuda").
- 

Fuente: CAD, 2007a

El séptimo de los principios también destaca la importancia de “alinearse con las prioridades locales de forma diferente en contextos diferentes”, centrado en la idea de que “cuando los gobiernos manifiestan su voluntad política de promover el desarrollo, pero no tienen la capacidad para hacerlo, los actores internacionales deberán intentar alinear su ayuda respaldando las estrategias del Gobierno”, es decir, donde “las capacidades sean limitadas, el uso de instrumentos de ayuda alternativos – como los acuerdos internacionales o los fondos fiduciarios multidonante – podrá facilitar las prioridades compartidas y la responsabilidad para su cumplimiento entre las instituciones nacionales e internacionales”. Para este principio es igualmente importante “evitar aquellas actividades que debiliten la construcción de las instituciones nacionales, como el desarrollo de sistemas paralelos sin preocuparse de los mecanismos de transición y sin preocuparse del desarrollo de las capacidades a largo plazo”, identificando “los sistemas que funcionan en el seno de las instituciones locales existentes y trabajar para fortalecerlas” (*Ibíd.*). La toma en consideración de estos dos principios será fundamental para poder evaluar posteriormente las características y la concreción de la apropiación local en contextos estrictamente de

construcción de paz posbélica, donde esta idea ha ido también adquiriendo un peso cada vez más notable.

Naciones Unidas también ha ido sistematizando la incorporación del principio de apropiación local a sus diferentes planes y estrategias, muchas de las cuales son fruto de “lecciones aprendidas” o de “errores” que la organización busca corregir. En el terreno de las operaciones de paz, por ejemplo, la idea de apropiación local fue refrendada en el año 2001 por el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Koffi Annan, quien en el informe *“Que no haya salida sin una estrategia”* (*“No exit without strategy”*), vinculaba la sostenibilidad de los procesos de construcción de paz con el papel de mero facilitador que Naciones Unidas y el conjunto de los actores internacionales debían tener en cualquier contexto:

*“Por lo general, la paz interna ha sido sostenible cuando se logró algo más que una tregua prolongada o la capacidad par a impedir una rebelión armada y cuando se establecieron sistemas reformados de gestión de los asuntos públicos que responderían a las necesidades básicas de la población en los planos local, regional y nacional. El desarrollo sostenible es indispensable para alcanzar la paz en esas condiciones. Este sólo puede lograrlo la propia población local. La función de las Naciones Unidas consiste simplemente en facilitar el proceso de desmantelamiento de las estructuras de la violencia y crear las condiciones que favorezcan una paz duradera y el desarrollo sostenible.”* (Annan, 2001: 3, párrafo 12)

De forma más reciente, la llamada Doctrina Capstone sobre principios y directrices para las Operaciones de Mantenimiento de la paz de Naciones Unidas es especialmente significativa. Este documento incorpora la cuestión de la apropiación local como uno de los principales criterios o indicadores para medir el “éxito” de una operación en un contexto determinado (Naciones Unidas, 2008). Asimismo, se reconoce que la apropiación local implicará “una notable comprensión del contexto local”, si bien muchas veces las tensiones entre los diferentes actores que participan en un contexto de conflictividad serán casi inevitables como consecuencia del choque entre aquellas estrategias que persiguen una “transformación social rápida” y las posibles “resistencias al cambio por parte de los actores con más poder” (*Ibíd.*: 40). Para la Doctrina Capstone, la consecución de mayor apropiación local también comportará la construcción de capacidades locales como una de las principales estrategias a tener en cuenta (*Ibíd.*: 37).

La mayoría de actores en el sistema de Naciones Unidas relacionados con los procesos de construcción de paz también han ido enfatizando la necesidad de consolidar el principio de apropiación local. Por ejemplo, el PNUD ha desarrollado una serie de análisis sobre la posibilidad de implementar la apropiación local en este tipo de escenarios.<sup>133</sup> Los diferentes donantes bilaterales o las ONGs internacionales han seguido esta misma línea, muchas veces conectando apropiación local y condicionalidad de la ayuda (Andersen y Sending, 2010).

Los propios gobiernos occidentales también han introducido este asunto en sus discursos internacionales sobre desarrollo y construcción de paz, contribuyendo a establecer un significado cada vez más ambiguo que por el momento tiene pocas concreciones o, como veremos más adelante, escasos indicadores o fórmulas para la medición de su respeto y verdadera implementación. El discurso del Presidente Barack Obama, por ejemplo, en la Cumbre de los Objetivos del Milenio de septiembre de 2010, hizo especial hincapié en la idea de la apropiación local, considerándola casi como una condición *sine qua non* para la llegada de ayuda al desarrollo:

*“[...] we will seek partners who want to build their own capacity to provide for their people. We will seek development that is sustainable. [...] we will invest in the capacity of countries that are proving their commitment to development. [...] In other words, we are making it clear that we will partner with countries that are willing to take the lead. [...] Now, every nation will pursue its own path to prosperity. But decades of experience tell us that there are certain ingredients upon which sustainable growth and lasting development depends.”<sup>134</sup>*

En suma, la apropiación local se ha convertido *de facto* en un “mantra” repetido insistentemente por todas las organizaciones internacionales. El concepto ha ido incorporándose paulatinamente a la mayoría de documentos y estrategias de desarrollo y de construcción de paz (véase Cuadro 5.2.).

---

<sup>133</sup> En opinión del PNUD, las políticas de desarrollo deberían ser diseñadas por sus propios beneficiarios (Andersen y Sending, 2010: 9).

<sup>134</sup> *Remarks of President Barack Obama – Millennium Development Goals Summit*, Global Washington, en: <http://globalwa.org/our-community/in-the-news/remarks-of-president-barack-obama-%E2%80%93-millennium-development-goals-summit/>

**Cuadro 5.2. Cronología del concepto de apropiación local**

<b>80-90s</b>	Debates sobre la crisis de la ayuda internacional (PAEs)
<b>1996</b>	<i>Shaping the Twenty-First Century: The Contribution of Development Cooperation</i> , informe del CAD de la OCDE
<b>Finales 90s</b>	Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP) del Banco Mundial y del FMI
<b>2001</b>	<i>Que no haya salida sin una estrategia (No exit without strategy)</i> , documento de Naciones Unidas
<b>2005</b>	Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda (CAD)
<b>2007</b>	<i>Principios para el compromiso internacional en estados frágiles y en situaciones de fragilidad</i> (CAD)
<b>2008</b>	Tercer Foro de Alto Nivel sobre Efectividad de la Ayuda en Accra (Ghana) (CAD)
<b>2009</b>	Doctrina Capstone de Naciones Unidas

Fuente: Elaboración propia

Tal es así, que para buena parte de la literatura la idea de apropiación local se habría convertido en una precondition indispensable para la sostenibilidad y la legitimidad de la construcción de paz (Andersen, 2006; Bendix y Stanley, 2008; Chopra y Hohe, 2004) o, como señala Laurie Nathan, en una cuestión de “respeto y de necesidad pragmática” a la hora de intervenir (2008: 20). Su creciente utilización, sin embargo, no ha impedido la ambigüedad del término, la cual ha sido amplificadas en contextos de construcción de paz posbélica, tal y como analizaremos a continuación.

### **3. ¿QUÉ SIGNIFICA LA APROPIACIÓN LOCAL EN CONTEXTOS DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA?**

La trascendencia otorgada al concepto de apropiación local en los debates sobre la ayuda internacional de los últimos años no se ha correspondido con la capacidad por parte de las organizaciones internacionales de concretarlo y de operacionalizarlo una vez en el terreno (Pouligny, 2009; Sending, 2009a). Este mismo problema lo encontramos al intentar interpretar su significado e implicaciones en contextos de construcción de paz posbélica, especialmente en el plano de la definición de políticas (Reich, 2006), tal y como se refleja en algunos documentos que acabamos de analizar como las Declaraciones de París o de Accra o los Principios sobre estados frágiles del CAD. En todos estos documentos, la apropiación local en países considerados como frágiles o que han padecido un conflicto es considerada como un

aspecto muy relevante para la sostenibilidad y la legitimidad de la paz, pero a la vez que debe ser adaptado a las circunstancias de cada contexto.

La literatura crítica que ha abordado este asunto ha tratado de aproximarse a esta indefinición mediante tres preguntas principales: i) qué significa “*apropiarse*” localmente de la construcción de paz; ii) quién o quiénes son o deberían ser los supuestos “*propietarios*” de estos procesos, y iii) qué *mecanismos* han surgido para operacionalizar y hacer efectiva la apropiación local sobre el terreno. En general, esta literatura ha examinado el análisis de discurso o bien el análisis de percepciones de los actores internacionales para extraer algunas respuestas al respecto (Sending, 2009a y 2010).

### **3.1. ¿Un concepto polisémico?**

La literatura que ha analizado el significado del concepto de apropiación local es prácticamente unánime en subrayar la vaguedad que suele acompañar a este término. Para Pietz y Von Carlowitz, la apropiación local en los escenarios de construcción de paz “se ha convertido en un concepto muy vago que evoca múltiples interpretaciones, haciendo muy difícil la posibilidad de analizarlo y operacionalizarlo” (2007: 30), mientras que Chesterman considera directamente que el concepto por el momento no ha logrado adquirir un significado “formal o literal” (2007: 4). Bendix y Stanley también han subrayado su carácter ambiguo, insinuando que, al final, el concepto ha acabado convirtiéndose en una “etiqueta conveniente” que abarca casi todo, desde la participación social en la formulación de políticas hasta la aceptación pasiva de reformas políticas dirigidas desde el exterior (2008: 94). Por todo ello, muchos han acabado señalando el carácter “polisémico” que la apropiación local tiene sobre el terreno.

#### ***Entre el control y la participación***

Según la literatura crítica, la diversidad de connotaciones asociadas a la idea de la apropiación que pueden encontrarse en el ámbito operacional es extraordinaria. De este modo, la apropiación local dependiendo del contexto y los actores implicaría: “control por parte de los locales”, “responsabilidad de las elites locales”, “facilitación de los actores externos”, “participación de la sociedad civil”, “inculturación y enraizamiento en las estructuras domésticas”, “confianza mutua”, “capacidad”,

“condicionalidad”, “identificación del interlocutor”, “promesa de autonomía”, “soberanía” y un largo etcétera.

En concreto, Simon Chesterman ha detectado hasta seis formas diferentes en las que el concepto de apropiación local ha sido utilizado en las operaciones de construcción de paz posbélica: como “receptividad”, como “consulta”, como “participación”, como “rendición de cuentas”, como “control” y como “soberanía”. En palabras del autor:

*“Ownership may refer to how a population comes to regard certain policies ‘as their own’. Their involvement may be either passive (policies are designed to be responsive to local circumstances, culture, etc) or active (policies are designed through consultation with local actors). Ownership may also refer to decision-making structures. Here it is necessary to distinguish between mechanisms to allow the participation of local actors (making representations to decision-makers, participating in debates), mechanisms to allow local actors to hold international actors accountable (such as an ombudsperson, limitations on immunities of international staff), control by local authorities subject to being overridden by international structures (for example, to enforce a peace agreement or protect minority rights), and sovereignty (including, crucially, the power to demand the departure of international staff).” (Chesterman, 2007: 9-10)*

Esta llamativa ambigüedad y falta de concreción, sostiene el autor, es la que ha posibilitado probablemente que el concepto se haya puesto tan de moda y que se haya convertido en un punto de referencia en la nueva generación de operaciones de paz (2007: 10).

Whitfield, por su parte, considera que, en general, suele otorgarse al concepto dos tipos de significado: la “apropiación” entendida como “*compromiso*” por parte de los actores locales con unas políticas determinadas; y la “apropiación” entendida como “*control*” de dichas políticas por parte de los responsables locales (2009: 5). No obstante, la literatura ha tendido a poner especial énfasis en uno u otro significado, oscilando entre aquellos autores que entienden la apropiación desde una perspectiva maximalista (“los locales deberían ser los principales, si no únicos, protagonistas”), hasta aquellos que, de manera más pragmática, reconocen que el concepto es un horizonte deseado que será posible sólo cuando se cumplan determinadas condiciones en el entorno local (capacidades, recursos, etc.).

Timothy Donais, por ejemplo, considera que la apropiación local gira en torno a cuestiones esenciales relacionadas con la “agencia”, planteando interrogantes fundamentales como “quién decide, quién controla, quién implementa y quién evalúa” las estrategias de construcción de paz (2008: 3). Laurie Nathan, analizando el sentido de apropiación en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad, ofrece una respuesta contundente al respecto. Para Nathan, la apropiación debería significar que “la reforma de las políticas de seguridad de un país, sus instituciones y actividades están estrictamente diseñadas, gestionadas e implementadas por actores domésticos en lugar de por actores externos” (2008: 19). Esta visión maximalista es compartida por Reich, quien de manera más explícita si cabe ha sostenido que “la invocación de apropiación local” debería implicar el fin del control externo por parte de los donantes y la recuperación de cierto grado de soberanía por parte de los actores locales (2006: 7).

Otro grupo de autores ha reflexionado sobre el significado más asociado al concepto de “*participación*” de los actores locales en las estrategias de construcción de paz. Olawale Ismail, por ejemplo, ha diferenciado tres niveles distintos de participación local: una “*participación simbólica*”, que se refiere al tipo de participación representativa que a veces comporta la implicación puntual de actores locales en procesos de reforma; una “*participación activa*”, relacionada con la posibilidad de que los actores locales organicen o contribuyan a la organización de eventos, debates y políticas determinadas, y una “*participación efectiva*”, que existiría si los resultados de las diferentes reformas muestran verdaderamente que son el reflejo de las visiones, sensibilidades y necesidades locales. Estos tres niveles de participación combinados, arguye Ismail, ayudarían a lograr un mayor grado de legitimidad y de sostenibilidad de las reformas de construcción de paz. La participación se convierte, en este sentido, en una serie de eventos, en un proceso, en un objetivo y en un resultado a la vez (2008b: 131). La idea de la “participación” se ha asociado directamente a la de “capacidades” o de “construcción de capacidades”. Dichas capacidades serían entendidas como una condición sin la cual la apropiación no podría existir, poniendo de manifiesto que si alguien quiere participar y apropiarse de un proceso de construcción de paz, primero deberá adquirir –en caso de que no los tuviere- los conocimientos, la experiencia, las habilidades y los recursos para ello (*Ibíd.*: 127).<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> En esta línea encontramos la definición de uno de los principales donantes internacionales como es USAID, que define apropiación local como “the actual capacities of political, social and community actors in a particular country to set and take responsibility” (en Pouligny, 2009: 8-9).



Narten también ha destacado este sentido “condicionado” de la apropiación e incluso de “promesa futura”. Para la autora, la apropiación local se producirá una vez existan los condicionantes para que los actores locales puedan ser responsables de su propio proceso. Este hecho es especialmente significativo en contextos en los que ha existido un régimen de pseudo-tutela internacional, como fue el caso de Kosovo, ejemplo que Narten ha analizado. Según esta autora, los actores externos en este tipo de escenarios intentarán implementar estas “promesas” mediante varias estrategias: prometiendo participación democrática mediante la celebración de elecciones, prometiendo instituciones locales y construcción de capacidades locales para establecer estructuras gubernamentales autóctonas y, finalmente, asegurando que se producirá la transferencia de poderes a estas estructuras locales en algún momento futuro y una vez estén en correcto funcionamiento. Esta perspectiva ha contribuido a la definición de un tipo de apropiación local muy concreto, entendido en este caso como:

*“[...] an internationally managed process of a gradual transfer of externally held power to legitimate and democratically elected local representatives after the building up of necessary local capacities and functioning institutions.” (Narten, 2008: 375)*

Como han apuntado anteriormente autores como Paris y Sisk (2009) o Kristoffer Lidén (2009), este tipo de apropiación local parte de una contradicción o paradoja de fondo difícil de gestionar: para garantizar la autonomía, la soberanía y la apropiación de los actores locales, los actores externos necesitan generar las condiciones locales adocrinando, dirigiendo el proceso hasta que eso sea necesario y eligiendo quiénes son los “propietarios locales” de la construcción de paz. Esto muchas veces puede ser una nueva fuente de tensiones entre los diferentes actores, poniendo nuevamente en entredicho la legitimidad y la sostenibilidad del conjunto del proceso. Del mismo modo, para Hansen y Wiharta, la apropiación local en este tipo de casos plantea un gran dilema: los actores internacionales deberán decidir si prefieren respetar la apropiación local, siendo conscientes de lo que podría suponer en términos de inestabilidad o de violación de los derechos humanos (en el caso de que ostentara el poder un grupo determinado); o bien directamente no respetar este principio, pero salvaguardar los fundamentos de la construcción de paz liberal (2007: 45).

**Modelos para medir la apropiación local**

Para Ole Jacob Sending, la imprecisión a la hora de determinar el significado de apropiación local está estrechamente relacionado con la falta de análisis empíricos sistemáticos de cómo los actores locales perciben, entienden y definen la apropiación en el ámbito de la construcción de paz. En un estudio que el propio Sending (2010) ha liderado y que analiza comparativamente los casos de Afganistán, Haití, Liberia y Sudán, se han identificado tres “modelos típicos de representación de la apropiación local”, basados en las percepciones y conocimientos tanto de los actores internacionales como de los actores locales. Estos tres modelos son especialmente útiles ya que intentan de algún modo sistematizar los diferentes significados de la apropiación local y agruparlos en tres tipos de escenarios típicos. Esta triple catalogación nos servirá además para entender la aplicación del concepto de apropiación local en el caso de Sierra Leona, tal y como examinaremos en el capítulo 8. Sending define de la siguiente manera estos tres posibles modelos de apropiación local que podemos encontrar en contextos de construcción de paz posbélica:

- i) **Modelo típico 1.** *La apropiación es entendida como un derecho o como una cuestión de soberanía doméstica y, por lo tanto, de autonomía y de control de las reformas y estrategias de la construcción de paz por parte de los actores locales. Los actores externos son meros facilitadores del proceso. Es una visión de máximos de la apropiación, muchas veces relacionada con la percepción de los actores locales de lo que debería ser la apropiación local o lo que ellos defienden que ya está siendo.*
- ii) **Modelo típico 2.** *La apropiación local es entendida como un derecho condicionado que implica la participación de los actores locales en las reformas y estrategias de construcción de paz posbélica, pero que supone la existencia de capacidades locales y de responsabilidad. Los factores que pueden menoscabar la apropiación, por lo tanto, son la falta de capacidades locales, la falta de motivación o la falta de voluntad política. Por otra parte, la falta de responsabilidad o de capacidad local será presentada como una prueba de que la realidad local no está lo suficientemente “madura” como para disfrutar de la posibilidad de apropiarse plenamente de todas estas reformas.*
- iii) **Modelo típico 3.** *La apropiación local es entendida como un objetivo último o como un resultado final del proceso de construcción de paz liberal. La apropiación*

local significa, especialmente para los actores externos, lograr que los actores locales internalicen los valores y objetivos que subyacen en la construcción de paz liberal. Esto será posible mediante mecanismos de persuasión, socialización, incentivos, disciplina, etc. Algo central en este modelo es la percepción de que la apropiación es una forma de lograr una mayor sostenibilidad y legitimidad de la construcción de paz, si bien el control de las reformas recaerá esencialmente en los actores externos.

La existencia de “percepciones” es, según defiende Sending, un aspecto clave para poder entender el carácter polisémico y flexible que tiene la apropiación local. Según este, existen diversos factores, incluyendo mandatos, visiones e intereses en los cuarteles generales de las organizaciones internacionales y en el terreno, que pueden condicionar la idea de apropiación. El modelo de Sending viene a mostrar una especie de “*continuum de la apropiación*”, fundamentado en las percepciones y diferentes significados que la apropiación adquiere, tal y como refleja el siguiente gráfico.

**Gráfico 5.2. El “continuum” de la apropiación local**



Fuente: Elaboración propia, a partir de Sending (2010)

En un extremo se situaría el Modelo 1, que consideraría la apropiación como un derecho y como la capacidad local de controlar totalmente las reformas. Al otro extremo, en cambio, se situaría el Modelo 3, que otorgaría a la apropiación un carácter instrumental, entendiéndola como un medio para legitimarse y a la vez como un fin u objetivo último al que llegar. Los actores locales aquí son simples ejecutores

de las políticas de construcción de paz. Finalmente, el Modelo 2 entendería la apropiación como un derecho deseable (y a la larga transferible) pero condicionado a las capacidades de los actores locales.<sup>136</sup> En función del modelo o gradación, la apropiación local será entonces “*respetada*” (modelo 1), “*permitida*” (modelo 2) o “*establecida*” (modelo 3). El *continuum* también ejemplificará el nivel de respeto de la *soberanía*, oscilando entre un nivel máximo (modelo 1) y mínimo (modelo 3). Sending también ha señalado la posibilidad de que los diferentes tipos de apropiación acaben condicionando el tipo de actor interno que los externos tratarán de fomentar para aplicar su significado de apropiación local (2010: 4).<sup>137</sup> Precisamente, el siguiente apartado trata de analizar los actores que supuestamente deben protagonizar la apropiación local.

### 3.2. ¿Quién o quiénes son los “propietarios locales”?

La respuesta a esta pregunta puede partir nuevamente tanto de un enfoque minimalista como maximalista (Briseid *et al.* 2008; Donais, 2008; Pouligny, 2005b). Desde un *punto de vista minimalista*, la apropiación local se refiere fundamentalmente a las elites políticas a nivel nacional, las cuales se supone que son las que disponen tanto de la capacidad para implementar reformas (con apoyo externo) como de la legitimidad para garantizar un respaldo más o menos público y amplio para tales reformas (Martin y Wilson, 2008). Este enfoque “estatocéntrico”, en palabras de Andersen (2006), es el más habitual en cualquier contexto de construcción de paz.

Desde un *punto de vista maximalista*, sin embargo, la apropiación local no debería recaer exclusivamente en las elites políticas locales, sino que debería contemplar una visión mucho más amplia, que tuviera en cuenta al conjunto de la sociedad civil y de actores no-estatales. Para Martin y Wilson, este enfoque “sociocéntrico” es, de hecho, el que tiene más probabilidades de garantizar el éxito, la sostenibilidad y la legitimidad de cualquier proceso de construcción de paz (2008: 84), especialmente en

---

<sup>136</sup> Briseid y otros autores (2008), por ejemplo, han aludido a la idea de “diferentes gradaciones” o “niveles” de apropiación local, que irán en función del grado de “participación local” que los actores externos muchas veces consientan y de las “decisiones políticas”.

<sup>137</sup> En este sentido, Ismail ha subrayado la diversidad de agendas de los actores internacionales como un aspecto a tener en cuenta. Para el autor, no será el mismo tipo de apropiación local la que traten de poner en práctica los principales donantes como DfID o USAID, que otros actores con menos peso en el conjunto de las decisiones o con otras visiones –más flexibles– de la realidad (2008b: 129).

aquellos contextos de fragilidad donde los actores no-estatales desempeñan un papel esencial en las políticas y en la seguridad cotidiana. Louise Andersen lo expresa del siguiente modo:

*“[...] by focusing exclusively on the formal state, the international community may render its own assistance irrelevant. People continue to rely on the resilient informal structures and coping mechanisms which determined politics and facilitated survival and conflict resolution both before and during the war. Ignoring these institutions is done at the peril of the chances for lasting peace. Some of them –even when based on divisive categories such as ethnicity, clan, or religion– could be important building blocks for a peaceful post-conflict order.”* (Andersen, 2006: 3)

Los elementos estatocéntricos y socioecéntricos pueden ser combinados. Para que la apropiación local sea realmente genuina, sostiene Pouligny, cualquier proceso de construcción de paz debería contemplar la igual participación del gobierno local, de los diferentes actores que conforman la sociedad civil, así como de las comunidades locales (2009: 10). Estas últimas deben ser consideradas como las principales fuentes de información, de conocimiento, de valores o habilidades locales (*Ibíd.*). No obstante, muchas veces ya sólo la definición de sociedad civil en contextos de construcción de paz suele ser muy reduccionista, excluyendo a buena parte de los actores clave de dicha definición, tales como organizaciones de clanes, grupos comunitarios, etc. (Andersen, 2006: 3). Según Bendix y Stanley, no existe la suficiente voluntad como para incorporar a este tipo de actores a la idea de apropiación. En la mayoría de los casos, estos acaban siendo agentes meramente consultores a los que se informa sobre las decisiones que ya han sido adoptadas entre los donantes y las elites políticas locales (2008: 99).

Analizando el caso de la apropiación local en la reforma del sector de la seguridad, Timothy Donais considera que tanto el enfoque estatocéntrico –que tenderá a implementar un tipo de paz de arriba abajo (*top-down*)- como el enfoque *sociocéntrico* –que tenderá a hacerlo de abajo a arriba (*bottom-up*)- presentan problemas y limitaciones. En muchos casos, las elites políticas de un país no serán ni representativas ni gozarán de una amplia legitimidad, generando una distancia significativa entre una especie de “apropiación gubernamental” y la “apropiación nacional o local” deseable y evitando que el conjunto de las reformas penetre verdaderamente en la sociedad en cuestión (Donais, 2008: 9). Del mismo modo, las

elites políticas locales suelen ser las que disponen de un mayor poder y, por lo tanto, las que a veces pueden tener menos incentivos para impulsar un proceso de democratización postconflicto, por lo que a lo mejor no están tan dispuestas a mantener una actitud cooperativa con los actores externos. Dicho de otro modo, mientras las elites políticas locales son contempladas como los propietarios locales más obvios, éstas también pueden ser las más problemáticas (Hansen, 2008: 44). Por su parte, el punto de vista maximalista tiende a subestimar el nivel de fragmentación social de un determinado contexto y lo que puede implicar incorporar a un amplio número de actores al proceso de diseño e implementación de las reformas (Donais, 2008: 10).

Existen otros dos aspectos asociados con la posibilidad de potenciar uno u otro enfoque de apropiación local. El primero tiene que ver con el nivel de inestabilidad política de un determinado país: cuanta más inestabilidad exista, mayor peso acostumbrarán a tener los actores internacionales en decidir quiénes son “propietarios locales” adecuados y quiénes no lo son. Esta capacidad viene conferida sobre todo por la gran cantidad de recursos que aportan al contexto y por su capacidad en concretar reformas muy exigentes y difíciles de implementar para los actores locales. El segundo aspecto es que la idea de “construcción de consenso” debería ser central en cualquier proceso de apropiación local. Esto quiere decir que en función de la reforma y de los sectores sociales a los que afecte, los actores en cuestión deberían formar parte del proceso de diseño y desarrollo de dichas reformas (*Ibíd.*: 11).

### **3.3. Mecanismos para hacer posible la apropiación local**

Existen dos niveles distintos en los que la apropiación local puede hacerse efectiva. El primer nivel es el que hemos hecho referencia hasta ahora y tiene que ver con el control y participación de los actores internos en las diferentes reformas y estrategias de la construcción de paz (sector de la seguridad, descentralización, etc.). Por otra parte, la cuestión de la apropiación local ha generado también un debate sobre qué mecanismos de gobierno podrían contribuir a operacionalizarla y a hacerla posible una vez en el terreno. En los últimos años han surgido una serie de instrumentos centrados en este asunto. Muchos de estos mecanismos no sólo persiguen hacer efectivo el principio de la apropiación local, sino también otro de los aspectos que han

ido configurando los debates sobre la ayuda internacional en los últimos años, como son la coherencia, la coordinación, la armonización, etc.

Batley, por ejemplo, ha señalado tres mecanismos relacionados con la financiación de la ayuda de construcción de paz y que tienen como objetivo lograr una mejor armonización y avanzar en el sentido de apropiación local: el apoyo presupuestario general (*general budget support*), el apoyo presupuestario de sector (*sector budget support*) y la llamada financiación de canasta (*basket funding*). El primero de ellos (*apoyo presupuestario general*) está fundamentado en las contribuciones que los donantes realizan al presupuesto nacional general y no en contribuciones sectoriales específicas, si bien gobierno y donantes pueden acordar determinadas prioridades que consideren relevantes. El *apoyo presupuestario sectorial*, por su parte, destina partidas concretas a sectores específicos, como pueden ser los servicios básicos o la reforma del sector de la seguridad. Finalmente, la *financiación por canasta* está pensada para que los donantes destinen partidas económicas determinadas en una cuenta bancaria para el uso exclusivo de un ministerio de un país en cuestión (o parte de un ministerio o un programa regional específico de dicho ministerio). La peculiaridad de esta modalidad es que esta partida se sitúa fuera del presupuesto nacional y bajo el control último de los donantes (2005: 419).

Estos mecanismos de financiación de la ayuda de construcción de paz están pensados para lograr una mayor participación y autonomía local en la toma de decisiones y en la adopción de prioridades. Se supone que las elites políticas locales adquieren así un mayor protagonismo para decidir qué sectores o estrategias necesitan una mayor o menor atención. Para Batley, este tipo de herramientas han favorecido una mayor apropiación y control local de todo el proceso, si bien en la mayoría de los casos no contempla la participación de organizaciones de la sociedad civil, por lo que el enfoque es esencialmente estatocéntrico. No obstante, dependiendo del caso, los apoyos presupuestarios también han sido percibidos como un mecanismo de mayor intrusión política por parte de los donantes internacionales:

*“[...] budget support may increase ‘ownership’ by government or it might be seen rather as introducing donors more deeply into the heart of government to impose new costs of administration, of conversion to new approaches, and of responding to the enhanced demands of donors on government for even deeper reform”* (Batley, 2005: 423)

Las Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP) han suscitado un debate similar. Los PRSP son, en este sentido, considerados como uno de los principales mecanismos para mejorar la apropiación local en contextos de construcción de paz. Es más, como señalábamos anteriormente, el concepto de apropiación local hasta cierto punto ha venido de la mano del desarrollo de este tipo de estrategias. En este contexto, el valor añadido de los PRSP parece claro: son proyectos que contemplan un proceso participativo mucho más sociocéntrico que aspira a involucrar a diversos actores locales (no sólo gubernamentales, sino también de la sociedad civil) e internacionales. Como ha sucedido con las medidas de apoyo presupuestario, el balance que se ha hecho de los PRSP es bastante dispar. Para los más optimistas, los PRSP son un instrumento válido que ha mejorado de forma efectiva la apropiación, logrando situar a los líderes locales en el control de los procesos de desarrollo y de construcción de paz. Se habría producido así, afirma Fraser aludiendo a las visiones más positivas, transferir de manera efectiva la responsabilidad de todos estos procesos a los actores locales (2005: 318). En opinión de Maxwell (2005), a pesar de sus limitaciones, los PRSP tienen el potencial de transformar las relaciones entre donantes y receptores.

En frente de esta visión más optimista, también han surgido voces muy críticas sobre el papel de los PRSP. Para algunos, la participación que estos promueven “no es más que una farsa”, ya que las relaciones entre donantes y receptores han seguido condicionadas por una relación de dependencia en el que las organizaciones financieras internacionales han seguido dictando a los gobiernos locales las políticas a seguir (Fraser, 2007). Por su parte, autores como Craig y Porter (2002), Abrahamsen (2004), Harrison (2004) o Duffield (2007) han coincidido en catalogar los PRSP como una “nueva tecnología de control”, fundamentada en dos aspectos. En primer lugar, los PRSP han ofrecido a los donantes un espacio de influencia en las decisiones gubernamentales con pocos precedentes. Éstos tienen ahora la posibilidad de sentarse junto a los responsables de un gobierno soberano a decidir qué aspectos son prioritarios y cuáles no lo son. En segundo lugar, los PRSP se han fundamentado en la despolitización de las decisiones, haciendo creer a los gobiernos que tenían capacidad de decidir cuando en realidad las decisiones ya habían sido tomadas o estaban condicionadas a determinados aspectos. En el fondo de todos estos problemas subyace sobre todo una relación profundamente asimétrica entre ambas partes que hace muy difícil la posibilidad de cualquier apropiación local.



Analizando los casos en África Subsahariana, Alistair Fraser ha señalado que los PRSP y la agenda de la Declaración de París representan al fin y al cabo un intento de relegitimar las relaciones entre donantes y receptores, pero no un cambio substancial en éstas. Este tipo de mecanismos encerrarían una importante paradoja: los donantes tienen cada vez más poder para fijar los términos del contrato de la construcción de paz y los gobiernos receptores cada vez menos sentido de cómo deberían utilizarlo. De este modo, la apropiación local va adoptando una forma determinada lejos de su sentido original:

*“The ownership that donors are endorsing is not a defence of the sovereign right of African countries to define their own policy commitments. It is a demand for their commitment to a predetermined policy agenda. New donor policies can perhaps best be described as attempts to ‘move conditionality upstream’, incentivising adoption of donor preferences in economic, governance and social welfare systems without the need for coercive measures to achieve the same outcome” (2007: 2).*

Finalmente, Alex Bellamy también ha hecho referencia a otro posible instrumento que ha situado el principio de la apropiación local en el centro de su mandato: la Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas (CCP). La CCP, sostiene Bellamy, ha impulsado las llamadas *Integrated Peacebuilding Strategies* en países como Sierra Leona o Burundi, un mecanismo que defiende un enfoque de la construcción de paz mucho más “holístico, coherente e inclusivo” y que podría favorecer un sentido de apropiación mucho más amplio. Si bien la CCP ha iniciado algunas de estas experiencias, el peligro de este tipo de mecanismos es, en definitiva, que pueda generar nuevos solapamientos con otros instrumentos como, por ejemplo, los PRSP, sin tener la capacidad finalmente de realizar una aportación significativa (Bellamy, 2010: 207).

En suma, la apropiación local se ha convertido en un aspecto relevante en el diseño de reformas y estrategias de la construcción de paz posbélica. No obstante, tal y como este apartado ha reflejado, el concepto presenta varios problemas relacionados con su definición (demasiado ambigua y polisémica), su alcance (existiendo también indeterminación a la hora de determinar quién o quiénes son los “propietarios” legítimos) y su operacionalización (con la aparición de algunos instrumentos en los que subyacen indefiniciones y contradicciones). Este carácter controvertidamente flexible que tiene la apropiación local se explica por la diversidad de contextos en los

que puede ser aplicada (oscilando entre contextos de cierta estabilidad posbélica hasta contextos en los que se ha producido una intervención internacional a gran escala), así como por las diferentes visiones (minimalistas o maximalistas) que los diferentes actores pueden tener de este principio. No obstante, la implementación de una noción amplia de apropiación local suele colisionar con la existencia de determinados factores inherentes al modelo de construcción de paz posbélica que convierten este concepto en un derecho condicionado o en un objetivo deseable a largo plazo, pero pocas veces en una realidad. Muchos de estos factores, algunos de los cuales ya han sido mencionados, son analizados en mayor detalle en el próximo apartado.

#### **4. FACTORES QUE CONDICIONAN LA APROPIACIÓN LOCAL**

El concepto de apropiación local puede ser interpretado, en palabras de Andersen, como “un gesto de buena voluntad”. Aparentemente, es lo opuesto a soluciones impuestas y a procesos dirigidos externamente, los cuales han demostrado ser perjudiciales para la construcción de paz (Andersen, 2006: 2). Asimismo, cabe reconocer que la apropiación no es *per se* algo que deba interesar obligatoriamente a los donantes, ya que, en muchos casos y dependiendo del grado de apropiación, puede suponer una notable pérdida de su influencia en contextos determinados (Abrahamsen, 2004: 1455). Es más, los objetivos que aparentemente los donantes persiguen a través de la apropiación local pueden ser considerados como nobles: conferir mayor protagonismo a lo local para lograr una mayor sostenibilidad y legitimidad del proceso de construcción de paz.

No obstante, el balance que la literatura crítica ha hecho sobre la apropiación local es problemático. Si bien es cierto que algunas voces han defendido que ha supuesto un cambio substancial en las relaciones entre donantes y gobiernos receptores, para la mayoría de autores, la apropiación local presenta un carácter contradictorio que hace prácticamente imposible su aplicación. Desde un punto de vista minimalista –que asume la apropiación local como un proceso o como un horizonte deseable o bien como un derecho condicionado- no existiría, en principio, demasiado problema. La apropiación es entendida aquí como algo que tarde o temprano llegará ya que existe la voluntad y los medios por parte de todos los actores para que eso sea así.

El problema, sin embargo, es que la mayoría de autores críticos no han dado por buena esa perspectiva y consideran que la apropiación debería ser algo más que una mera aspiración o deseo de futuro si lo que verdaderamente se persigue es lograr mayor sostenibilidad y legitimidad. El hecho de que eso no sea así pone de relieve una serie de problemas tanto “prácticos” como “de fondo” que revelan una esencia “retórica” e “instrumental” en el concepto de apropiación local. Tiene una esencia “retórica” porque aunque se defiende el protagonismo de lo local en los procesos de construcción de paz, existen demasiadas limitaciones que hacen de esa voluntad algo a todas luces imposible o condicionado a demasiadas circunstancias. Los actores externos son, en este sentido, los que acaban pilotando el conjunto de las reformas. Pero también una esencia doblemente “instrumental”. Por un lado, porque la apropiación local se habría convertido en un sutil mecanismo de control para los donantes que pondría de manifiesto la inexistencia de cambios significativos en las relaciones entre donantes y gobiernos receptores. Desde la crítica foucaultiana, la apropiación local es, en este sentido, interpretada como un nuevo mecanismo de gubernamentalización que tiene como principal objetivo lograr una mayor legitimidad local en su estrategia de dominación. Por otro lado, autores como Andersen y Sending (2010), Hansen (2008) o Donais (2008) también han apuntado la otra cara de este carácter instrumental y estratégico de la apropiación local. Para estos, la apropiación puede convertirse también en un aspecto clave para las elites políticas locales, las cuales pueden estar utilizando el concepto para seguir recibiendo recursos y para reforzar su posición de poder.

A continuación vamos a analizar los diferentes problemas que la literatura crítica ha desglosado, distinguiendo entre aquellos factores o condicionantes de carácter “práctico” (relacionados con la interacción cotidiana entre actores internos y externos) y los condicionantes con un componente mucho más “estructural” o “de fondo” (asociados a la esencia problemática del proyecto de la construcción de paz liberal analizada en detalle en los capítulos anteriores). Nótese que las críticas a este respecto convergen en el primer caso (condicionantes prácticos) con las realizadas por determinadas corrientes teóricas (especialmente cosmopolitismo y teoría crítica) sobre las inconsistencias de la construcción de paz posbélica, mientras que el segundo tipo de condicionantes (estructurales) son sobre todo señalados por las corrientes que han analizado las agendas subyacentes en la construcción de paz.

#### 4.1. Condicionantes “prácticos” para la apropiación local

Los problemas prácticos de la apropiación local están sobre todo relacionados con las *inconsistencias* de la paz liberal (analizadas en el tercer capítulo). Los actores externos plantean una agenda de construcción de paz muy exigente que, en un margen relativamente corto de tiempo, demandará a los actores locales la capacidad de lograr estabilidad política y militar, de celebrar elecciones democráticas, de mejorar la transparencia de los partidos políticos y de las instituciones, de conseguir crecimiento económico, de erradicar la pobreza o bien de fomentar la reconciliación entre las diferentes facciones que se han enfrentado. Con este contexto de fondo, la apropiación local es percibida como un importante aspecto que ayudará a garantizar el liderazgo y el control de los actores locales, así como que las reformas estén enraizadas en las visiones y valores del contexto local en el que se interviene. Supuestamente, los actores externos serán meros facilitadores de todo este proceso.

La realidad local, sin embargo, queda muy lejos de esta fotografía idílica y prácticamente inexistente. En un contexto postconflicto, no existen ni las capacidades ni los recursos para implementar la ingente batería de demandas planteadas por este tipo de proyectos. Además, los actores externos, obligados a mostrar resultados, presionarán a los actores locales para la obtención de una rápida implementación de muchas de las reformas (Sending, 2009a). Detrás de la retórica de la apropiación local, por lo tanto, la mayoría de actores internacionales (pero también los actores locales) reconocerán la inviabilidad de este concepto, o al menos su versión más ambiciosa. En general, se suelen mencionar dos grandes problemas asociados a la inviabilidad de la apropiación local: la *falta de capacidades locales* y la *dependencia local de los recursos externos*. En general, se asume que estas dos limitaciones, especialmente la primera, puedan ser subsanadas de forma gradual mediante la transmisión de conocimientos. Existe un tercer problema que también destacaremos aquí. La mayoría de estos contextos se basa en una interacción entre actores muy compleja, que confronta *lógicas socioculturales y sociopolíticas sensiblemente diferentes* y que en muchos casos lleva a una relación de desconfianza mutua y de tensión, dificultando todavía más la posibilidad de cualquier tipo de apropiación.

### **Falta de capacidades locales**

Uno de los principales argumentos esgrimidos por los actores locales e internacionales para explicar las dificultades de la apropiación local es la falta de capacidades domésticas que existen en un contexto posbélico (Andersen, 2006). Cedric De Coning lo afirma de la siguiente manera:

*“Internal actors will be best placed to absorb assistance towards the end of the transitional period when some basic capacities have been restored or newly established, and in the consolidation phase, when a newly elected government is in place that have the constitutional legitimacy to determine national priorities.”* (2007: 18)

La apropiación local será, en este sentido, algo deseable, pero a la vez inviable ya que los actores locales no disponen ni de los conocimientos, ni de las habilidades, ni del *expertise* necesario para emprender reformas estructurales (Nathan, 2008: 23). Esto es normal si se tienen en cuenta varios factores: primero, el extraordinario número de reformas técnicas diseñadas en cada uno de los diferentes ámbitos en los que se interviene; segundo, que son actores que, en su mayoría, acaban de padecer las consecuencias de un conflicto violento, y finalmente, que la mayoría de técnicas suelen ser ajenas a la cultura y a las formas locales, lo que supone un primer contacto de las elites locales con un determinado lenguaje, unas técnicas y una manera de entender la organización política y social.

Todo esto justificará un mayor grado de intrusismo externo bajo la promesa de que la apropiación será transferida gradualmente a los locales una vez vayan adquiriendo las diferentes capacidades para gestionar, por ejemplo, los programas de descentralización política o la reforma del sector público. La “construcción de capacidades” (*capacity-building*) se convertirá así en el concepto clave en todo este proceso. El establecimiento de determinados “mecanismos de transmisión” será la forma mediante la que todas estas capacidades puedan ser enseñadas. Dichos mecanismos comprenden desde foros nacionales, regionales e internacionales donde las elites políticas y los técnicos locales serán instruidos sobre los aspectos clave a tener en cuenta; hasta talleres y conferencias de formación, donde los diferentes actores –incluidas las organizaciones de la sociedad civil– compartirán experiencias y conocimientos, e incluso reuniones diarias entre responsables gubernamentales y representantes de los diferentes gobiernos e instituciones internacionales (Paris,

2002). Para Ghani, Lockhart y Carnahan, este aspecto es fundamental para los actores externos durante el proceso de construcción de paz:

*“The heads of state and holders of key leadership positions during the transition will need to transform themselves from their previous roles—leaders of resistance movements, private citizens, intellectuals, managers, and professionals—into national leaders. How leadership skills are acquired, how teams are formed, and how new management capabilities are acquired may be critical determinants of success in a postconflict period.”* (2006: 119-120)

Labonte va más allá. Para este autor, el principal obstáculo para el proceso de construcción de capacidades que enfrentan los actores externos no sólo tiene que ver con la complicada transferencia de conocimientos, sino esencialmente con “transformar actitudes y pautas culturales determinadas”:

*“One of the most formidable obstacles facing capacity building is the idea that simple transfers of information require little effort or skill, but that building knowledge, changing behaviour, and altering attitudes require investments of significantly different orders of magnitude. (...) In nearly all the cases, capacity building fails. In some cases, capacities are retarded or injured. In others, inappropriate capacities are emphasized.”* (Labonte, 2003: 266)

Muchos autores han criticado la tendencia a entender los procesos de construcción de paz como un simple “conjunto de técnicas administrativas y tareas mecánicas” diseñadas para transferir unilateralmente los conocimientos necesarios. Para Ismail, esta perspectiva es especialmente visible en los indicadores utilizados habitualmente para medir la construcción de capacidades, tales como: la cantidad de “cursos de formación”, los “programas de capacitación”, el “presupuesto destinado a este tipo de tareas”, o los “expertos y consultores” contratados en los países receptores para posibilitar todo esto (2008b: 142). Tal y como señalaban autores como Cramer (2006) o Boege *et al.* (2008) en capítulos anteriores, este enfoque se fundamenta en una visión ilusoria y mecanicista de la realidad local que desestima la posibilidad de que existan “otras” capacidades locales no estrictamente relacionadas con las reformas estipuladas y, por lo tanto, la existencia de otras medidas, mucho más enraizadas en la realidad local, que *a priori* no son tomadas en cuenta. En opinión de Ismail, este hecho pone de manifiesto la necesidad de incorporar otro tipo de visiones y de combinar las diferentes capacidades existentes que existen en todo contexto de construcción de paz:

*“What should ideally emerge is a process view of capacity-building – as an evolutionary combination of events, resources, conditions, actors and institutions over time and in their symbolic interaction. This highlights the imperative of transcending technical perspectives on capacity-building through greater attention (beyond occasional, fleeting references) to the political-cultural context of capacity-building and upscaling.” (Ismail, 2008b: 143)*

Donais ha señalado la contradicción implícita que existe en esta forma de entender la apropiación local. En muchos procesos de construcción de paz, sugiere el autor, suele producirse un desfase entre la construcción de capacidades y la apropiación local. Dicho de otro modo, en el momento que se estime que los actores locales ya están finalmente “instruidos” para “apropiarse” del proceso de construcción de paz, muchas de las reformas ya habrán sido puestas en marcha, por lo que la única responsabilidad para los actores locales será la de asumir algo que ya ha sido previamente diseñado y desarrollado por actores externos (2008: 13). Para Donais, no es tan prioritario “construir capacidades” (máxime si se tiene en cuenta que son capacidades para dirigir muchas veces ideas occidentales), sino fomentar “la capacidad crítica para planificar, para solucionar problemas y para adaptarse a las nuevas circunstancias”. Partir de este enfoque contribuiría a desarrollar un proceso mucho más horizontal, que quizá implicará mucho más tiempo, pero que estaría verdaderamente cimentado en las visiones locales. En definitiva, arguye el autor, la construcción de capacidades debería ser vista como un proceso de doble dirección: una que implique que los actores externos son capaces de aprender de las especificidades del contexto local y del conocimiento de los locales, y otra que lleve a los actores internos a aprender de las capacidades técnicas externas para gestionar determinados procesos (*Ibíd.*: 14).

No obstante, este tipo de planteamientos más horizontales que contemplan la construcción de “otro tipo de capacidades” e incluso la posibilidad de intercambiar las que vienen de fuera y las autóctonas son, según señalan algunas voces, difíciles de asumir por el modelo de construcción de paz actual. En primer lugar, apunta Andersen, existen factores relacionados con “la urgencia” de los donantes que difícilmente permitirán un enfoque más elástico. Para los donantes, en la mayoría de los casos, intervenir en un contexto de construcción de paz implicará también mostrar a sus respectivos cuarteles generales que se están obteniendo resultados concretos y que los recursos están siendo bien empleados. La construcción de capacidades se

convertirá así en una herramienta clave para la rápida y efectiva transferencia de conocimientos que permita mostrar logros concretos (2006: 7). Por otra parte, otros han señalado el grado de asimilación de este tipo de postulados por parte de todos los actores, hasta el punto que la idea de la “falta de capacidades locales” parece del todo incuestionable. Andersen y Sending han criticado este hecho analizando el caso de Liberia y poniendo como ejemplo las declaraciones de varias personas entrevistadas por ambos sobre este asunto:

*“[...] real ownership cannot be established before “the people are ready” to assume responsibility for their own nation. One interviewee expressed this view very strongly, arguing that the country must be rebuilt according to international standards. Ownership is established in Liberia, he argued, but only to the degree that it can be at this point in time. Ownership is responsibility, and to assume responsibility you have to be “mature”. [...] You still need “rules and regulations to govern them” and the critical point for capacity building is when “they can decide what is good for them”. [...] Ownership as consultation and participation after the course has been set would be accepted, but ownership in any sense of sovereignty is rejected on the above grounds. Therefore, at a retreat for the UN Country Team and UNMIL senior management in 2008, the participants identified lack of “capacity and will” of both civil society and the Government of Liberia as among the central obstacles to be addressed to “improve the impact of the UN” [...]. Note how, as we sought to describe earlier, both what constitutes “responsibility” and “capacity” is determined from within the metrics of a liberally oriented governmental reason.” (2010: 17-18)*

El debate sobre la “falta de capacidades locales” como problema para lograr un cierto grado de apropiación local, está muy relacionado con la dependencia que los actores locales tienen de los recursos externos.

### ***Dependencia local de los recursos externos***

Un segundo problema práctico relacionado con la apropiación local tiene que ver con la cuestión de los recursos financieros. Aunque los actores locales son los que deberían liderar las diferentes reformas puestas en marcha, en la práctica, todas estas reformas (muchas de las cuales son de gran calado) precisan de una



importante cantidad de recursos, humanos y económicos, en cada una de sus etapas (Chesterman, 2004: 161).<sup>138</sup>

Por otra parte, los fondos internacionales suelen estar ligados a fuertes condicionalidades. La entrega efectiva de muchos de estos fondos dependerá en gran parte de la conducta de los actores locales: su grado de compromiso con el proceso de construcción de paz, su transparencia o su capacidad de obtener resultados concretos. Las condicionalidades se convertirán, de este modo, en una herramienta para garantizar que los actores locales se comportan de acuerdo con los términos que la ayuda internacional ha estipulado. Según apuntan Goodhand y Sedra, “en lugar de interpretar la apropiación local y la condicionalidad como dos elementos opuestos, las condicionalidades deberían ser entendidas como instrumentos utilizados para alcanzar algún grado de apropiación local” (2006: 3).

Aunque para algunos esto puede ser considerado como algo legítimo y parte lógica de cualquier contrato, para los más críticos refleja nuevamente una gran asimetría de poder y, sobre todo, la dificultad de adquirir un cierto grado de apropiación local. Según Oliver Richmond, por ejemplo, la retórica de la apropiación local, de la participación y del consentimiento es a menudo “un disfraz” para intervenciones no consensuadas o para una mayor dependencia y condicionalidad, dejando así poco espacio para la empatía, la emancipación o la auténtica apropiación local (2008: 150). Abrahamsen, por su parte, es taxativa al respecto: la apropiación local no es más que “una forma de condicionalidad por otro nombre” (2004: 1453).

Analizando varios casos africanos, De Renzio, Whitfield y Bergamaschi (2008) han señalado la dependencia como uno de los factores que más ha contribuido a menoscabar el principio de apropiación local.<sup>139</sup> En opinión de estos autores, la dependencia de muchos gobiernos africanos de la ayuda internacional (la cual suele

---

<sup>138</sup> La falta de efectivos militares para completar una misión de mantenimiento de la paz, la escasez de fondos o el abandono prematuro de un país por parte de la comunidad internacional son percibidos como un grave problema que incluso puede llevar al contexto en cuestión a la reanudación de la violencia (Annan, 2004: párrafo 224).

<sup>139</sup> No obstante, estos tres autores han señalado niveles de apropiación diferentes entre los ocho países analizados. Mientras que Ghana, Zambia, Malí, Tanzania y Mozambique han mostrado un grado de dependencia considerable, Ruanda, pero especialmente Etiopía, y sobre todo, Botsuana, han logrado un grado de apropiación local significativo (De Renzio, Whitfield y Bergamaschi, 2008).

suponer una forma de incrementar sus presupuestos y de distribuir bienes y servicios, u otras promesas políticas que realizan a sus poblaciones) hace inviable que muchos de estos gobiernos sean capaces de adoptar una posición política mucho más autónoma o de diseñar una estrategia de desarrollo propia al margen de la visión de los donantes. Según señalan, ésto lleva muchas veces a los gobiernos locales a no querer arriesgar la llegada de fondos internacionales, ya que eso podría suponer la posibilidad de socavar su apoyo político e incluso costarle las siguientes elecciones (2008: 3). La dependencia de la ayuda, sostienen, es también una forma de perpetuar la sumisión de los gobiernos locales. El frágil apoyo político doméstico que muchas veces tienen, sumado a la dependencia de la ayuda, genera muchos incentivos para que dichos gobiernos permanezcan en una posición de subordinación hacia los donantes. Al mismo tiempo, las condiciones de permanente negociación y de fragmentación de la ayuda imposibilitan que políticos y funcionarios de un gobierno en cuestión intenten modificar los términos de un acuerdo para tratar de plantear sus propias prioridades. Esto lleva, en definitiva, a que sean los donantes los que tienen verdadera capacidad de imponer el tipo de políticas y estrategias a seguir, haciendo imposible la posibilidad de cualquier tipo de apropiación:

*“This puts an immense burden on African administrative systems and leads governments to spend most of their time responding to donor initiatives, trying to work their own priorities in or waiting until implementation to steer the policy or project towards their preferences”* (De Renzio, Whitfield y Bergamaschi, 2008: 3)

La dependencia de los recursos externos, al igual que la falta de capacidades, tienen lugar en un contexto de interacción entre actores muy intensa con dinámicas y resultados múltiples.

### ***Choque de lógicas socioculturales y sociopolíticas***

La mayoría de actores externos suele quejarse de la “falta de compromiso”, de la “falta de motivación y de responsabilidad” o de la “falta de voluntad política” que muchas veces las elites políticas locales (o incluso las ONGs locales) acostumbran a mostrar en los procesos de construcción de paz (Sending, 2010: 29). Incluso las propias organizaciones de la sociedad civil de un contexto determinado suelen mencionar este asunto, denunciando a sus propios responsables políticos, como uno de los principales escollos para la obtención de un mayor grado de autonomía y de

apropiación local. La corrupción o malversación de los fondos, la mala gestión o los malos resultados son también señalados como problemas habituales asociados a esta percepción (*Ibíd.*).

Por su parte, las autoridades locales también suelen manifestar su malestar por las constantes “presiones externas” y el “estrés” que supone tener que implementar una agenda de construcción de paz tan ambiciosa en tan poco tiempo, tal y como De Coning señala:

*“The internal peacebuilding agents report that they typically feel intimidated by the momentum, scope and depth of the external intervention. They are overwhelmed by the pressure to engage with all the assessments, proposals and plans generated by the sudden influx of external actors, and they are frustrated that despite all this activity there is typically little to show, in terms of immediate delivery, for their time and effort.”* (2007: 16)

Esta doble dinámica suele llevar a una situación de desconfianza mutua entre las partes que, en muchas ocasiones, puede llegar a generar importantes tensiones, tal y como De Renzio y Hanlon (2007) han analizado en el caso de Mozambique o Narten (2008), en el caso de Kosovo. Esta desconfianza dificultará la posibilidad de incrementar la apropiación, ya que los actores internacionales tenderán a acaparar el liderazgo de las reformas o bien los actores locales a desestimar la posibilidad de aumentar su protagonismo. Andersen y Sending, por ejemplo, han imputado la “falta de motivación” de los locales a la propia dinámica exógena de la construcción de paz: los actores locales encontrarán pocos alicientes a la hora de implementar reformas y estrategias que ya están prediseñadas y en las que existe poco margen para opinar o implicarse en su elaboración (2010: 17).

Schilte y Veit, por su parte, han tratado de explicar este problema de una manera muy sugerente. En lugar de culpar exclusivamente a los actores locales por su supuesto rechazo o falta de voluntad para implementar medidas determinadas o bien a considerar que son los actores internacionales los que son incapaces de ser más flexibles y tolerantes con las realidades locales, ambos autores consideran que, en la mayoría de los casos, las dificultades son fruto del “choque entre lógicas sociales, culturales y políticas substancialmente diferentes” (2007: 8). Este tipo de lógicas se produce en diferentes niveles o arenas de interacción (como analizábamos en el

primer capítulo), pero adoptan su máxima expresión una vez en el terreno. Lo más relevante de este planteamiento es que la apropiación local en este tipo de casos no adoptará una forma convencional, sino que adoptará diferentes formas, muchas de ellas no esperadas (*Ibíd.*). En general, pueden identificarse dos grandes lógicas: una de tipo sociocultural y otra de tipo sociopolítico.

En el plano sociocultural, los contextos de construcción de paz ponen de manifiesto la emergencia de lo que muchos antropólogos han descrito como un “choque cultural” (MacGinty, 2008). Este fenómeno puede darse de manera recíproca, pero ocurre habitualmente, tal y como ha señalado Sending (2009a), en el sector de los actores internacionales, que son los que aterrizan en una realidad habitualmente nueva para ellos. El “choque cultural” se fundamenta en la incomprensión que la mayoría de actores externos al contexto de construcción de paz suelen generar hacia los “ritmos” de los actores locales, hacia sus “maneras de hacer” las cosas o bien hacia sus posibles “formas de relacionarse o de expresarse”. De este modo, la “falta de motivación” que los actores externos perciben en los locales o bien el problema de la “corrupción”, estarían ligados más bien a dinámicas que la mayoría de las veces son imperceptibles o incomprensibles para los actores internacionales. Esta incomprensión es, por otra parte, razonable, ya que en la mayoría de los casos los actores internacionales permanecen un período de tiempo relativamente corto en contextos cultural y socialmente muy complejos.

La lógica sociopolítica, por su parte, pone de relieve, en este caso, un “choque de agendas” (Schilte y Veit, 2007). Tanto elites políticas locales como donantes internacionales (principales actores en la toma de decisiones políticas) tienen objetivos que pueden llegar a ser muchas veces incompatibles: mientras que los donantes en el terreno están principalmente interesados en presentar resultados tangibles ante sus oficinas en Nueva York o Bruselas (esfera internacional) para continuar justificando su mandato, el Gobierno local perseguirá muchas veces legitimar e incluso fortalecer su posición en frente de su electorado. Ambos objetivos podrían encontrarse, pero la propia dinámica de la construcción de paz lo hace enormemente complicado. Por una parte, los actores internacionales presionarán a las contrapartes locales para lograr sus objetivos, mientras que las elites políticas locales buscarán por todos los medios priorizar aquellos aspectos que les permitan ganarse la confianza de la población. En el contexto post 11 de septiembre actual,

esto puede llevar a que, por ejemplo, los donantes prefieran priorizar la estabilidad y la reforma del sector de la seguridad, y que los actores locales aspiren a consolidar el suministro de servicios básicos (algo que beneficiaría al conjunto de la población y, por ende, generaría una percepción social positiva de la gestión gubernamental).

James Ferguson (1990) ha conceptualizado este asunto apuntando la contraposición entre, lo que ha denominado como, “la supervivencia del régimen” (*regime survival*) y la “supervivencia de la máquina” (*machine survival*). Para Ferguson, detrás del telón de medidas aparentemente “técnicas” y “apolíticas” que proponen los actores de la construcción de paz, subyace una compleja interacción de agendas e intereses que llevan a una reconfiguración constante de ambas partes. El autor muestra cómo los obstáculos para lograr el desarrollo y la construcción de paz no sólo derivan de las “deficiencias internas” (corrupción, falta de implicación, etc.), sino que deben ser explicadas a partir de la interacción entre estas dos lógicas: la de la “supervivencia del régimen” (elites políticas locales buscando acomodo en el nuevo contexto) y la de “supervivencia de la máquina” (donantes que buscan legitimarse y autojustificarse). Esta interacción, sugiere Ferguson, a menudo adoptará su propia lógica, la cual será muchas veces diferente a la esperada.

En los últimos años han germinado varias aportaciones que apuntan en esta misma dirección. Éstas inciden en la importancia de analizar la interacción entre elites locales y donantes no como “un juego de buenos y malos” sino como una relación muy compleja con resultados multidireccionales (Narten, 2008; Goodhand y Walton, 2009). Entre todas estas aportaciones, destaca, sin duda, la de Michael Barnett y Christoph Zürcher (2008). Ambos autores desarrollan un modelo de interacción múltiple que contempla la relación en el terreno entre tres tipos de actores: los “constructores de paz”, actores externos que buscan estabilidad y liberalización que suelen estar sujetos a limitaciones materiales (recursos escasos), temporales (resultados rápidos) y normativas (respeto, por ejemplo, de la soberanía y de la apropiación local); “elites estatales”, que persiguen permanecer en el poder, y “elites rurales”, que quieren autonomía del estado y mantener su poder en las zonas rurales. La habilidad de cada uno de estos actores para alcanzar sus respectivos objetivos, señalan Barnett y Zürcher, dependerá de las estrategias y el comportamiento de los otros dos actores:

- los “constructores de paz” necesitarán la cooperación con el estado y con las elites rurales si quieren mantener la estabilidad e implementar sus programas liberalizadores;
- las “elites estatales” pueden desconfiar de las reformas de la construcción de paz ya que éstas podrían usurpar su poder, si bien valoran los recursos ofrecidos por los constructores de paz porque pueden serles útiles para sus objetivos, y a su vez, necesitan la legitimidad de las elites rurales;
- finalmente, las “elites rurales” buscan los recursos de los actores internacionales para mantener su autonomía, si bien temen que las reformas de la construcción de paz menoscaben su poder a nivel local e incrementen el control estatal sobre la periferia.

La situación entre estos tres tipos de actores da como resultado una “interacción estratégica”, en la que la habilidad de alcanzar sus objetivos dependerá de las estrategias de los otros. Estos definirán sus estrategias y las modificarán en función de las percepciones y decisiones de los otros. Barnett y Zürcher consideran que esta interacción estratégica suele resultar en *cuatro tipos de escenarios de construcción de paz*, a saber:

- *Construcción de paz cooperativa*: escenario en el que las elites locales aceptan y cooperan íntegramente con la agenda de construcción de paz, dando lugar a nuevas instituciones que distribuyen poder político y económico a nuevos actores;
- *Construcción de paz pactada*: escenario en el que las elites locales y los constructores de paz negocian y acuerdan una agenda de construcción de paz que reflejaría los deseos de los constructores de paz por la estabilidad y la legitimidad de la construcción de paz, así como el deseo de las elites locales de garantizar que las reformas no amenazan su poder;
- *Construcción de paz capturada*: escenario en el que elites estatales y rurales son capaces de redireccionar la distribución de la ayuda de acuerdo exclusivamente con sus intereses;
- *Construcción de paz conflictiva*: escenario en el que constructores de paz y elites desarrollan relaciones antagónicas y conflictivas, llevando a la suspensión de las

actividades de construcción de paz, al uso de la fuerza por alguna de las partes o a una resistencia activa por parte de las elites locales.

El más habitual de todos estos escenarios, arguyen ambos autores, es el de una “construcción de paz pactada”, en el que las diferentes partes obtienen diversas responsabilidades y son capaces de lograr algunos de sus objetivos. Los constructores de paz aceptan proporcionar recursos internacionales y legitimidad a las autoridades locales a cambio de estabilidad y reconocimiento mutuo. Todo ello viene a generar lo que ambos han denominado como “el contrato de los constructores de paz” (*Peacebuilder’s contract*). El problema de dicho contrato, concluyen, es que en el fondo este no implica una reconfiguración profunda de las relaciones estado-sociedad, sino muchas veces su perpetuación, por lo que la construcción de paz acostumbraría a reproducir determinadas relaciones de poder, fruto casi siempre de su vocación pragmática y de la necesidad de mostrar resultados y éxitos concretos.<sup>140</sup>

Este marco de interacción presentado por Barnett y Zürcher ha sido frecuentemente utilizado para demostrar que la construcción de paz no configura una dinámica unidireccional simple de imposición de unos a otros, sino más bien un juego complejo en el que todos los actores tienen capacidades y poder de negociación (Goodhand y Walton, 2009: 315). De manera sugerente, Sending (2010) ha denominado a esta dinámica compleja como “la construcción de paz de la cotidianidad” (*everyday peacebuilding*). Si bien todo este modelo es interesante, Narten ha señalado algunas limitaciones al respecto. Además de ser un esquema demasiado monolítico (no se desfragmentan o incorporan otros actores relevantes) y centrado en el papel de las elites, Narten considera que los diferentes escenarios resultantes de la interacción estratégica que Barnett y Zürcher apuntan (cooperativa, pactada, capturada y conflictiva) no deberían ser vistos nunca como mutuamente excluyentes. Esto quiere decir que las formas de construcción de paz aparentemente cooperativas o pactadas, pueden ser simultáneamente o posteriormente capturadas y conflictivas (2008:

---

<sup>140</sup> Este tipo de hipótesis ya han sido planteadas por autores como Hanlon (2004) (véase Capítulo 3) o Taylor (2007). Estarían muy asociadas al debate sobre el neopatrimonialismo y a la idea de que la construcción de paz en muchos casos está sirviendo para reproducir las relaciones de poder existentes antes del conflicto o, por decirlo con la expresión de Joseph Hanlon, a “recrear las causas de fondo de los conflictos”.

371).<sup>141</sup> Del mismo modo, la apropiación local en este tipo de escenarios adquirirá diferentes formas, que irán desde las más convencionales y esperadas (una apropiación local gradualmente transferida en función de las capacidades adquiridas), a las más heterodoxas e inesperadas (los locales pueden apropiarse del rumbo de la construcción de paz de una forma que los externos consideren “inapropiada”).

Para concluir este apartado, el principio de apropiación local está enormemente condicionado por la existencia de una serie de factores que hemos catalogado de “prácticos” vinculados a la *praxis* cotidiana de la construcción de paz y a la interacción entre sus diferentes actores. En primer lugar, la “falta de capacidades” pone de manifiesto que la apropiación nunca puede ser respetada desde un primer momento, sino que está condicionada a la existencia de determinados conocimientos y aptitudes que los actores locales muchas veces no suelen tener en una realidad postconflicto. Esto implicará la transferencia gradual de todas esas capacidades con el objetivo último de lograr la apropiación en un horizonte indeterminado. En segundo lugar, la dependencia de los recursos externos hace que la apropiación siga estando condicionada a una serie de términos que los actores externos suelen imponer a los internos como condición para seguir recibiendo fondos para la implementación de reformas. Finalmente, la existencia de lógicas socioculturales y sociopolíticas distintas suele llevar a escenarios de desconfianza mutua en los que los actores no gozarán de demasiados incentivos para favorecer la apropiación o bien se producirán formas de apropiación no esperadas o no convencionales. En paralelo a estos problemas prácticos cabe señalar la existencia de otros de mayor índole o “estructurales” que están relacionados con las cuestiones más de fondo que la literatura más crítica ha señalado sobre la construcción de paz liberal.

#### **4.2. Condicionantes “estructurales” de la apropiación local**

La literatura que ha analizado las dificultades de la apropiación local también ha señalado la existencia de una serie de problemas muy de fondo, que trascenderían la práctica cotidiana de la construcción de paz. En general, pueden distinguirse tres problemas “estructurales”: la existencia de unas relaciones globales entre donantes y receptores asimétrica y postcondicional; la supuesta “superioridad moral” del proyecto

---

<sup>141</sup> Este matiz realizado por Narten es un aspecto clave a la hora de analizar el caso de Sierra Leona que veremos en los siguientes capítulos.



de la paz liberal, así como de los actores externos que la potencian, y finalmente, la creciente problematización de la idea de autonomía y/o soberanía, que ha tomado especial relieve en los últimos años. Estos tres factores, que entrocán con las críticas genéricas al modelo de construcción de paz analizadas en capítulos anteriores, amplificarán el carácter retórico e instrumental que los más críticos atribuyen al concepto de apropiación local.

### ***Unas relaciones globales asimétricas y “postcondicionales”***

En opinión de autores como Crawford (2003), Pietz y Von Carlowitz (2007) o de Reich (2006), la utilización constante del concepto de apropiación local esconde el hecho de que las intervenciones internacionales tienden a estar caracterizadas por una relación de poder entre actores internacionales y locales, claramente asimétrica a favor de los primeros.

*“In most cases, donors and international organizations have already shaped the agenda, assessed the situation, and designed the programs before any local involvement takes place. Even if project objectives subsequently aim for local ownership, i.e. by providing project benchmarks and by prescribing participatory program implementation, the described asymmetric relationship is likely to prevent a true accomplishment of local authority and responsibility”*  
(Pietz y Von Carlowitz, 2007: 7)

En lugar de apelar constantemente a la apropiación local, sostiene Hannah Reich, sería deseable fomentar un mayor debate sobre la interacción entre actores externos e internos y buscar fórmulas que permitan contrarrestar unas relaciones tan desiguales como las que históricamente han mantenido estas dos partes (2006: 4). Además de no representar la realidad, añaden Pietz y Von Carlowitz, conceptos como el de apropiación local tienen la capacidad de generar grandes expectativas sociales que luego pueden verse frustradas por la realidad sobre el terreno (2007: 8). Esta reflexión no contradice la idea de la interacción compleja que acabamos de señalar en el apartado anterior. Mientras esa interacción produce resultados y escenarios diversos en el terreno, las relaciones de poder que configuran el rumbo de la agenda de la construcción de paz y de la ayuda internacional son, según algunas voces, producto de una relación tradicionalmente desigual que tiene lugar en la arena internacional.

Para Whitfield, las relaciones entre donantes y países receptores (especialmente los que considera como países más débiles a la hora de interlocutar) se han caracterizado por un “estado de constante negociación” (Whitfield, 2009: 6). Este tipo de negociaciones ha llevado cada vez más a tener que relativizar la frontera entre lo externo y lo interno y a tener que detectar los mecanismos de penetración y control interno que los donantes han logrado desarrollar (*Ibíd.*).

Graham Harrison (2004), en su obra *The World Bank and Africa: The Construction of Governance States*, ha popularizado el concepto de “postcondicionalidad”. Con esta idea, Harrison ha querido subrayar el carácter cada vez más poscoercitivo de las relaciones entre donantes y receptores. Si bien las condicionalidades continúan siendo un instrumento principal en el marco de la ayuda internacional, la emergencia de nuevos instrumentos como los PRSP (que permitirían mayor capacidad de control interno), así como la tendencia de muchas elites políticas africanas a interiorizar los requerimientos y objetivos de la política internacional, habrían dado lugar a un nuevo tipo de relación postcondicional. La influencia de los donantes, sostiene Harrison, no sólo se manifiesta a través del poder del dinero y de las condicionalidades, sino también mediante los nuevos métodos de reforma o la incorporación de los donantes en las rutinas del gobierno local (2001: 670). Según Duffield, las relaciones postcondicionales tienen la capacidad de presentarse como ejercicios neutros y meramente técnicos, cuando en el fondo esconden relaciones profundamente políticas que perpetúan las asimetrías de poder y la capacidad de los donantes de imponer su agenda global (2007: 168).

En opinión de Fraser, este tipo de relación no ha hecho sino incrementar la relación de condicionalidad y dependencia de los países receptores de la ayuda hacia sus donantes. Detrás de la aparente consolidación de la idea de apropiación local, sostiene la autora, se ha producido un tipo de “condicionalidad al cuadrado”. Para argumentar esto, Fraser asegura que son los propios donantes los que de manera explícita han reconocido que los países receptores (analizando en este caso, los contextos africanos) ahora enfrentan un tipo de supervisión mucho más íntima de todos los aspectos relacionados con la planificación de los presupuestos o los programas de reforma. Esta supervisión, asegura la autora, no tiene parangón en la historia de la independencia de muchos de estos países (2007: 4). Para defender esta afirmación, Fraser menciona las declaraciones de uno de los principales

responsables de la cooperación del Gobierno británico como claro ejemplo de esta dinámica:

*“Former DFID chief economist Adrian Wood has described the system of national planning backed by budget support that has emerged since 2000 as “conditionality squared” because recipients now contract many of their conditions, on a huge range of policy issues, in one package, funding for all of which can be turned on or off by donors in one move. This principle is operationalised in the PRSP, the EU’s EDF, the US’s MCA, the Global Fund, and a raft of new best practices in aid giving: SWAPS, Budget Support, MTEFs, etc. While each inscribes a central role for donor agency and judgements about ‘best practice’, each claims to ‘empower’ recipients. In order to describe and legitimate these new arrangements it becomes necessary to contrast them favourably with a previous system and to theatrically deny that they relate to conditionality.” (2007: 4)*

Tanto Duffield (2007) como Abrahamsen (2004) consideran que esta relación postcondicional se fundamenta en una constante dinámica de “palos y zanahorias”, de inclusión y exclusión, de amenazas y promesas. En este caso, la promesa de apropiación local se convierte en una fórmula de regulación que ayuda a producir ciudadanos y estados modernos y autodisciplinados, que son públicamente reconocidos como “responsables” cuando se comportan de la manera que los donantes esperan (Abrahamsen, 2004: 1460). Desde una perspectiva foucaultiana, este tipo de relación emana su poder precisamente de la producción y regulación de la libertad. La rendición de cuentas y el empoderamiento se convierten simultáneamente en vehículos para relaciones de dominación y para técnicas polimorfos de subyugación. La racionalidad de este tipo de partenariados, subraya Abrahamsen, convierte a estos países en agentes capaces y responsables de su propio futuro, logrando así espacio para cierta agencia y margen de maniobra. Sin embargo, desde este punto de vista, resulta fundamental reconocer como esta libertad y apropiación que producen está inextricablemente vinculada a la imposición de determinados límites (*Ibíd.*: 1464).

Toda esta relación donante-receptor, sin embargo, habría llevado a una situación surrealista. En opinión de Abrahamsen, la mayoría de estos gobiernos acaban rindiendo cuentas no tanto a sus poblaciones, de las cuales emana su soberanía, sino paradójicamente, a los donantes. Esto lleva a un escenario de objetivos muchas veces irreconciliables y a la imposibilidad de satisfacer a las dos partes por igual.

Responder a las demandas domésticas de mayor bienestar social significaría arriesgarse a perder asistencia externa, ya que desde fuera se insiste en políticas de mayor austeridad o de priorización por la estabilidad. Muchos gobiernos locales, en parte debido a la dependencia de la ayuda, pero en parte también debido a la confluencia de intereses entre donantes y elites domésticas, optan por la segunda opción que no suele priorizar por las políticas de mayor bienestar social. El resultado a largo plazo, concluye Abrahamsen, suelen ser escenarios socialmente mucho más inestables, conflictivos e incluso violentos (2001: 93).

### ***La superioridad moral de la construcción de paz***

Otro de los condicionantes estructurales señalado especialmente por Sending y que explicaría las dificultades de respetar la apropiación local en un contexto posbélico tiene que ver con la “superioridad moral” inherente al proyecto de la construcción de paz:

*“Universal templates are privileged, external actors assume the position of experts, and legitimacy is believed to follow from the assumed normative force and universal acceptance of the international standards that underpin peacebuilding.”* (Sending, 2009a: 21)

Los elementos substantivos constituyentes del proyecto de la construcción de paz posbélica (libre mercado, imperio de la ley, elecciones democráticas, etc.) son vistos como principios no negociables que, de algún modo, se sitúan por encima de la historia y de la política. Como tales, estos no están bajo escrutinio en los actuales debates sobre lo que la construcción de paz es y lo que debería ser. Al ser vistos como “principios inequívocos en cada país”, existe poco espacio para el compromiso y la adaptación a los enfoques locales sobre la construcción de paz, ya que las percepciones locales acaban siendo interpretadas como perspectivas equivocadas. Esto, en opinión de Sending, plantea un problema de mayor índole como es la falta de rendición de cuentas por parte de los propios actores externos:

*“...there are no rules or institutionalized mechanisms that bestows any rights to the local population to hold the UN accountable. This lack of accountability mechanisms reflects [...] the built-in assumption that peacebuilding is about advancing allegedly universally agreed upon principles. Because peacebuilders are seen to advance the “right” objectives, and know how to do it, there is no need for elaborate checks and balances, for review and for*

*accountability, of how they go about effort to reform a society's core institutions"* (2009a: 19).

Mientras que los actores locales están forzados a aprender e implementar tan rápido como sea posible la lista de tareas y reformas implícitas en la agenda de la construcción de paz, los donantes no son tan propicios a aprender de los actores locales, así como de sus valores o cosmovisiones de paz. La construcción de paz es de este modo concebida como una dinámica unidireccional en la que los locales deben estar preparados para absorber e internalizar los parámetros externos (Ibíd.). Esta lógica, señala Donais, indicaría que, en la práctica, la apropiación local en la construcción de paz posbélica significa no tanto respetar la autonomía local sino sobre todo insistir en que las estructuras políticas domésticas se responsabilicen de implementar y apropiarse de un conjunto de prescripciones políticas pre-existentes y definidas por los actores externos (2008: 7). De manera similar, Astri Suhrke ha afirmado, analizando el caso de Afganistán, que la apropiación local significaría al fin y al cabo "la apropiación local de las ideas occidentales" (2007: 1292).

### ***La problematización de la autonomía***

Existe un último condicionante estructural señalado por autores como David Chandler, muy vinculado al contexto internacional post 11 de septiembre. La convergencia entre el desarrollo y la seguridad, tal y como señalaba Duffield (2004), habría llevado a una problematización constante de los países frágiles y, en definitiva, de su autonomía. En este sentido, la apropiación local sería inviable en un contexto en el que la construcción de paz es interpretada como la mejor forma de regulación de los espacios de conflicto:

*"Autonomy is the necessary starting point upon which modern liberal democratic forms of government are constituted. However, the paradigm of international statebuilding appears to be one in which the relationship between autonomy and institutions is inversed: autonomy appears to be the problem which requires management rather than unproblematic starting assumption"* (2010: 2-3).

Como resultado de esta concepción, la apropiación local sería no tanto una parte de la solución sino parte del problema. De este modo la construcción de paz se convierte es un fenómeno postcondicional, postintervencionista y postliberal, ya que las

concepciones liberales de gobierno (siendo la soberanía un pilar principal) han acabado por ser extirpadas del imaginario occidental (Chandler, 2010: 194). La soberanía, tal y como Andersen y Sending (2010) también han señalado, acaba siendo gubernamentalizada y compatibilizada con las prácticas liberales como instrumento de reconstrucción. O dicho en palabras de Elden:

*“Sovereignty over life within ‘ineffective states’ has now become internationalized, negotiable and contingent”* (Elden, en Duffield, 2007: 67)

Para Tschirgi, toda esta situación plantea el peligro de que el carácter de las intervenciones internacionales en el contexto post 11 de septiembre no sólo se esté alejando cada vez más de las consideraciones hechas sobre la apropiación local, sino también alejándose de los intereses de construir una paz sostenible que protegería los intereses vinculados a la seguridad de algunos de los actores externos (2004: 17).

En suma, según la literatura crítica, todos estos condicionantes prácticos y estructurales, sintetizados en el Cuadro 5.3., hacen muy difícil que los actores externos e internos puedan aplicar verdaderamente el sentido original de la apropiación local, que respondería esencialmente al intento de que los diferentes actores locales (tanto gubernamentales como no estatales) fueran los auténticos protagonistas de los procesos de construcción de paz. Por el contrario, la apropiación local estaría enormemente condicionada a todos estos factores, por lo que acabaría teniendo un sentido esencialmente instrumental, contribuyendo escasamente a la sostenibilidad y a la legitimidad de la construcción de paz.

### Cuadro 5.3. Condicionantes prácticos y estructurales de la apropiación local

<b>Condicionantes prácticos</b>	
<b>Falta de capacidades locales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La apropiación local no será posible a corto plazo por la envergadura y exigencia de la agenda de construcción de paz.</li> <li>- Los actores externos necesitarán “construir capacidades” y transmitir conocimientos mientras lideran el diseño e implementación de la agenda.</li> <li>- Dinámica elite-céntrica y <i>top-down</i>: poca participación de las organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades.</li> </ul>
<b>Dependencia de los recursos externos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los actores externos suministran fondos y recursos mediante el uso de condicionalidades y tipos de ayuda.</li> <li>- La continuidad en el flujo de recursos estará condicionado a la actuación de las elites políticas locales.</li> <li>- Los locales no disponen de margen para negociar la agenda.</li> </ul>
<b>Choques y desconfianza mutua</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lógica sociocultural en la que chocan las percepciones y los ritmos de los actores externos e internos.</li> <li>- Lógica sociopolítica en la que chocan las agendas: las externas determinadas por la necesidad de lograr resultados y mejoras concretas y la interna por la aspiración de permanencia en el poder.</li> <li>- La apropiación adolece de choques culturales y políticos que pueden llevar a tensiones.</li> </ul>
<b>Condicionantes estructurales</b>	
<b>Asimetría y post-condicionalidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las relaciones entre actores externos e internos vienen condicionadas por unas reglas de juego asimétricas que no posibilitan una negociación de la agenda de construcción de paz sino por la internalización de dicha agenda por parte de los internos.</li> </ul>
<b>Superioridad moral de la construcción de paz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los principios liberales de la construcción de paz son asumidos como universales, dejando poco margen de legitimidad y autoridad a los actores internos para negociar la agenda de construcción de paz.</li> <li>- La apropiación local carece de un sentido más horizontal y de intercambio.</li> <li>- Falta de rendición de cuentas de los actores externos.</li> <li>- Pocas probabilidades de indigenización de la paz.</li> </ul>
<b>Problematización de la autonomía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La autonomía de los contextos posbélicos es percibida en realidad como un problema que necesita ser gestionado por los actores externos.</li> <li>- La apropiación local estará condicionada a la percepción de los actores externos sobre cada contexto en cuestión.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

## 5. RECAPITULACIÓN

Este quinto y último capítulo del marco teórico ha analizado el concepto de apropiación local. Este concepto ha ido incorporándose de manera paulatina desde finales de los años noventa a los discursos sobre la construcción de paz y a las diferentes estrategias vinculadas con este asunto. La potenciación de este principio se debe a la preocupación desde las organizaciones internacionales por mejorar la sostenibilidad y la legitimidad de las políticas de ayuda al desarrollo y también de construcción de paz. Algunos de los instrumentos analizados, tales como la Declaración de París o la Doctrina Capstone, han concedido una relevancia primordial a esta cuestión, si bien se han mostrado bastante ambiguas a la hora de definir su significado y sus implicaciones, especialmente en los contextos de fragilidad y de construcción de paz.

En este sentido, el capítulo ha querido analizar este concepto en situaciones de construcción de paz a la luz de la literatura crítica. Un primer elemento señalado al respecto ha sido su carácter polisémico y las diferentes interpretaciones que el concepto suele adquirir una vez en el terreno. La ambigüedad del concepto y la dificultad de medir su aplicación ha llevado a algunos autores incluso a establecer tres tipos de modelos en los que la apropiación local podría estar generalmente aplicada: un modelo en el que la apropiación es entendida como un derecho de los actores locales, un segundo modelo en el que parece ser un derecho condicionado y un tercer y último modelo en el que se interpreta como un horizonte u objetivo último. Estos tres modelos conforman un *continuum* de la apropiación, ya que, generalmente, en los contextos de construcción de paz se producirá un proceso gradual de apropiación local a medida que los actores internos vayan adquiriendo las capacidades locales para el control de las diferentes reformas. Existe también un sentido ambivalente respecto a aquellos que deben ser los legítimos propietarios, oscilando desde interpretaciones que consideran que son las elites políticas locales hasta aquellos que sugieren un sentido mucho más amplio, que debería incorporar a los actores no estatales, principalmente a las organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, este apartado ha señalado algunos de los mecanismos que se han puesto en marcha en los últimos años (apoyo presupuestario, PRSP, etc.), con el objetivo de fomentar la apropiación gubernamental de las decisiones relacionadas con la construcción de paz.



El último apartado ha abordado de manera extensa los factores condicionantes que la literatura crítica que ha analizado el concepto considera que existen y que *de facto* hacen muy difícil el respeto y aplicación de la apropiación en contextos posbélicos. Entre los condicionantes de tipo práctico se encuentran: la falta de capacidades locales, la dependencia de recursos externos y las fuertes condicionalidades existentes y la desconfianza mutua que caracteriza la interacción entre actores internos y externos, fruto muchas veces de choques socioculturales (diferentes manera de hacer) y sociopolíticos (diferentes agendas y prioridades). Por lo que respecta a los condicionantes estructurales, la literatura ha señalado la existencia de unas relaciones globales asimétricas y postcondicionales, la superioridad moral de la construcción de paz y la problematización que en los últimos años se ha hecho del concepto de autonomía. Estos seis condicionantes imposibilitarían la aplicación de la apropiación local, negando así su sentido original y el respeto y priorización de lo local que los tres enfoques alternativos que observamos en el capítulo anterior (consecuencialismo, social-emancipador y multicultural) demandaban como condición para que los procesos de construcción de paz pudieran garantizar su sostenibilidad y su legitimidad. De este modo, para las perspectivas más críticas, la apropiación local sería más un discurso instrumental que busca la relegitimación de los actores externos en los contextos de construcción de paz que un verdadero principio capaz de superar los problemas de fondo de estas intervenciones, planteados en capítulos anteriores.



**PARTE III. CONSTRUCCIÓN DE PAZ  
POSBÉLICA Y APROPIACIÓN LOCAL EN  
SIERRA LEONA**



# INTRODUCCIÓN AL CASO DE SIERRA LEONA

Esta tercera parte tiene como objetivo analizar el proceso de construcción de paz posbélica en Sierra Leona aplicando el marco teórico que acabamos de desarrollar en los capítulos anteriores. Ello nos permitirá observar las características del proceso de construcción de paz sierraleonés, así como también algunos de los aspectos que los debates críticos han ido analizando, tales como: el tipo de modelo que ha predominado (conservador, ortodoxo-liberal o emancipador), algunos de los disensos planteados (resultados, inconsistencias y agendas) o la presencia y aplicación del concepto de apropiación local en el conjunto del proceso. Si bien a lo largo de los tres capítulos que comprende esta tercera parte irán señalándose algunos aspectos coincidentes o no con lo apuntado con anterioridad, en la última parte también se recogerán aquellas conclusiones que puedan derivarse de comparar el caso de Sierra Leona con los análisis efectuados en los primeros capítulos.

Centrándonos en el caso de Sierra Leona, un primer aspecto que cabe mencionar es, precisamente, el hecho de que esta antigua colonia británica ha sido considerada por muchos como un “laboratorio” de la construcción de paz (Cooper, 2008). Naciones Unidas, en particular, ha señalado lo siguiente:

*“[...] the resolution marked another “significant phase in the United Nations experiment in post-conflict peacebuilding”, with Sierra Leone as the “laboratory”. Since the end of the armed conflict in 2002, the country had made gains in establishing democracy and reviving the economy. The international community deserved thanks for its investment in efforts to achieve lasting peace, pursue the ideals of democracy and human rights, and to lift Sierra Leone from the bottom of the human development index.”<sup>142</sup>*

---

<sup>142</sup> Véase Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, “Security Council asks Secretary-General to establish Peacebuilding Office in Sierra Leone after mandate of United Nations Integrated Office ends”, 5 de agosto de 2008, en: <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9414.doc.htm>

El conflicto armado que asoló el país durante la década de los noventa dio paso a principios de 2002 –con la finalización oficial de la guerra- a uno de los procesos de reconstrucción más ambiciosos que han tenido lugar en los últimos años a escala internacional. Un gran número de reformas fueron puestas en marcha en cada uno de los ámbitos que hemos ido analizando (la seguridad y la gobernanza, la democratización, la liberalización económica y la justicia transicional), implicando la participación de multitud de actores locales, regionales e internacionales y el envío de centenares de millones de dólares. El país, tal y como han argumentado los organismos internacionales presentes en el país, ha sido repensado desde cero. No sólo eso, la atención mediática, institucional y académica que de manera creciente ha concitado Sierra Leona (tanto en su fase bélica como en la posbélica) lo convierten en un caso óptimo para analizar muchos de los debates, discursos y características que hemos ido observando en las páginas anteriores.

Una pregunta fundamental, en este sentido, es saber qué motivos explican la notable atención que Sierra Leona ha acaparado en estos últimos años. Esta pregunta es del todo significativa, sostiene Morten Boas, ya que Sierra Leona no ha sido ni uno de los conflictos más virulentos del continente africano (provocó unas 50.000 víctimas mortales en una década, frente a los millones de muertos de la República Democrática del Congo, Angola o Sudán), ni es un país que presente intereses especialmente aparentes para el conjunto de los países occidentales (2007: 1).

Stefan Meyer ha ofrecido dos argumentos sugerentes al respecto. En primer lugar, el autor considera que Sierra Leona se convirtió desde finales de los años noventa en una de las principales plataformas sobre el debate entre “codicia” y “agravios” que trataba de determinar las causas de los conflictos armados de posguerra fría. Como veremos en el capítulo 6, la cuestión de los “diamantes ensangrentados” y las motivaciones de los combatientes en Sierra Leona fue desde entonces objeto de intensa discusión entre organismos internacionales, medios de comunicación e investigadores. Un segundo motivo que para Meyer, así como para otros autores como Richard Fanthorpe,<sup>143</sup> explicarían el protagonismo de Sierra Leona tiene que

---

<sup>143</sup> Según Fanthorpe, un destacado responsable de la cooperación británica (DfID) le aseguró que Sierra Leona era un lugar estratégicamente muy importante ya que si la construcción de paz en un

ver justamente con la relevancia otorgada por algunos actores internacionales (especialmente Naciones Unidas y el Gobierno británico) al proceso de construcción de paz en este país. El despliegue de numerosas reformas y actores lo habrían convertido en un ejemplo que podría demostrar cómo las intervenciones internacionales de nueva generación (que combinan el mantenimiento de la paz con una agenda mucho más amplia) pueden obtener resultados concretos y positivos, máxime tras los fracasos experimentados en la primera mitad de los años noventa en países como Somalia o Ruanda (2007: 13-14). De este modo, y como analizaremos al final del capítulo 7, muchas de las estrategias de construcción de paz implementadas en Sierra Leona han sido presentadas por la comunidad internacional como “éxitos” indiscutibles y como una muestra de lo que este tipo de procesos son capaces de lograr siempre que sean bien gestionados.

Los siguientes tres capítulos pretenden, por lo tanto, analizar algunos de los aspectos relacionados con el proceso de construcción de paz en Sierra Leona. El primer capítulo de esta parte (*capítulo 6*) tiene como objetivo aproximarse al conflicto armado en este país, que tuvo lugar entre 1991 y 2002. Para dicho análisis se aplicará el triángulo ACI (actitudes/actores, conducta e incompatibilidades) que suele utilizarse en el ámbito de la investigación para la paz para analizar conflictos. La aproximación al conflicto armado que afectó Sierra Leona durante más de una década es importante por dos motivos principales. En primer lugar, porque nos ayudará a entender el proceso y los actores que fueron importantes en el transcurso y gestión de la fase bélica y que luego han sido también relevantes en la fase de construcción de paz posbélica. En segundo lugar, porque el capítulo hará especial incidencia en las incompatibilidades o causas de fondo que podrían haber llevado a la conformación del Revolutionary United Front (RUF) –principal grupo armado- y al estallido de la violencia en marzo de 1991. El análisis de estas incompatibilidades nos permitirá observar que el predominio de varias narrativas o discursos principales que han tratado de explicar el origen de la guerra arguyendo causalidades substancialmente diferentes. Este hecho es crucial para entender cuáles han sido los discursos que han acabado configurando el imaginario internacional sobre los problemas de fondo del país y las soluciones que el proceso de construcción de paz debe priorizar. Dicho de otro modo, el

---

país de cinco millones de habitantes triunfa o fracasa será un ejemplo determinante de lo que puede pasar en el resto de casos. Comentario personal realizado por el autor citado en noviembre de 2008.

capítulo tratará de determinar si, como vimos en el capítulo segundo, ha existido un posible consenso sobre los problemas de Sierra Leona que haya podido determinar un consenso sobre sus soluciones.

El siguiente capítulo (*capítulo 7*) abordará de manera bastante descriptiva las diferentes características del proceso de construcción de paz posbélica a partir del año 2002: las *principales reformas* llevadas a cabo (analizando cada uno de los ámbitos de la construcción de paz); los *actores* que han participado de este proceso, destacando especialmente los mecanismos de *coordinación* desarrollados, así como las características y especificidades de la *interacción* entre todos ellos y, finalmente, un *balance oficial de los resultados* obtenidos que, como ya hemos anticipado, se ha caracterizado por el optimismo mostrado por las organizaciones internacionales al subrayar los éxitos y logros alcanzados desde el final de la guerra. De cara a ofrecer un período de análisis más acotado, el capítulo hará referencia sobre todo al proceso que va desde el inicio formal de la construcción de paz (enero de 2002, fecha en que finalizó la guerra) hasta los años 2007 y 2008, momento en el que se produjo el primer relevo presidencial democrático en el contexto posbélico. En este sentido, se analizará sobre todo el papel del partido que estuvo en el Gobierno sierraleonés entre 2002 y 2007, el Sierra Leone People's Party (SLPP), principal interlocutor de los actores externos durante este período. El capítulo nos permitirá analizar, por lo tanto, qué tipo de modelo de construcción de paz ha predominado en Sierra Leona (conservador, ortodoxo-liberal o emancipador), cómo este modelo fue evolucionando a lo largo de los años analizados, qué actores han tenido mayor influencia en la existencia de uno u otro modelo, así como algunas de las principales contradicciones, inconsistencias o resultados que puedan existir.

Finalmente, el *capítulo 8* se centrará en la cuestión de la apropiación local y en su relevancia en el caso de Sierra Leona. Como hemos señalado en el capítulo quinto, este concepto ha adquirido un gran auge en los discursos institucionales por su posibilidad de contribuir a una mayor eficacia, sostenibilidad y legitimidad del proceso de construcción de paz con el intento de conceder mayor protagonismo a lo local. De este modo, el capítulo analizará, no sólo su relevancia, sino también las *percepciones* que los diferentes actores tienen respecto al cumplimiento y aplicación de este principio en el caso sierraleonés. Para medir



este aspecto se tendrá en cuenta el triple modelo sugerido por Sending (2010) para analizar la apropiación local en contextos de construcción de paz posbélica y que establecía gradaciones a la hora de entender la apropiación local (control, participación, horizonte último). Con el objetivo de profundizar y poder ofrecer matices y elementos de comparación a este respecto, nos centraremos en el análisis de tres reformas concretas del proceso de construcción de paz sierraleonés: la reforma del sector de la seguridad, la estrategia de descentralización política y el caso del Tribunal Especial, encargado de juzgar a los principales responsables de cometer violaciones de los derechos humanos durante la guerra. Finalmente, el capítulo establecerá el *balance* que organismos como la OCDE han efectuado sobre la aplicación del principio de apropiación local en el caso de Sierra Leona. En general, este capítulo nos ayudará a entender la relevancia de la apropiación local en Sierra Leona, sus potencialidades y contradicciones señaladas anteriormente para determinar si verdaderamente ha supuesto un enfoque alternativo y positivo para el país. El análisis de la apropiación local también será útil para profundizar en las interacciones complejas que existen entre los diversos actores que participan del proceso de construcción de paz. En definitiva, el capítulo ofrecerá más elementos de análisis para observar lo planteado por la literatura crítica en capítulos anteriores.

### ***Nota metodológica***

Como señalamos en la introducción de la investigación, para la elaboración de estos tres capítulos se han utilizado referencias bibliográficas, así como varias entrevistas realizadas en Sierra Leona entre abril y junio de 2008 y julio y agosto de 2009 (muy especialmente para el capítulo 8). Para la mayoría de entrevistas se utilizó un tipo de cuestionario “no restringido o abierto”.<sup>144</sup> Siguiendo a Miguel S. Vallés (2007), diremos que las entrevistas fueron en profundidad de tipo “especializada”.<sup>145</sup> Las entrevistas se focalizaron en cuatro tipos de actores que han participado en el proceso de construcción de paz de manera activa: i)

---

<sup>144</sup> Para ver cuestionario utilizado véanse Anexo 3.

<sup>145</sup> En ocasiones este tipo de entrevistas se conocen también como “entrevistas dirigidas a elites”. Se trata de un estilo de entrevistas que recomienda utilizar siempre personas expertas o “bien informadas” (Vallés, 2007:189).

representantes gubernamentales del SLPP (partido que ostentó el poder entre 2002 y 2007); ii) funcionarios, técnicos o expertos locales que participaron en la elaboración de las diferentes reformas; iii) representantes de organizaciones internacionales de tipo bilateral y multilateral y iv) miembros de las principales organizaciones de la sociedad civil sierraleonesa que también tomaron parte de algunas de las estrategias de construcción de paz que analizaremos. Estos actores fueron contactados personalmente durante las diferentes estancias en el país. En el anexo 2 de la investigación puede encontrarse una relación de las personas que fueron entrevistadas, señalando la fecha concreta de la entrevista y respetando siempre el anonimato (el cual fue casi siempre solicitado por los propios entrevistados).

En los siguientes capítulos se utilizará un código para aludir a cada uno de estos cuatro tipos de actores. Tal y como refleja el cuadro 6.1., para aludir a los representantes gubernamentales del SLPP entre 2002 y 2007 utilizaremos el código RG; para aludir a los técnicos o expertos locales utilizaremos el código TL; para los representantes internacionales el código RI, mientras que para los miembros de la sociedad civil será el código SC. Los diferentes números se referirán a las diferentes personas entrevistadas (ejemplo: RG1, RG2, TL1, TL2, RI4, RI5, SC3, SC5, etc.).

**Cuadro 6.1. Tipología de actores entrevistados y códigos utilizados para ser citados en el texto**

<b>Tipo de actor entrevistado</b>	<b>Código utilizado</b>
Representantes gubernamentales del SLPP	RG
Funcionarios, técnicos o expertos locales que participaron en la elaboración de las diferentes reformas	TL
Representantes de organizaciones internacionales de tipo bilateral y multilateral	RI
Miembros de las principales organizaciones de la sociedad civil sierraleonesa	SC

Fuente: Elaboración propia

Así las cosas, estos tres capítulos ayudarán a analizar en profundidad al caso de Sierra Leona, tanto en lo respectivo a las causas, proceso y dinámicas del conflicto armado (cuestiones que cabe analizar para entender la fase posbélica), como muy especialmente a las características del proceso de construcción de paz (tipo de

modelo aplicado, resultados, contradicciones e inconsistencias, motivaciones de los actores locales e internacionales, coordinación e interacción entre todos ellos, relevancia y aplicación del concepto de apropiación local, etc.). Estos tres capítulos, así como las conclusiones de la investigación, determinarán qué aspectos señalados por la literatura crítica pueden encontrarse en el caso sierraleonés y cuáles no aparecen con tanta claridad.



# CAPÍTULO 6. ANÁLISIS ACI DEL CONFLICTO ARMADO EN SIERRA LEONA (1991-2002)

## 1. INTRODUCCIÓN

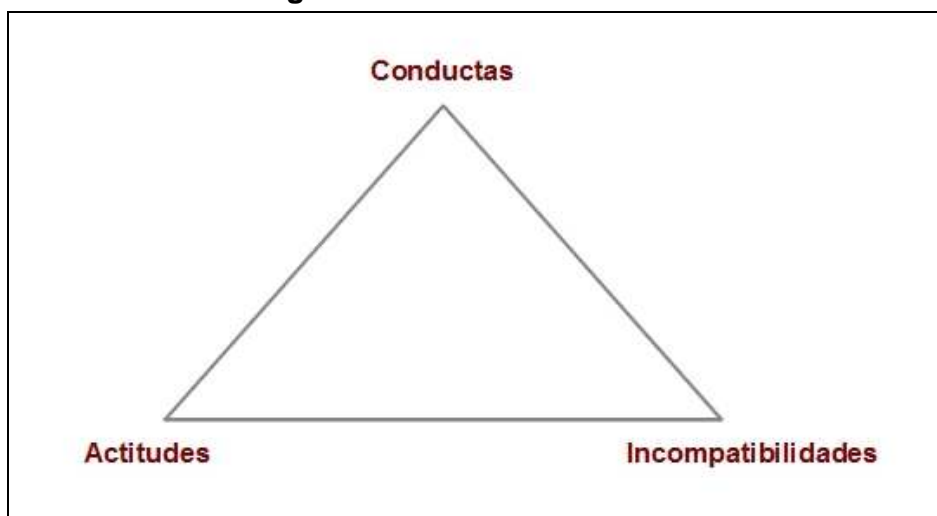
El nombre de Sierra Leona está asociado esencialmente a la historia del conflicto armado que sacudió a este país entre 1991 y 2002. Los enfrentamientos entre los diferentes gobiernos sierraleoneses en el poder durante toda esta década y el llamado Revolutionary United Front (RUF) provocaron entre 50.000 y 75.000 víctimas mortales, según las fuentes, y el desplazamiento forzado de más de dos millones de personas (casi la mitad de la población del país) (Campbell, 2002; Kandeh, 2005). Desde finales de los años noventa, este conflicto fue suscitando una atención mediática, institucional y académica cada vez más importante. Dicha atención, especialmente la de carácter mediático, estuvo muy vinculada a determinados aspectos del conflicto, tales como la utilización de menores como soldados en las diferentes facciones que se enfrentaban (muchos de ellos reclutados de manera forzada), las amputaciones como arma de guerra en determinadas fases del conflicto o el saqueo de las minas de diamantes por parte de los diferentes actores.

Este capítulo tiene como objetivo describir y analizar el conflicto armado en Sierra Leona. Tal y como subraya Rafael Grasa, especialmente útil para este análisis resulta diferenciar tres vértices de un triángulo que contemplan: las *actitudes* de los actores y personas/grupos involucradas en el conflicto, actitudes determinadas por el entorno cultural; las *conductas* de dichos actores, las cuales, a su vez, determinan el proceso y las diferentes fases del conflicto armado, y finalmente, las *incompatibilidades* o problemas de fondo, es decir, las principales causas que pueden haber provocado el conflicto y el enfrentamiento armado (2010: 85-86). Este mapa de análisis suele conocerse como el *triángulo ACI* (actitudes, conductas, incompatibilidades).

Este análisis se estructurará a partir de tres apartados diferentes. En el primer apartado describiremos los *antecedentes históricos* así como el *contexto* social,

político y económico previo al estallido del conflicto armado en marzo de 1991, cuando el RUF anunció oficialmente el inicio de su ofensiva contra el gobierno sierraleonés. El segundo apartado analizará en profundidad los elementos del triángulo ACI mencionado (véase Gráfico 6.1.), haciendo especial incidencia en los diferentes *actores* que participaron (primarios, secundarios y terciarios) y en el *proceso* del conflicto armado y las diferentes *fases* de las que se compuso, destacando especialmente tres (1991-1996; 1996-1999 y 1999-2002).

**Gráfico 6.1. El triángulo ACI de análisis de conflictos**



Fuente: Grasa, 2010: 86, a partir de Galtung (1998)

El tercer apartado abordará las *incompatibilidades*, último elemento del triángulo ACI. Este aspecto merece un apartado y un análisis especial debido a que han predominado varias narrativas o discursos que han explicado de manera diferente las incompatibilidades de fondo que llevaron al surgimiento del RUF y al inicio de la guerra. La característica principal de la mayoría de las cuatro narrativas sobre las incompatibilidades y causas de fondo del conflicto es que han tendido a ofrecer argumentaciones monocausales. La primera narrativa (la del “*nuevo barbarismo*”), ha explicado el origen y la naturaleza de la guerra en Sierra Leona haciendo especial énfasis en los aspectos identitarios y neomaltusianos (escasez de recursos y presión demográfica) (Kaplan, 1994; Homer-Dixon, 1994, entre otros). Una segunda narrativa (la “*maldición de los diamantes*”) ha subrayado la presencia histórica de los diamantes, los incentivos materiales y la codicia de los principales actores implicados en el conflicto como factores primordiales (Collier y Hoeffler, 2000; Gberie, 2005, entre otros). La tercera narrativa, que denominaremos como la

“*crisis del estado en la sombra*”,<sup>146</sup> se ha centrado en la fragilidad y en el colapso de las instituciones postcoloniales sierraleonesas como principal argumento para explicar el estallido del conflicto en 1991 (Reno, 1995, 1998). Finalmente, una cuarta narrativa -la menos monocausal de todas al combinar aspectos sociales, políticos y económicos- ha optado por contrarrestar algunos de los argumentos ofrecidos por las anteriores (especialmente por las dos primeras) para enfatizar el carácter político (y no tanto “criminal”, como otros discursos han destacado) del origen y desarrollo del RUF. Esta cuarta narrativa se ha basado en la idea de la “*exclusión de los jóvenes*” y en la *generación de “agravios”* como principal argumento causal (Abdullah y Bangura, 1997; Richards, 1996; Peters, 2006, entre otros).

Estas cuatro narrativas se caracterizan además por la influencia que determinados autores han tenido en la configuración de cada una de ellas, representando a disciplinas substancialmente distintas: Kaplan viene del ámbito periodístico; Collier de la economía y de los estudios econométricos; Reno de las ciencias políticas y Abdullah, Richards o Peters son un buen ejemplo de la influencia que la historiografía y la antropología han tenido en los últimos años en el análisis de los conflictos. Sea como fuere, Sierra Leona ha sido para todos ellos un caso principal de estudio y un ejemplo recurrente que ha impregnado el conjunto del debate sobre las causas de los conflictos africanos desde los años noventa. Finalmente, cabe señalar otro aspecto característico del caso de Sierra Leona. Muchas de las aportaciones al debate sobre las causas y naturaleza del conflicto han sido realizadas por académicos sierraleoneses (bien desde la diáspora o desde dentro del país). Sus argumentos en algunos casos han sintonizado con los ofrecidos por autores extranjeros, pero en otros han perseguido claramente desafiarlos. Estas páginas han procurado recoger muchas de esas contribuciones, destacando las de Lansana Gberie, Joe Alie, Ibrahim Abdullah, Arthur Abrahams, Jimmy Kandeh o Yusuf Bangura, entre otros que iremos citando. Asimismo, otra fuente utilizada y que debe considerarse como imprescindible en el análisis de este caso es el informe de la Comisión para la Verdad y la Reconciliación (a partir de ahora, CVR o “Comisión”). Dicho documento, publicado finalmente en 2004 tras varios años de

---

<sup>146</sup> La acepción original es “*shadow state*”. En su traducción se ha optado por un término que enfatice la idea principal del autor, la coexistencia de formas estatales e informales de poder.

trabajo y que consta de casi cinco mil páginas de análisis, ha ofrecido un relato exhaustivo y muy completo sobre las causas del conflicto.<sup>147</sup> Cabe señalar que también se han utilizado entrevistas personales realizadas a determinados actores del conflicto armado y que serán debidamente citadas siguiendo la metodología indicada en la introducción del caso de estudio.

El motivo principal que justifica este capítulo, sin embargo, es determinar si, tal y como señalaba la literatura crítica sobre la construcción de paz en el segundo capítulo, alguna de estas cuatro narrativas ha prevalecido de manera especial en los discursos institucionales y ha contribuido así a configurar un imaginario o un consenso determinado sobre las causas del conflicto sierraleonés y sus problemas de fondo. El especial influjo de una de estas cuatro narrativas o bien de una combinación de varias podría explicar el tipo de modelo de construcción de paz que se analizará en el séptimo capítulo.

## **2. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO Y DE LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONFLICTO ARMADO**

Este primer apartado quiere aproximarse de manera breve y muy descriptiva a los antecedentes históricos previos al estallido del conflicto armado en marzo de 1991 y al contexto social, político y económico. Para este propósito se analizarán dos fases diferenciadas: una primera que va desde el origen histórico de Sierra Leona (principios del siglo XIX) hasta su independencia de Reino Unido en 1961 y una segunda fase que analiza la historia postcolonial sierraleonesa hasta los días previos al surgimiento del RUF.

### **2.1. Del origen de Sierra Leona a su independencia (1808-1961)**

La Sierra Leona moderna es fruto de las demandas de las corrientes antiesclavistas británicas que tuvieron lugar a finales del siglo XVIII y principios del XIX. Miles de esclavos libertos procedentes de Jamaica, EEUU o el Reino Unido fueron enviados a una porción costera de este territorio para fundar un

---

<sup>147</sup> Al constar de cuatro volúmenes nos referiremos a cada uno de ellos de la siguiente manera: Volumen 1 (2004a), Volumen 2 (2004b), Volumen 3a (2004c) y Volumen 3b (2004d). Véase bibliografía.



asentamiento que bautizaron con el nombre de Freetown. Los habitantes de este asentamiento, que fue puesto oficialmente bajo protección del Gobierno británico en 1808 y denominado como “la Colonia”, fueron socializados bajo el influjo de las autoridades coloniales, así como de las sociedades de misioneros anglicanos (Alie, 1990: 48). Lansana Gberie ha subrayado el grado de desarrollo que “la Colonia” alcanzó en los siguientes años. Hacia la década de 1840, Freetown registraba un índice de escolarización infantil proporcionalmente superior a la que entonces existía en el Reino Unido. Asimismo, la elite criolla que iba surgiendo se caracterizaba por un elevado nivel educativo, siendo habitual encontrar abogados, comerciantes o sacerdotes que incluso viajaban a otras partes del continente africano en “misión civilizadora” (Gberie, 2005: 19).

No obstante, esa realidad sólo tenía lugar en la llamada “Colonia”. El resto del territorio de lo que más tarde constituiría Sierra Leona, declarado oficialmente como “Protectorado” británico en 1896, presentaba una realidad muy distinta a la existente en Freetown. En este otro territorio convivían una gran amalgama de lenguas, tradiciones y grupos étnicos, siendo los “Mendes” (en el sur y este) y los “Temnes” (principalmente en el norte), los mayoritarios al representar aproximadamente a un 30% cada uno de la población total (Alie, 1990: 11). La presencia colonial británica no fomentó un sentido unitario entre estas dos realidades (Colonia y Protectorado), hasta la gradual anexión del Protectorado que daría comienzo en la década de los años veinte (Gberie, 2005: 19). Los diferentes intentos constitucionales impulsados por Londres para establecer un Parlamento que representara al conjunto del país generaron importantes tensiones entre los líderes de la Colonia y el Protectorado, al considerar estos últimos que el reparto de escaños sobrerrepresentaba a los grupos criollos en las nuevas instituciones. Esta disputa desembocó en las décadas de los cuarenta y los cincuenta en la creación de dos partidos políticos que tendrían como objetivo representar los intereses de cada una de las partes: el National Council of Sierra Leone (NCSL) representaba los intereses de la Colonia, mientras que el Sierra Leone People's Party (SLPP) se erigió en el representante oficial del Protectorado (CVR, 2004c: 16).

Estas disputas llevaron a las autoridades coloniales a diseñar una Constitución en 1951 en la que finalmente se concedía al Protectorado un control mayoritario. Las



o menos apacible, en el que Margai habría tenido como principal objetivo la unificación nacional del país, teniendo en cuenta el grado de fractura social que hasta ese momento se había producido entre la elite criolla afincada en la capital, Freetown, y el resto de grupos étnicos (Magbaily Fyle, 1981; Alie, 1990). Christopher Clapham (2003), por su parte, ha destacado la estabilidad económica y política del país en el inicio de su independencia, mientras que Gberie ha subrayado incluso el prestigio que la Universidad de Sierra Leona (Fourah Bay College) había adquirido en esa época tanto a nivel regional como incluso internacional (2009a: 10).

Sin embargo, la repentina muerte de Margai en 1964, inauguró una nueva etapa de tensiones políticas que esta vez iba a tener a diferentes protagonistas. Milton Margai fue reemplazado de inmediato por su hermano Albert Margai, quien inició una maniobra a nivel nacional para declarar el país como un sistema de partido único. Ese asunto sirvió al líder del APC, Siaka Stevens, para emprender en los siguientes años una campaña contra el nuevo Primer Ministro, al que consideraba ilegítimo al no haber sido elegido democráticamente. No sólo eso, Stevens, cuyo grupo étnico eran los Limba, apeló al sentimiento identitario para advertir de las intenciones de Margai (de etnia Mende), asegurando que detrás de sus movimientos políticos existía un plan para lograr la hegemonía Mende en detrimento de los principales grupos del norte del país, Temne y Limba (Gberie, 2005: 26). El APC había logrado consolidar la imagen de ser un partido de masas y de inspiración socialista (muy influenciado por la figura del histórico sindicalista sierraleonés Wallace-Johnson), que aspiraba a defender los intereses de los más pobres (Magbaily Fyle, 1981: 124). En cambio, el SLPP era presentado como el partido de los más ricos y representante de los intereses de la población Mende en el sur y en el este, donde los niveles de educación, fruto de la influencia misionera, eran más elevados, en contraposición a los del norte, donde el islam tenía un influjo mucho mayor. Este hecho contribuiría a que el APC fuera capaz de aglutinar cada vez a más gente, especialmente a jóvenes del ámbito urbano (Alie, 1990: 224).

Este tipo de discursos y percepciones tuvieron su efecto y en las elecciones celebradas en marzo de 1967 el APC de Stevens logró la victoria ante el SLPP de Margai. No obstante, un golpe de estado liderado por el oficial del ejército David

Lansana evitaría su nombramiento, abriendo un período en el que se produjeron varios golpes y contragolpes por parte de diferentes sectores del ejército, hasta que en uno de ellos, en abril de 1968, Stevens fue restituido finalmente en el poder. Ante el contexto de inestabilidad política, el nuevo Primer Ministro, advertido por sectores del ejército, decidió constituir un Gobierno de Unidad Nacional en el que se integraron también miembros del SLPP (*Ibíd.*: 241). Sin embargo, a medida que el país lograba una relativa estabilidad, Stevens perfilaba un Gabinete copado por personas principalmente del APC. La década de los setenta presenció un gradual proceso de centralización política. En 1971, Stevens logró la aprobación de una Constitución republicana que lo nombraba Presidente ejecutivo del país. Dos años más tarde, las elecciones generales estuvieron marcadas por el fraude electoral, dando como resultado un Parlamento donde apenas existía ya presencia de la oposición política. Finalmente, en 1978 logró la aprobación parlamentaria de un decreto en el que se establecía un sistema de partido único. El decreto, ratificado mediante un referéndum repleto de irregularidades (el 97% de la población aprobó supuestamente la decisión), derivó en la prohibición de partidos políticos y de todo tipo de oposición (Sessay *et al.* 2009: 29).

El sistema de partido único de Stevens vino acompañado de una etapa de fuerte represión social y política. David Keen considera que los dos pilares del régimen de Stevens desde entonces fueron la intimidación y el patronazgo (2005: 16). Por una parte, el ejército, pero especialmente las unidades privadas que Stevens creó, las llamadas SSD (Special Security Division), sistematizaron la violencia y la amenaza como medio de control de la población y de los posibles focos de oposición.<sup>148</sup> Entrenadas por el régimen cubano, con quien Stevens mantenía contactos en un contexto internacional de guerra fría, las SSD recibían cuatro veces más recursos que el propio ejército nacional (Reno, 2009: 50). Por otra parte, el mandatario estableció una red de apoyos en las diferentes esferas de la sociedad –entre las que se encontraba una influyente elite libanesa, destacando la figura de Jamil Said Mohamed–, centralizada en su persona y basada en la extracción y comercialización de los diamantes hallados en la década de los treinta en el este del país (Fanthorpe, 2001). Si en los años sesenta, se estima que los diamantes generaban oficialmente unos 200 millones de dólares anuales de

---

<sup>148</sup> Muchas de las unidades de la SSD fueron entrenadas en el extranjero durante la década de los setenta, especialmente en Guinea-Conakry y Cuba (Keen, 2005).

beneficios, veinte años más tarde Stevens y su esfera habían reducido esa cantidad a no más de cien mil dólares, al controlar y desviar esas ganancias a sus propias redes de patronazgo<sup>149</sup> (Gberie, 2005: 32). William Reno (1995, 1998) ha argumentado que el régimen del APC se convirtió en un “Estado en la sombra”, caracterizado por la desintegración gradual de las instituciones “formales” y la preponderancia de unas relaciones políticas y económicas informales. El país además acrecentaba sus divisiones políticas y regionales: las regiones del sur y del este (de mayoría Mende) fueron marginadas por un Gobierno que se percibía como representante de los intereses de los grupos del norte (principalmente dominado por los grupos Temne y Limba) y de la elite criolla de la capital. Las desigualdades sociales fueron haciéndose cada vez más obvias entre un sector minoritario de la población que se enriquecía mediante las instituciones y una mayoría social que se enfrentaba a un creciente proceso de pauperización (Alie, 2000: 29). Asimismo, el país culminaba a principios de los años ochenta su hundimiento económico y social tras la aplicación de los Planes de Ajuste Estructural diseñados por el FMI y el Banco Mundial que, entre otras cosas, redujeron extraordinariamente el gasto social (Pugh, Cooper y Goodhand, 2003). A principios de los años noventa, señala Ian Smilie, la economía sierraleonesa se encontraba en una situación de “virtual colapso”: si el crecimiento económico del país había alcanzado un promedio del 4% entre 1965 y 1973, este cayó al 1,8% a mediados de los años ochenta y pasó a ser negativo pocos años después (2009: 15).

Con este marco de fondo, las protestas sociales, alentadas por colectivos estudiantiles, pero respaldadas por una gran parte de la población, empezaron a aflorar por todo el país, especialmente en la capital. Ante este panorama de gradual agitación social, Stevens decidió traspasar el poder en 1985 a Joseph Saiduh Momoh, oficial del ejército y uno de sus principales y más cercanos colaboradores. Momoh trató de iniciar un paulatino desmantelamiento del sistema de partido único, la restitución de una democracia multipartidista y declaró el inicio de “un nuevo orden” basado en la “construcción de un proyecto nacional” (Gberie, 2005: 35). A pesar de la voluntad de pasar página, el Gobierno de Momoh

---

<sup>149</sup> Según Joe Alie (2000), en esta época se popularizó una expresión atribuida al propio Stevens, quien llegó a afirmar, refiriéndose al poder y a la presencia en las instituciones, la idea expresada en idioma krio de que “*usai yu tai kaw, na dae l dae it*” (“una vaca pasta donde está amarrada”).

enfrentaba una situación de bancarrota y, además, el grueso de su ejecutivo todavía estaba formado por personas muy cercanas a la figura de Stevens, que seguía teniendo una notable influencia sobre las decisiones de Momoh. El proceso aperturista y el anuncio de cambios llegaron demasiado tarde. En los años de represión de Stevens se había ido fraguando una oposición política que a principios de los años noventa iniciaría una rebelión armada (Koroma, 2004). El 23 de marzo de 1991, un centenar de hombres armados, en su mayoría de origen liberiano y burkinabés y liderados por un antiguo oficial del ejército, Foday Sankoh, lanzó un ataque sorpresa desde Liberia sobre varias poblaciones del este del país. Era el inicio del RUF y de una guerra que duraría los siguientes once años (Gberie, 2005).

### **3. DESCRIPCIÓN Y EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO ARMADO EN SIERRA LEONA (1991-2002)**

A menudo se ha catalogado el conflicto armado de Sierra Leona como un conflicto de tipo “intraestatal” o interno. Como vimos en el segundo capítulo, una parte de la literatura de principios de los años noventa insistió en presentar los conflictos de posguerra fría bajo esta etiqueta, sin tener en cuenta la participación de otro tipo de actores no estrictamente pertenecientes a la realidad local y que, tal y como defendía la literatura más crítica, otorgarían a conflictos como el de Sierra Leona una dimensión más regional, internacional o transnacional que a menudo ha sido ignorada. Este apartado analiza la gran amalgama de *actores* que tomaron parte en el transcurso de la guerra, así como el *proceso* que siguió el conflicto, condicionado por las conductas que ejercieron los diferentes actores. Como señalábamos anteriormente, el análisis de las posibles *incompatibilidades* que podrían explicar el origen de la guerra se abordará más adelante.

#### **3.1. Actores**

Siguiendo a Paul Wehr, al analizar los actores de un conflicto armado se suele distinguir entre actores primarios, secundarios y terciarios (en Grasa, 2010). Esta categorización se justifica en función de los intereses de dichos actores en el conflicto y con relación a la evolución del mismo. De este modo, por *actores primarios* entenderemos “las partes directamente implicadas en la disputa armada”

(distinguiendo entre directos e indirectos), por *actores secundarios* “aquellos intervinientes externos en un u otro grado (suministradores de armas, aliados militares, etc.) que tienen una relación explícita y causal con los actores primarios directos, pero que actúan por intereses propios, y sin mandato”, y por *actores terciarios* a “aquellos agentes externos que intervienen fundamentalmente sobre la gestión de la disputa, ya sea con mandato (organismos internacionales, fuerzas de mantenimiento de la paz, ONGs, etc.) o sin él (medios de comunicación, por ejemplo) (Romeva, 2003: 37-39).

Analizando el caso de Sierra Leona, los *actores primarios directos* fueron, por un lado, las Fuerzas Armadas de los diferentes gobiernos del país durante la década de los noventa (Momoh, Strasser, Maada Bio y Kabbah) y, por otro lado, el RUF liderado por Foday Sankoh. Asimismo, desde mayo de 1997 hasta febrero de 1998, el país estuvo gobernado por una Junta militar autodenominada como el AFRC liderada por Johnny Paul Koroma, quien compartió el poder con el RUF hasta que el entonces Gobierno de Ahmed Tejan Kabbah fue restituido. Cabe señalar también la existencia de un tipo de actores que podemos considerar como *primarios indirectos*, es decir, actores que aunque no participaron del enfrentamiento armado sufrieron sus consecuencias humanitarias o bien intentaron intervenir en su disputa, hacer frente a los efectos de la violencia o movilizarse para la denuncia de las violaciones de los derechos humanos o para la resolución del conflicto (el conjunto de la población civil, organizaciones de la sociedad civil sierraleonesa, grupos interreligiosos, grupos de mujeres, etc.) (Pham, 2004; Hayner, 2007).

En cuanto a los *actores secundarios*, es importante señalar la presencia de varios actores que participaron como aliados de los dos principales contendientes. Por lo que respecta al bando gubernamental, destacan varios apoyos militares esenciales: las llamadas Civilian Defence Force (CDF), grupos de autodefensa civil que habían surgido como reacción a los abusos que el RUF estaba perpetrando contra la población civil en algunas de las comunidades locales, especialmente en el este y el sur, donde la revuelta había empezado; el llamado United Liberation Movement of Liberia (ULIMO), que ayudaba a combatir contra el RUF (Gberie,

2005: 65);<sup>150</sup> las fuerzas regionales de interposición del ECOMOG (pertenecientes a la organización regional ECOWAS), lideradas por Nigeria y con un papel fundamental durante todo el conflicto (Adebayo, 2002), y los efectivos enviados por varias empresas de seguridad privada, tales como la sudafricana Executive Outcomes o las británicas Ghurka Security Guards o Sandline International (Musah, 2000). Por su parte, el RUF contó con el constante respaldo del grupo armado liberiano National Patriotic Front of Liberia (NPFL), liderado por Charles Taylor, quien a partir de 1997 se convertiría en Presidente de su país.

Del mismo modo, es importante destacar el apoyo indirecto de algunos Gobiernos africanos a ambas partes, como por ejemplo, el ofrecido por Nigeria y Guinea-Conakry a los ejecutivos sierraleoneses (CVR, 2004c: 96)<sup>151</sup> o bien el de Libia, Costa de Marfil y Burkina Faso al RUF, los cuales fueron fundamentales en el envío de armas al grupo rebelde (Keen, 2005: 221).<sup>152</sup> Un aspecto especialmente interesante es la presencia de redes transnacionales vinculadas al intercambio de armas por diamantes. El control por parte del RUF de las minas diamantíferas del este del país le permitió establecer una amplia red de comercialización de diamantes por armas que luego se analizará en detalle (Gberie, 2005; Keen, 2005).

Finalmente, los *actores terciarios* incluyen todas aquellas organizaciones o países que tuvieron un papel relevante en la gestión y mediación de dicho conflicto. Entre éstos destacan: i) organizaciones multilaterales como el ECOWAS, la Unión Africana, Naciones Unidas o el FMI; ii) las más de 500 organizaciones humanitarias en su momento presentes en el país, o iii) países concretos, entre ellos, EEUU, quien a través de su Enviado Especial para África, Jesse Jackson,

---

<sup>150</sup> El ULIMO surgió como respuesta al NPFL de Charles Taylor, al ser principalmente sectores liberianos que vivían en campos de refugiados y otras partes de Sierra Leona y que pertenecían a grupos étnicos enfrentados a Charles Taylor (Khran y Mandingo, principalmente) (Ruíz-Giménez, 2003: 42).

<sup>151</sup> El presidente guineano, Lansana Conté, fue determinante en algunas fases de la guerra con el envío de unos 200 soldados que combatieron conjuntamente con el ejército sierraleonés.

<sup>152</sup> El apoyo de Muamar el Gadafi y Blaisé Compaoré –que junto con Taylor formaban el llamado “conducto triangular del RUF”– respondía a agendas políticas y económicas pero también a agravios interpersonales (Gberie, 2005: 49-53). Por su parte, Blaisé Compaoré mantenía una estrecha relación con Taylor, quien le había ayudado a derrocar a Thomas Sankara en 1987 (*Ibid.*: 53).



desempeñó un papel profundamente criticado en la consecución del acuerdo de paz de Lomé en 1999. De especial mención es la actuación del Gobierno británico, quien como ex colonia adoptó un papel muy activo y polémico en la última fase del conflicto a través de su embajador en el país, Peter Penfold, no sólo como mediador sino también con el envío y la intervención de tropas en el año 2000 (Adebayo, 2002: 93-95). Otro de los actores terciarios importantes fue la cadena británica BBC. Según Lansana Gberie, en muchos momentos dicha cadena fue manipulada por los rebeldes, favoreciendo su fortalecimiento y consolidación (2005: 120n).<sup>153</sup>

La participación de todos estos actores (nacionales, regionales, internacionales y transnacionales) muestra el carácter complejo y multidimensional del conflicto armado en Sierra Leona, refutando así la idea simplificadora de que deba ser considerado como un conflicto meramente intraestatal. Además, el análisis de las conductas de estos actores, del proceso y de las fases del conflicto muestra las relaciones cambiantes y las agendas propias de todos estos actores.

### **3.2. Dinámica de las conductas: proceso y fases del conflicto armado**

Es posible dividir el ciclo del conflicto armado en tres fases diferentes: i) una primera fase que abarca el inicio de la guerra con el gobierno de Joseph Saidu Momoh hasta el surgimiento y declive de la Junta militar del NPRC (1991-1996); ii) una segunda fase que comprende el final del NPRC y el surgimiento y caída de una nueva Junta militar (1996-1999) y, iii) finalmente, una tercera y última fase que analiza la obtención del principal acuerdo de paz (Lomé) hasta el final definitivo de la guerra (1999-2002).

#### ***Del final de Momoh al surgimiento y declive del NPRC (1991-1996)***

El ataque inicial del RUF en marzo de 1991 cogió por sorpresa al gobierno de Momoh.<sup>154</sup> El Ejecutivo, sin embargo, no dio demasiada importancia a este

---

<sup>153</sup> Como hiciera el NPFL de Taylor, el RUF utilizaba sus retransmisiones para exagerar movimientos militares, provocando el desplazamiento masivo de la población y facilitando el avance del grupo. La guerra, señala Richards, “dejó de ser una cuestión de tácticas militares para convertirse en una batalla por el control de las ondas” (2005b: 384).

<sup>154</sup> A principios de marzo, en una entrevista en la BBC africana, Sankoh había amenazado a Momoh con iniciar una revuelta armada a menos que abandonara el poder en 90 días (Gberie, 2005: 59).

episodio, al pensar que podía tratarse de un ataque perpetrado por efectivos del NPFL de Charles Taylor, quien combatía en el país vecino al Presidente liberiano, Samuel Doe. Taylor ya había amenazado abiertamente a Momoh con emprender represalias en territorio sierraleonés si su Gobierno seguía ofreciendo respaldo al ejército liberiano y al ECOMOG (Alie, 2005: 54; CVR, 2004c: 18; Keen, 2005: 37).<sup>155</sup> Lo cierto es que a medida que pasaban los meses, los rebeldes del RUF ganaban cada vez más terreno, Momoh perdía el control de la situación y se acrecentaban los rumores sobre la posibilidad de que se produjera un golpe de estado interno. Así fue como un grupo de militares, alentados por un inesperado respaldo popular, se plantaron a principios de abril de 1992 ante el palacio presidencial para exigir una mejora de las condiciones del ejército. Pocas horas después, casi sin encontrar resistencia y contando con el respaldo de la diplomacia británica y estadounidense, este grupo de militares anunció oficialmente el derrocamiento de Momoh y el establecimiento de un Consejo Rector Nacional Provisional (NPRC, por sus siglas en inglés) liderado por el joven oficial de veintiséis años, Valentine Strasser (Richards, 2004: 142).

En general, la etapa del NPRC contribuyó a agudizar los problemas que hasta ese momento había enfrentado el país. Contando con la participación puntual de intelectuales y opositores del APC y dirigido por una generación de militares inexpertos y poco formados, el nuevo gobierno persistió en la dinámica de corrupción y represión que había caracterizado a sus antecesores. Asimismo, el NPRC prosiguió la misma política que el Gobierno de Momoh de aumentar rápidamente el número de efectivos del ejército mediante estrategias de reclutamiento masivo, alcanzando ya en 1992 la cifra de 14.000 soldados, procedentes muchos de ellos del ámbito urbano (Keen, 2005: 97). Strasser dilapidó así en los siguientes años la legitimidad social de la que había gozado en un principio. Dicho en palabras del intelectual sierraleonés Jimmy Kandeh:

*“[...] the NPRC’s youthful leaders failed to translate a populist coup into a populist regime, something that would have required the mobilization of popular sectors, the enhancement of state capacities, and the construction of new political institutions.” (1996: 389)*

---

<sup>155</sup> En una entrevista para la BBC el 1 de noviembre de 1990, Taylor hizo unas declaraciones en las que afirmó que el Gobierno de Sierra Leona probaría “la dureza de la guerra” (CVR, 2004c: 3, n1).

Por otra parte, el NPRC y el RUF, a pesar de su aparente convergencia de objetivos (derrocar al Gobierno del APC liderado por Momoh), continuaron con los enfrentamientos armados.<sup>156</sup> Fue en esta etapa en la que empezaron a involucrarse otros muchos actores armados ya mencionados. Strasser, que perdía el control sobre una parte del ejército, recibió el respaldo de las llamadas CDF, lideradas por Hinga Norman y que agrupaban a milicias civiles de base étnica cuyo mayor exponente fueron las *kamajors* en el sur del país (Hoffman, 2009: 121-122).<sup>157</sup> Norman fue capaz de gestar durante los siguientes años una importante red de apoyos que incluía desde empresas diamantíferas que les suministraban armas hasta influyentes personalidades políticas que se encontraban en la diáspora (Fithen y Richards, 2005a: 129). Por otra parte, ECOMOG también desplegó una misión militar en Sierra Leona, al margen de la que ya tenía en Liberia, para respaldar al Gobierno de Freetown. Dicha misión llegó a contar en 1998 con más de 13.000 efectivos, en su mayoría nigerianos.<sup>158</sup>

Pero el respaldo, sin lugar a dudas, más controvertido fue el ofrecido por las empresas de seguridad privada. En esta etapa, Strasser contrató los servicios de la empresa sudafricana Executive Outcomes. Su actuación fue determinante, al contar con grupos de mercenarios muy experimentados (en su mayoría ex-soldados procedentes de la Europa del Este o sudafricanos) que disponían de avanzados sistemas de combate. Cuando en 1995 el régimen de Strasser se

---

<sup>156</sup> Durante las primeras semanas de vida del NPRC, Strasser rechazó una oferta de alto el fuego realizada por Sankoh (Keen, 2005: 94). Por su parte, Arthur Abrahams considera que aunque el RUF estaba dispuesto a colaborar, Sankoh pretendía dictar los términos del acuerdo (2004a: 105).

<sup>157</sup> Las *Kamajors* representaban al principal grupo étnico del país (Mende), si bien existían otras milicias, como los *Tamaboros* (pertenecientes a los Kurankos, grupo étnico del norte), los *Gbethis* (de etnia Temne), los *Kapras* (Temne) o los *Donsos* (Mende) (Hoffman, 2009: 121).

<sup>158</sup> Su actuación fue bastante polémica por la existencia de constantes violaciones de los derechos humanos (CVR, 2004c: 228) o por su implicación en el comercio de diamantes (Gberie, 2005: 168-169). Su estrategia militar fue considerada un fracaso, en comparación con la llevada a cabo por otros grupos como las CDF. Se estima que más de 700 soldados nigerianos perdieron la vida a lo largo del conflicto (*Ibid.*: 132). La falta de imparcialidad y neutralidad, sus dificultades presupuestarias y de equipamiento militar, o bien las rivalidades en el seno del ECOWAS, pusieron de manifiesto, como ya había sucedido en Liberia, las limitaciones de las organizaciones regionales en tareas de mantenimiento de la paz (Adebayo, 2002: 90-91; Ruíz-Giménez, 2003: 56). Por otra parte, el protagonismo de Nigeria durante todo el conflicto tendría varias explicaciones. En primer lugar, su participación en la ECOMOG ayudaba al entonces Presidente Sani Abacha a eludir sanciones internacionales contra su régimen dictatorial. Por otra parte, su actitud respondía también al empeño histórico de Nigeria de erigirse en un actor hegemónico en la región (Adebayo, 2002).

encontraba acorralado por un RUF que controlaba importantes partes del país, Executive Outcomes obligó al grupo rebelde a replegarse a territorio liberiano en cuestión de pocos meses (Hooper, 2003; Hough, 2007).<sup>159</sup> Contratar sus servicios costó millones de dólares al mes. El Gobierno sierraleonés no disponía de tal dinero, por lo que decidió conceder a cambio la explotación directa de algunas zonas diamantíferas. Executive Outcomes llevó a cabo esta operación en asociación con Branch Energy, una firma diamantífera británica, y atrajo la inversión de otras empresas canadienses y británicas (Reno, 1998: 129-133). Todo este consorcio estableció un sistema de regulación propia y, lo que es más llamativo, contrató los servicios de otras empresas de seguridad privada para la protección de sus actividades en zonas diamantíferas.

Por su parte, el principal apoyo del RUF desde un inicio fue proporcionado por el NPFL de Taylor. A pesar de su alianza, el RUF y el NPFL mantuvieron una relación de tensión constante que, en algunos momentos, provocó incluso enfrentamientos directos entre ambas facciones. Según el informe de la CVR, la mayoría de violaciones de los derechos humanos cometidos en los dos primeros años de conflicto e imputadas al RUF, fueron en realidad obra del grupo liderado por Taylor (CVR, 2004c: 42). Mientras el RUF trataba entonces de lograr el apoyo de la población civil y de extender su mensaje, el NPFL, que operaba a veces en comandos autónomos totalmente desvinculados del RUF, se caracterizaba por sus constantes ataques a las comunidades locales (*Ibíd.*: 22).

### ***Del NPRC a la Junta AFRC/RUF (1996-1999)***

El creciente descontento entre los propios cuadros del NPRC desembocó en enero de 1996 en un golpe de estado perpetrado por el adjunto de Strasser, el general Joseph Madaa Bio, quien, ante la presión de las organizaciones locales de la sociedad civil, convocó elecciones. Los comicios fueron ganados por Ahmed Tejan Kabbah, perteneciente al SLPP, partido que desde la época de Albert Margai, a

---

<sup>159</sup> En los años siguientes, otras muchas empresas de seguridad privada fueron contratadas por los diferentes gobiernos (Avant, 2009: 108-112). Otras compañías que intervinieron durante el conflicto fueron la alemana Specialist Services International, las británicas Marine Protection Services, Frontline Security Forces y Special Project Services Ltd., o la estadounidense American Outfit Sunshine Boulle (Musah, 2000). Hooper (2003) ha señalado que muchas de estas empresas proporcionaron entrenamiento militar a las milicias kamajors, diseñaron directamente la política de defensa del Gobierno y, finalmente, fueron utilizadas por Maada Bio en su golpe de Estado a principios de 1996.

mediados de los años sesenta, no había logrado gobernar. En noviembre de ese mismo año, Kabbah firmaba en Abiyán un acuerdo de paz con el RUF que estipulaba la reconversión en partido político del grupo, la amnistía de sus miembros y la retirada de los efectivos proporcionados por Executive Outcomes en un plazo máximo de cinco meses.<sup>160</sup>

El acuerdo de paz de Abiyán, sin embargo, fracasó desde un principio debido al escaso apoyo internacional y a la falta de voluntad política de las partes. Con Executive Outcomes fuera del país, Sankoh rechazó el despliegue de la misión de supervisión del alto el fuego de Naciones Unidas y acusó a Kabbah de estar efectuando nuevos ataques armados contra el RUF. En marzo de 1997, el líder del RUF fue arrestado en Nigeria (acusado de portar armas y munición), lo que comportó una crisis de liderazgo en el seno del grupo, entre aquellos sectores proclives a apoyar el acuerdo de Abiyán y otros sectores, leales a Sankoh, que rechazaron el cumplimiento del acuerdo acusando al Gobierno sierraleonés de estar violando los términos acordados (Gberie, 2000: 24). Kabbah, por su parte, fue apoyándose de manera creciente en las fuerzas del ECOMOG, así como en las milicias CDF, especialmente en la facción de las *Kamajors*, hecho que se evidenció tras el nombramiento de Hinga Norman como Viceministro de Defensa (*Ibíd.*: 25). Esto puso de manifiesto la escasa confianza que tanto Kabbah como una mayoría de la población civil tenían en el ejército sierraleonés. Desde la época de Strasser y fruto del reclutamiento masivo que se había producido desde la llegada de este mandatario al poder, el ejército había sido acusado, cada vez con más frecuencia, de atacar a la población civil de manera indiscriminada y de saquear las minas de diamantes. Estos ataques estaban a veces coordinados con las fuerzas del RUF o bien muchos soldados utilizaban vestimentas que pudieran parecer que pertenecían a los rebeldes con el objetivo de confundir a la población local, desembocando en lo que se conocería como el fenómeno de los “*sobels*”: “soldados de día y rebeldes de noche” (Keen, 2005: 107).<sup>161</sup> El informe de la CVR

---

<sup>160</sup> El papel de la ONG británica International Alert y de uno de sus representantes, el ghanés Akyaba Addai-Sebo (amigo personal de Charles Taylor) ha sido señalada por varios autores como especialmente polémica durante las negociaciones de Abiyán (Adebayo, 2002: 86). Su interlocución con el RUF, fue interpretada como una legitimación del grupo que ayudaría a los de Sankoh a conseguir importantes réditos en las negociaciones (Musah, 2000: 89-90).

<sup>161</sup> No obstante, según el informe de la CVR, el fenómeno de los “*sobels*” como tal pudo llegar a ser sobredimensionado por una población civil que padeció una “crisis de identificación y confianza con

ha subrayado de la siguiente manera la confusión y complejidad que supuso este fenómeno:

*“It came to the point [...] when any military unit that relinquished control of a town or installation would be said to have done so deliberately. Nor was there an effort to distinguish between the actions of genuine soldiers who were genuinely miscreant and the acts of manipulative RUF commandos who masqueraded as soldiers. The term ‘sobels’ became somewhat fashionable, as a figure of speech, used to will away the full extent and complexity of the problems that were vitiating the apparatus of state security.”* (CVR, 2004c: 205)

Todo este proceso fue crucial para entender lo que pasaría unas semanas más tarde. Con el ejército muy distanciado del gobierno de Kabbah, en mayo de 1997, un grupo de soldados liberaba al oficial Johny Paul Koroma de la prisión de Freetown (donde se encontraba por estar implicado en una trama golpista) y llevaba a cabo un nuevo golpe de estado con la autoproclamación del Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas (AFRC, por sus siglas en inglés), obligando a Kabbah y a su gabinete a exiliarse en Guinea-Conakry. El AFRC invitó de inmediato al RUF a sumarse al nuevo Gobierno, que aceptó la propuesta, constituyéndose así la nueva Junta AFRC/RUF (Gberie, 2005: 102).<sup>162</sup> La Junta acrecentó la dinámica de ataques deliberados contra la población civil (en los primeros meses de la coalición, más de 400.000 personas huyeron del país) (Keen, 2005: 97), suscitando una espontánea y masiva oposición nacional al régimen,<sup>163</sup> así como una amplia condena internacional que se tradujo en la aprobación de un embargo de armas por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.<sup>164</sup> Esta presión conminó finalmente a la Junta a firmar en

---

el ejército” y que prefería apoyarse en la protección de las milicias CDF o de grupos de autodefensa comunitarios, especialmente en las regiones del sur y del este (2004c: 393).

<sup>162</sup> Sankoh, que se encontraba detenido en Nigeria, aceptó y ordenó a sus tropas que respaldaran el nuevo régimen después de hablar por teléfono con Johny Paul Koroma (Gberie, 2005: 102).

<sup>163</sup> Cabe señalar de manera especial el papel del llamado Movement for the Restoration of Democracy (MRD), plataforma que coordinaba la oposición a la Junta (Gberie, 2005: 108-109). El MRD recibió el apoyo financiero de la diáspora sierraleonesa, coordinada en torno al movimiento Citizens for the Restoration of Democracy (CRD). El CRD llevó a cabo importantes manifestaciones pacíficas en ciudades como Washington o Londres (*Ibid.*: 110).

<sup>164</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1132/1997, en: <http://www.un.org/Docs/scres/1997/scres97.htm>

Conakry, en octubre de 1997, un nuevo plan de paz auspiciado por el ECOWAS que contemplaba, entre otros aspectos, la restitución del Gobierno de Kabbah, exiliado en Guinea, y el desarme y desmovilización de los combatientes (Keen, 2005: 215-216). Ante la falta de voluntad en implementar el acuerdo por parte de la Junta, el ECOWAS autorizó nuevamente la intervención directa del ECOMOG, quien en febrero de 1998 expulsaba a los miembros de la Junta de la capital y restituía a Kabbah en el Gobierno. Para ello y a pesar del embargo internacional, contaron con el apoyo militar de la empresa de seguridad privada británica Sandline International, cuya participación estaba amparada por los Gobiernos estadounidense y británico (Porteous, 2008: 32-33).<sup>165</sup>

### ***Del acuerdo de paz de Lomé al final de la guerra (1999-2002)***

La Junta AFRC/RUF se disolvió y sus efectivos se replegaron lejos de la capital. En los meses posteriores, sin embargo, se gestó uno de los episodios más dramáticos de la guerra. El 6 de enero de 1999, centenares de antiguos efectivos del AFRC invadieron Freetown, asesinando en apenas dos semanas y de forma indiscriminada a más de 6.000 personas. Aunque el RUF alardeó de haber liderado el ataque a la capital, Keen sostiene que fueron en realidad efectivos de los West Side Boys los que perpetraron la incursión (2005: 222). Este último grupo había surgido fruto de las tensiones y posteriores enfrentamientos armados entre el RUF y el AFRC tras el final de la Junta. El RUF logró minar la capacidad del AFRC (reteniendo incluso a su líder, Johny Paul Koroma) y llevó a algunos sectores del AFRC a reagruparse para hacer frente al nuevo escenario.

No obstante, unos meses después de la incursión en Freetown, el Gobierno y el RUF firmaron un nuevo acuerdo de paz en Lomé (Togo), considerado como el más importante de los alcanzados entre las partes hasta ese momento (Rashid, 2000).<sup>166</sup> La percepción entre la mayoría de actores de que la guerra había llegado

---

<sup>165</sup> En este sentido, cabe señalar de manera especial el papel del entonces embajador británico en el país, Peter Penfold, persona clave en la contratación de Sandline International. Esta decisión supuso la violación del embargo de armas decretado semanas antes, en lo que se conocería como el “escándalo Armas para África” y que salpicaría incluso a miembros del Parlamento británico (Adebayo, 2002).

<sup>166</sup> El AFRC fue marginado de las conversaciones de Lomé ante la insistencia de los representantes del RUF (CVR, 2004c: 119).

a un punto de *impasse* tras la incursión en Freetown, así como el anuncio del nuevo Gobierno nigeriano de Olesegun Obasanjo de retirar todos sus efectivos del ECOMOG, forzaron a Kabbah a firmar un acuerdo que concedía, para indignación de algunos sectores internacionales y de la sociedad civil sierraleonesa, una amnistía generalizada a todos los miembros del RUF y nombraba Vicepresidente de un Gobierno de Unidad Nacional y responsable de la gestión de las minas de diamantes a su líder, Foday Sankoh (Abrahams, 2004b). Un aspecto fundamental y llamativo en todo este proceso fue el papel de EEUU. La Administración Clinton presionó fuertemente al Gobierno de Kabbah para que se sentara a negociar con el RUF y alcanzara un acuerdo definitivo. Washington envió a su entonces Enviado Especial para la Promoción de la Democracia en África, Jesse Jackson, a las negociaciones de Lomé (Richards, 2004: 141). En el proceso negociador, Jackson llegó a comparar públicamente a Sankoh con Nelson Mandela y lo catalogó como un “luchador por las libertades de su pueblo” (Gberie, 2005: 158). Igualmente, Bill Clinton accedió a telefonar directamente al líder del RUF para escuchar sus demandas, hecho que para Sankoh fue motivo de alarde ante la prensa internacional (Keen, 2005: 252). Entre los motivos que podrían haber llevado a la Administración Clinton a esta actitud se encontraban la necesidad de Washington en aquel momento de evitar nuevos escenarios como los de Somalia, donde EEUU había resultado especialmente perjudicado, o la amistad personal que Jesse Jackson mantenía con Charles Taylor, a quien había ofrecido su apoyo en las elecciones liberianas de 1997.

No obstante, Lomé no supuso el inmediato fin de la guerra. Con el RUF todavía operativo en la mayoría del país y reticente a un desarme completo, Naciones Unidas sufrió un traumático episodio cuando 500 cascos azules de nacionalidad zambiana fueron secuestrados por miembros del RUF en mayo de 2000. Así, con los rebeldes ganando nuevamente confianza y terreno, la sociedad civil impotente ante lo que suponía un nuevo punto muerto en la finalización de la guerra, y la comunidad internacional desesperada, el Gobierno británico de Tony Blair decidió emprender una intervención militar por su cuenta (Penfold, 2009: 55). El despliegue de 1.200 soldados –el más importante que Londres realizaba desde la guerra de Las Malvinas en 1983– fue decisivo en el control definitivo de la capital y



en la inversión de la balanza militar (CVR, 2004c: 265).<sup>167</sup> Para autores como Adebayo (2002) o Richards (2004), la intervención británica se explica por la voluntad de Londres de proteger a sus expatriados, de defender sus intereses económicos<sup>168</sup> o bien de contrarrestar la influencia francesa en la región. Otros, sin embargo, han preferido entenderlo como parte de la nueva agenda internacional en el proyecto de “Nuevo Laborismo” de Blair, que pasó a contemplar las cuestiones africanas como un asunto primordial (Abrahamsen, 2005). Tom Porteous ha recogido de la siguiente manera la trascendencia que, a su parecer, tendría la implicación británica a partir de entonces en Sierra Leona y sus repercusiones a nivel internacional:

*“The UK’s military operation in Sierra Leone in 2000 put humanitarian military action back on the West’s agenda for the first time since the failure of the US intervention in Somalia in 1993. Furthermore, the success of the operation sent a message that rippled across Africa’s conflict zones about the political will of a Western nation to come to the rescue of a floundering UN peacekeeping force and a failed state threatened with anarchy. This was accompanied by considerable progress in building African and UN capacity to conduct effective peacekeeping operations in Africa. The military phase of the UK’s intervention in Sierra Leone worked out well both for the British government and for the Sierra Leoneans.”* (2008: 140)

Los meses posteriores a la intervención británica presenciarían el paulatino declive del RUF, el arresto de sus principales líderes (incluido el de Sankoh), el inicio del desarme de las diferentes facciones y el despliegue definitivo de la UNAMSIL, considerada en su momento, como la “mayor misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas de la historia” con el envío de casi 17.500 cascos azules. En enero de 2002, Ahmed Tejan Kabbah anunciaba la convocatoria de elecciones y declaraba oficialmente el final de la guerra.

El informe de la CVR ha señalado con especial énfasis “el devastador impacto de la guerra sobre la población civil” (2004c: 24). Además de las decenas de miles de

---

<sup>167</sup> Dicha intervención llevaría todavía a la firma de otros dos acuerdos de alto el fuego, Abuja I y II, en noviembre de 2000 y mayo de 2001, respectivamente.

<sup>168</sup> Paul Richards sostiene que las compañías británicas mineras presionaron al Ejecutivo británico para llevar a cabo una intervención drástica, que acabara con la existencia del RUF y estabilizara al país (2004: 143). Richards también ha valorado la posibilidad de que existieran motivaciones personales y familiares, ya que el padre de Blair había estudiado en la Universidad de Sierra Leona.

víctimas mortales y de los más de dos millones de desplazados, miles de personas sufrieron todo tipo de violaciones de los derechos humanos. El informe subraya de forma especial los abusos y violaciones perpetrados por todas las facciones armadas hacia decenas de miles de mujeres y niñas en todo el país.

El análisis de los dos primeros componentes del triángulo ACI (actitudes de los actores y la conducta y el proceso) (véase Cuadro 6.2.), así como los antecedentes históricos y los factores contextuales analizados en el apartado anterior, ponen de relieve dos aspectos.

**Cuadro 6.2. Análisis del triángulo ACI en el conflicto armado de Sierra Leona**

<b>Actores (actitudes)</b>	<i>Primarios directos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobiernos sierraleoneses (Momoh, Strasser, Maada Bio y Kabbah) y sus Fuerzas Armadas.</li> <li>- RUF (aliado con el AFRC entre 1997 y 1998)</li> </ul>
	<i>Primarios indirectos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población civil; organizaciones de la sociedad civil; grupos interreligiosos, grupos de mujeres, etc.</li> </ul>
	<i>Secundarios</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bando gubernamental: CDF (local), ULIMO (regional), ECOMOG (regional), empresas de seguridad privada (transnacional); indirectamente: Gobiernos nigeriano y guineano (regional) y diáspora (internacional).</li> <li>- Bando RUF: NPFL de Taylor (regional); indirectamente: Gobiernos burkinabés, marfileño y libio (regional).</li> <li>- Transversal: empresas diamantíferas y otros (transnacional).</li> </ul>
	<i>Terciarios</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizaciones multilaterales: ECOWAS, UA, Naciones Unidas, FMI (internacional); ONGs (internacional)</li> <li>- Gobiernos de EEUU y Reino Unido (internacional)</li> <li>- Medios de comunicación (BBC) (internacional)</li> </ul>
<b>Conductas y proceso</b>	<i>Fase 1991-1996</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1991: Aparición del RUF (respaldado por NPFL).</li> <li>- 1992: Momoh es derrocado por el NPRC liderado por Valentine Strasser.</li> <li>- Incorporación gradual de actores secundarios al conflicto.</li> </ul>
	<i>Fase 1996-1999</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1996 (enero): Strasser es derrocado por Joseph Maada Bio.</li> <li>- 1996 (febrero): Elecciones que gana Kabbah del SLPP.</li> <li>- 1996 (noviembre): Acuerdo de paz en Abiyán.</li> <li>- 1997 (mayo): Se autoproclama la llamada Junta AFRC, RUF se une. El Gobierno se exilia en Guinea-Conakry.</li> <li>- 1997 (octubre): Junta AFRC/RUF y Gobierno de Kabbah firman un acuerdo de paz en Conakry.</li> <li>- 1998: ECOMOG restituye a Kabbah en el poder y expulsa a la Junta AFRC/RUF de la capital.</li> <li>- 1999 (enero): Ex miembros de la Junta invaden Freetown.</li> </ul>
	<i>Fase 1999-2002</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1999 (julio): El RUF y el Gobierno de Kabbah firman acuerdo de paz en Lomé (Togo), Gobierno de Unidad Nacional</li> <li>- 2000 (mayo): RUF secuestra a 500 cascos azules</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intervención militar británica y desmantelamiento del RUF.</li> <li>- 2002 (enero): Ahmed Tejan Kabbah declara fin de la guerra.</li> </ul>
Incompatibilidades	- Identidad y escasez de recursos (factores culturales y económicos) → <i>Narrativa del “nuevo barbarismo”</i>
	- Impacto histórico de los diamantes e incentivos económicos (factores económicos) → <i>Narrativa de “la maldición de los diamantes”</i>
	- Colapso estado postcolonial (f. políticos) → <i>Narrativa “estado en la sombra”</i>
	- Exclusión social (f. socioeconómicos) → <i>Narrativa exclusión jóvenes y agravios</i>

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, los factores históricos, algunos de carácter externo (como es el impacto colonial británico o el papel del FMI y del Banco Mundial en algunos momentos), fueron importantes en el proceso que llevó al estallido de la guerra. En segundo lugar, el conflicto armado en Sierra Leona debe considerarse como un conflicto no únicamente de carácter intraestatal, sino también con una dimensión fuertemente regional, así como internacional y transnacional. Asimismo, para entender la evolución del proceso del conflicto es importante tener en cuenta las agendas no sólo de los actores primarios, sino también de los actores secundarios y terciarios.

#### 4. NARRATIVAS SOBRE LAS INCOMPATIBILIDADES Y CAUSAS QUE LLEVARON AL ENFRENTAMIENTO ARMADO

Una vez analizados los antecedentes históricos del conflicto armado, así como las actitudes de los actores y el proceso de dicho conflicto, es importante interrogarse sobre cuáles fueron las incompatibilidades o causas de fondo que llevaron al surgimiento del RUF y al estallido de la guerra, si bien los apartados anteriores ya han reflejado algunos de los factores políticos, sociales o económicos más importantes.

No obstante, cabe subrayar que la pregunta sobre las incompatibilidades ha sido objeto de un intenso debate en la literatura académica especializada en el análisis de los conflictos africanos. En este sentido, Sierra Leona ha sido uno de los principales casos de estudio para la mayoría de autores que se han ocupado de las causas de los conflictos armados. Como señalábamos en la introducción de este capítulo, pueden distinguirse cuatro narrativas o relatos principales a la hora de explicar las causas y motivaciones de fondo del conflicto: el “nuevo

barbarismo”, “la maldición de los diamantes”, “la crisis del estado en la sombra” y la “exclusión social de los jóvenes”, identificadas por autores como Richards (1996), Duffield (2004), Keen (2005) o Peters (2006). El elemento que ha caracterizado a estos cuatro relatos (especialmente a los tres primeros) es que han tratado de explicar la violencia y el surgimiento del RUF a partir de explicaciones esencialmente monocausales. A continuación se analizan los planteamientos de estas narrativas, las críticas realizadas a cada una de ellas y el impacto que han tenido en las visiones y discursos internacionales.

#### 4.1. El “nuevo barbarismo”

Esta primera narrativa ha tratado de explicar el origen del RUF y las causas profundas de la guerra a partir de factores esencialmente culturales (rivalidades identitarias) y económicos. A mediados de los años noventa, el periodista estadounidense Robert Kaplan (1994) escribió un ensayo sobre su experiencia reciente en algunos países de África occidental, entre los cuales se encontraba Sierra Leona. El ensayo, que llevaba por título *The Coming Anarchy*,<sup>169</sup> advertía de la naturaleza de los conflictos que el autor creía que iban a predominar en el siglo XXI. A partir de sus percepciones y análisis realizados sobre la situación en Sierra Leona (donde había presenciado los primeros años de la guerra entre el RUF y el NPRC de Strasser), Kaplan auguraba un tipo de violencia “sin sentido”, “salvaje”, “criminal”, “apolítica” y movida por “odios ancestrales”. Aludiendo a los trabajos de Homer-Dixon (1994), Kaplan también señalaba la presión demográfica y la escasez de recursos que existían en este tipo de países como principales motivos de fondo, revitalizando una nueva versión de las teorías malthusianas. Para entender este nuevo tipo de violencia, sostenía Kaplan, era necesario compararla con las guerras pre-modernas y con las “luchas tribales más primitivas”, existiendo pocos elementos en común con las guerras convencionales que habían existido hasta ese momento. Esta visión dramática y apocalíptica de Kaplan queda bien expresada en estos dos fragmentos de dicho ensayo:

*“West Africa is becoming the symbol of worldwide demographic, environmental, and societal stress, in which criminal anarchy emerges as*

---

<sup>169</sup> El ensayo fue traducido al castellano en el año 2000 por B Ediciones, con el título *La anarquía que viene*. No obstante, se hará referencia en todo momento a la obra original.

*the real "strategic" danger. Disease, overpopulation, unprovoked crime, scarcity of resources, refugee migrations, the increasing erosion of nation-states and international borders, and the empowerment of private armies, security firms, and international drug cartels are now most tellingly demonstrated through a West African prism."* (1994: 7)

*"Sierra Leone is a microcosm of what is occurring, albeit in a more tempered and gradual manner, throughout West Africa and much of the underdeveloped world: the withering away of central governments, the rise of tribal and regional domains, the unchecked spread of disease, and the growing pervasiveness of war [...] in places where the Western Enlightenment has not penetrated and where there has always been mass poverty, people find liberation in violence."* (1994: 9)

En su apocalíptico escrito, el autor también alertaba al mundo occidental del poco conocimiento que tenía respecto a esta forma de violencia postpolítica. En términos de intereses estratégicos, opinaba Kaplan, el continente africano podía ser marginal para el mundo occidental y para EEUU en particular, pero "en la nueva era de choque cultural y racial, los conflictos africanos tenían un potencial desestabilizador extraordinario" (1994: 19). Este ensayo tuvo un gran impacto en la opinión pública occidental en un contexto en el que la proliferación de conflictos armados en África o en la región de los Balcanes había adquirido un protagonismo mediático considerable. Además, Kaplan era por entonces asesor personal del Presidente estadounidense Bill Clinton, quien hizo que su escrito se enviara por fax a todas las misiones diplomáticas de EEUU a escala mundial (Duffield, 2004: 152-153).

No obstante, en el ámbito académico, las tesis de Kaplan fueron rápidamente rebatidas. Fue el británico Paul Richards (1996) quien catalogó la visión del periodista estadounidense como una suerte de "nuevo barbarismo" por su contenido primordialista y culturalista. Por un lado, se confrontaron los planteamientos neomaltusianos defendidos por el ensayo al apuntar la escasez de recursos y la presión demográfica como causalidades directas. Para las visiones más críticas con este enfoque, el problema no era tanto una cuestión de supuesta "escasez" sino en realidad de redistribución justa de los recursos, por lo que el problema era político (Richards, 2005: 7). Si el problema fuera la "falta de alimentos", apuntan voces como la de Christopher Cramer, entonces la ayuda alimentaria sería una solución: "Todo lo contrario, la ayuda alimentaria, en

contextos como el de Sierra Leona, ha contribuido a prolongar el conflicto” (2006: 116). Por otra parte, las críticas confluían en que los análisis de las guerras africanas centrados en la etnicidad eran sumamente discutibles al estar contruidos desde un discurso racial y de determinismo biocultural, en el que las diferencias culturales son consideradas como la causa del conflicto, el antagonismo y la violencia, tal y como paralelamente había defendido de manera polémica Samuel Huntington (1998) en su obra *The Clash of Civilizations*. Esta controvertida imagen sobre la etnicidad contribuía a reforzar el tópico del “África salvaje y violenta” y, en muchos aspectos, suponía una versión externa o internacional de una “nueva doctrina racista” (Duffield, 2004: 147).

En el caso del conflicto en Sierra Leona, Kandeh ha asegurado que no fue originado por factores exclusivamente vinculados a la identidad (2005: 95). Numerosos autores han aludido al “factor étnico” como un aspecto relevante pero siempre que esté contextualizado en la historia y en los procesos políticos y sociales tan complejos que ha ido experimentando el país. En efecto, la rivalidad entre los grupos étnicos mayoritarios, Temne y Limba en el norte (agrupados en torno al APC) versus Mende en el sur (en torno al SLPP), se tradujo en políticas de exclusión de los grupos que no ostentaban el poder y ha tenido, cuando menos, “serias implicaciones para la unidad y la cohesión nacional” (Alie, 2000: 26). Como se ha apuntado anteriormente, tanto Stevens como Momoh, recurrieron a la “tribalización” de la política y, en ocasiones, llamaron abiertamente a su grupo (ambos eran Limbas) a “organizarse étnicamente” (Fanthorpe, 2001: 369; Rashid, 2004: 82).<sup>170</sup> Según el informe de la CVR, el germen de esta confrontación identitaria podría tener sus raíces en la época colonial. El desarrollo de una Constitución que preparaba al país para la independencia fue primordial en la división de las elites políticas en facciones enfrentadas, cada una dedicada a defender los intereses de su gente. Estas facciones formaron finalmente partidos políticos de base regional con una ínfima agenda nacional. Dichos partidos se convirtieron en el mayor obstáculo para la cohesión nacional, ya que pasaron a ser vistos como representantes de comunidades étnicas y geográficas opuestas (2004c: 19).

---

<sup>170</sup> Estos también promocionaron a la elite criolla a los principales puestos de responsabilidad en detrimento del resto de grupos.

El RUF, por su parte, tampoco se gestó como un grupo “anti-Temne/Limba”, ya que el propio Sankoh era de etnia Temne. Para una gran parte de los individuos que en su inicio se alistaron al RUF (la mayoría de los cuales sí eran Mendes), la identidad de Sankoh no fue un aparente problema, aunque han reconocido la existencia de sectores populares en el sur y este del país (de base Mende) que les recriminaron que su líder fuera Temne, grupo al que asociaban con el partido que estaba en el Gobierno (APC).<sup>171</sup> Asimismo, el RUF habría tratado de explotar este tipo de divisiones durante el conflicto. Algunos han sugerido que en su origen existieron contactos entre Sankoh y algunos líderes del SLPP que habrían estado interesados en potenciar el surgimiento del RUF como una forma de derrocar al APC y acabar con la hegemonía Temne/Limba (Chauveau y Richards, 2008). De hecho, en los primeros compases de la guerra, los rebeldes eran recibidos como un auténtico “grupo de liberación” a medida que avanzaban en las regiones del sur y del este del país (CVR, 2004c: 291).<sup>172</sup> No obstante, según las palabras del historiador sierraleonés Joe Alie (2005), la composición mixta del RUF fue lo que salvó a Sierra Leona de padecer un verdadero conflicto étnico que podría haber tenido consecuencias catastróficas. Todos estos datos indican que aunque el factor identitario fue importante, las motivaciones de muchos de los combatientes iban más allá de este aspecto, como después analizaremos. La etnia, como forma de identidad colectiva, desempeñó un papel significativo en la conformación de agravios y en el proceso del conflicto, pero no de manera irracional (como plantea Kaplan) ni tampoco meramente instrumental (como también han sugerido otros autores).<sup>173</sup>

La narrativa del “nuevo barbarismo”, por lo tanto, ha sido objeto de crítica por parte de numerosos autores por explicar el conflicto en Sierra Leona como un fenómeno criminal y sin sentido. Más que tratar de indagar en las causas de fondo del conflicto (planteando argumentos que puedan explicar el origen del RUF), Kaplan, impresionado por lo que ve en su corta estancia en Sierra Leona, sugiere elementos muy reduccionistas. Esta forma de pensar, sin embargo, no es sólo

---

<sup>171</sup> Entrevista SC1.

<sup>172</sup> El sierraleonés Nathaniel King (2007) expone que la “rivalidad étnica” es considerada entre la población sierraleonesa como la segunda causa de fondo más importante para entender el conflicto.

<sup>173</sup> Véase, por ejemplo, Grugel (2002).

imputable al periodista estadounidense. En determinadas fases del conflicto, los medios de comunicación o algunos autores (Ignatieff, 1998; Chabal y Daloz, 1999, por ejemplo) abordaron el caso de Sierra Leona desde una óptica parecida.<sup>174</sup> Un caso especialmente significativo es el del estadounidense David Crane, nombrado tras el fin de la guerra Fiscal General del Tribunal Especial encargado de juzgar las principales violaciones de los derechos humanos en el país. En un documental<sup>175</sup> en el que relata el proceso de investigación de los miembros del RUF imputados, Crane expone su peculiar visión sobre el surgimiento del grupo rebelde y sobre el papel que tuvieron algunos de sus líderes tras varios años analizando el conflicto y entrevistando a sus principales protagonistas:

*“...This is a tale of horror, beyond the gothic into the realm of Dante's inferno...These dogs of war, these hounds from hell... These were the leaders, the commanders of an army of evil, a corps of destroyers and a brigade of executioners bent on the criminal takeover of Sierra Leone, once the Athens of West Africa. Today, due to these inductees, a sodden backwater, marred and broken, lapping against the shores of civilization.”*

En el documental, Crane también hace referencia a su encuentro con uno de los principales cuadros del RUF, Issa Sesay, juzgado por el Tribunal:

*“When I was giving my opening statement, I can remember looking directly at Issa Sesay[...] I didn't see anything. It's the first time in my life that I actually looked into the eyes of a human being and realized they have no soul. The hairs on the back of my neck actually bristled. From my point of view it was almost a religious experience.”*

La visión de Crane, como en su momento la de Kaplan, constituyen un poderoso discurso de resonancia internacional que ha tendido a desestimar cualquier elemento político a la hora de entender la violencia en Sierra Leona. Junto a este discurso, la cuestión de los diamantes, como a continuación se analiza, también ha influenciado enormemente la visión occidental sobre el origen del conflicto.

---

<sup>174</sup> Chabal y Daloz distinguen entre dos tipos de conflicto en África Subsahariana: el conflicto “político” (Angola, Etiopía, Mozambique o Zaire) y el conflicto “criminal” (poniendo el caso de Sierra Leona como principal paradigma). Para ambos autores, este último tipo de conflicto pondría de manifiesto la inexistencia de elementos ideológicos en las motivaciones de los combatientes (1999: 124-125).

<sup>175</sup> El documental lleva por título *War don don* y fue dirigido por Rebeca Richman en el año 2010.



#### 4.2. La “maldición de los diamantes”

Si el discurso de Kaplan sobre Sierra Leona tuvo una especial resonancia a mediados de los años noventa, a finales de esa misma década la narrativa de moda para explicar los porqués del conflicto sierraleonés pasó a ser la relacionada con el papel de los diamantes. La presencia de este mineral no era para nada nueva, sino que tenía antecedentes históricos muy remotos, concretamente, en los años treinta, cuando fueron descubiertos los primeros yacimientos diamantíferos. Entonces, una compañía extranjera, la británica Sierra Leone Selection Trust (SLST) y parte del poderoso cartel de De Beers, se hicieron con el control exclusivo de la explotación y extracción gracias a un acuerdo con las autoridades coloniales (Keen, 2005: 14). Entre 1930 y 1980 unos 55 millones de quilates fueron comercializados oficialmente en Sierra Leona (Smillie, Gberie y Hazleton, 2000: 12). Las minas durante esta época también propiciaron un ingente comercio ilegal que involucró a unos 75.000 sierraleoneses, a pesar de que la extracción estaba prohibida para la población local (Gberie, 2005: 24). Todo ello tuvo importantes consecuencias sociales para el país: se abandonó el sector agrícola y se generaron grandes concentraciones humanas en los núcleos diamantíferos. Si bien en 1956 se permitió finalmente la posibilidad de trabajar en las minas a compañías e individuos nacionales, el negocio pasó entonces a ser controlado por la comunidad libanesa en el país, la cual se alinearía posteriormente con Stevens y su Gobierno del APC (CVR, 2004c: 10; Reno, 2009). Según Gberie, estos antecedentes determinaron la manera en que los diamantes serían históricamente gestionados y, en definitiva, los acontecimientos posteriores y el destino del país (2005: 22).

La cuestión de los diamantes ha sido utilizada por muchas voces para explicar el origen del RUF y su perpetuación durante los años noventa. Ese argumento fue especialmente defendido, con un gran impacto a escala internacional, por la organización canadiense Partnership Africa Canada (PAC), quien en el año 2000 hizo pública una investigación titulada *The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds and Human Security*, dirigida por Ian Smillie, Ralph Hazleton y el sierraleonés Lansana Gberie. En este informe, PAC aseguraba que el RUF no tenía articulado ningún discurso político coherente ni tampoco tenía un especial apoyo étnico o regional. En opinión del documento, la lucha de los rebeldes, que por entonces ya se había perpetuado durante más de ocho años, se explicaba

principalmente por su posibilidad de acceder a la explotación de las minas de diamantes (Gberie, 2009b: 77). Como prueba de ello, PAC, así como otras organizaciones y fuentes, fueron ofreciendo datos concretos para demostrar que los diamantes se habían convertido en una fuente de lucro para el RUF y en su principal motivación. Sólo en 1995, se comprobó cómo entre 300 y 500 millones de dólares procedentes de los diamantes y el oro, unos 53 millones procedentes de la madera y otros 27 millones del caucho habían sido exportados a Europa y al sudeste asiático por las facciones armadas liberianas, a través de las cuales el RUF gestionaba su comercio (Pugh, Cooper y Goodhand, 2003: 104-108). Según William Reno, a mediados de los años noventa, el RUF, que disponía de unidades específicas para el control de las minas, ya ingresaba 250 millones de dólares al año gracias al comercio de los diamantes, mientras que los ingresos oficiales del Estado por este mineral apenas alcanzaban los 60 millones de dólares (Reno, 1998: 126-127). El conjunto de la industria diamantífera nacional había logrado producir, sólo en el año 1998, unos 115 millones de quilates de diamantes que en el mercado adquirirían un valor de 6.700 millones de dólares y que al final de la cadena eran convertidos en casi 70 millones de piezas de joyería con un valor cercano a los 50.000 millones de dólares (Smillie, Gberie y Hazleton, 2000: 10).

Pero el comercio de diamantes no sólo estaba vinculado al RUF. Varias organizaciones y autores también han analizado las conexiones regionales y transnacionales que el comercio de diamantes generó, destacando el especial protagonismo de Charles Taylor y del NPFL liberiano (Reno, 1998: 114). Taylor desarrolló una asombrosa red de relaciones y contactos que fomentaba el intercambio de armas y recursos por diamantes.<sup>176</sup> La participación en esta red no se limitaba al RUF. En el plano local estaban vinculados comerciantes tanto sierraleoneses como de origen libanés (Keen, 2005: 129), mientras que a escala global participaron una extensa lista de empresas extranjeras y países como

---

<sup>176</sup> La extensa red de Taylor incluía figuras como el libanés Talal El-Ndine (que gestionaba los pagos de las transacciones de diamantes y armas), el sudafricano Fred Rindle (oficial del ejército retirado que entrenaba a los comandos del RUF), el ucraniano Leonid Minin (que lideraba el negocio de la madera, los diamantes y las armas), el tayiko Víctor Bout (ex agente de la KGB, encargado de suministrar armas al grupo), el holandés Gus Van Kouwenhoven (que negociaba directamente con el RUF) o el senegalés Ibrahim Baldeh Bah (cercano a dicho grupo) (Kandeh, 2005: 101). Por su parte, Musah señala que el propio Fred Rindle y Nico Shafer (este último antiguo miembro del Cartel de Medellín dirigido por Pablo Escobar en Colombia) establecieron un consorcio internacional con Taylor y el RUF para comercializar diamantes, drogas, armas y mercenarios (2000: 106).

Egipto, Israel, Bulgaria, Ucrania, Bélgica, China o Francia.<sup>177</sup> Por otra parte, las rutas de salida de los diamantes contaban con la complicidad de Guinea, Gambia, Israel, Líbano o Reino Unido, dependiendo del circuito elegido, hasta llegar en la mayoría de veces a la ciudad belga de Amberes (Smillie, Gberie y Hazleton, 2000). La organización Global Witness (2003) también destapó las conexiones del RUF con la organización al-Qaeda, quien negoció de forma directa contratos de armas por diamantes con la mano derecha de Sankoh y finalmente líder en funciones del grupo, Sam Bockarie.

Todos estos datos fueron reforzando la visión criminal del conflicto y poniendo de moda el debate sobre los “diamantes ensangrentados” (*blood diamonds*) (Bieri, 2009). Gberie ha subrayado el contexto intelectual en el que este proceso tuvo lugar (2009b: 81). El debate internacional por entonces sobre las “agendas económicas en los conflictos”, liderado por académicos como Mats Berdal o David Malone, ejerció una notable influencia en toda esta interpretación sobre el papel de los diamantes. De especial relevancia fueron las tesis sugeridas por el economista del Banco Mundial, Paul Collier, quien popularizó su enfoque “*greed-not-grievance*”. Collier (1999) sugirió la existencia de una dicotomía para explicar conflictos como el de Sierra Leona. Se trataba de determinar si en estos contextos los grupos insurgentes y sus miembros se movían por “codicia” (*greed*) o por “agravios” (*grievance*), destinando una serie de variables para medir cada caso. Su tesis era taxativa:

*“The true cause of much civil war is not the loud discourse of grievance but the silent force of greed.”* (Collier, 1999: 8)

Las motivaciones, sostenía el autor, tenían claramente que ver con la codicia de los actores en un contexto de subdesarrollo y no tanto con la existencia de desigualdades sociales. No importaba que los implicados en la violencia arguyeran agravios, en el fondo, todos ellos veían en la guerra una oportunidad racional de enriquecimiento. Los recursos naturales, y en este caso los diamantes, eran en definitiva un problema y una maldición para el desarrollo de determinados países. Collier lo expresaba de la siguiente manera tomando Sierra Leona como ejemplo:

---

<sup>177</sup> Francia mantenía estrechos vínculos con Taylor y enormes intereses en el sector de la madera (Gberie, 2005: 115 y 176).

*“Take the recently settled conflict in Sierra Leone. A rebel organization built itself into around 20,000 recruits and opposed the government. The rebel organization produced the usual litany of grievances, and its very scale suggested that it had widespread support. Sierra Leone is, however, a major exporter of diamonds and there was considerable evidence that the rebel organization was involved in this business on a large scale. During peace negotiations the rebel leader was offered and accepted the vice-presidency of the country. This, we might imagine, would be a good basis for rebel grievances to be addressed. However, this was not sufficient to persuade the rebel leader to accept the peace settlement. He had one further demand, which once conceded, produced (temporary) settlement. His demand was to be the Minister of Mining. Cases such as this are at least suggestive that something other than grievance may be going on beneath the surface of the discourse.” (Collier, 2000: 5)*

Las evidencias aportadas por algunas organizaciones como PAC o Global Witness y la creciente relevancia otorgada a la cuestión de los “diamantes ensangrentados” desembocaron en fuertes presiones políticas hacia Naciones Unidas, lideradas por algunos diplomáticos e incluso por algunos ministros de países como Canadá o Reino Unido. A finales del año 2000, el Consejo de Seguridad aprobaba una resolución en la que se establecían sanciones sobre Liberia (gobernada por Taylor desde 1997) y sobre el RUF. Pero el hecho más significativo inducido por este debate fue lo que luego se conocería como el Proceso de Kimberley. Varias ONGs internacionales, representantes gubernamentales y miembros de la industria diamantífera mantuvieron negociaciones durante varios años que culminaron en 2002 con el establecimiento de un mecanismo que tenía como objetivo garantizar que los diamantes comercializados no procedían de países en conflicto como Sierra Leona. Este acuerdo fue refrendado a finales de 2003 por la propia Naciones Unidas, quien oficializó la validez de este mecanismo (Bieri, 2009).

A pesar de la gran aceptación que el debate sobre los diamantes tuvo desde entonces en esferas internacionales y de la capacidad que ha tenido de mostrar la existencia de economías de guerra transnacionales, desde el mundo académico se ha tratado de relativizar la importancia de los diamantes como factor explicativo de la guerra en Sierra Leona, criticando especialmente el enfoque maniqueo propuesto por Collier. Estas críticas no tratan de subestimar el peso de las agendas económicas en la explicación del conflicto, sino más bien de problematizar el carácter exclusivo y monocausal otorgado a la “codicia” por parte

de muchos actores. Cramer (2006), Keen (2005), Peters (2006) o Richards (2005), entre otros, se han preguntado, por ejemplo, por qué este planteamiento ha tomado el “analfabestimo” como una de las variables seleccionadas para medir la “codicia” y no, precisamente, como un factor que en el fondo podría explicar la existencia de “agravios” y de un problema político. Asimismo, estos autores han criticado el hecho de que se subestimen con tanta facilidad las reivindicaciones políticas y sociales de grupos rebeldes como el RUF (considerando a sus individuos como un mero *homo economicus* que sólo ve incentivos materiales) o que no se analice en profundidad el papel del estado postcolonial africano, aspectos que veremos en el análisis de las dos próximas narrativas. Finalmente, algunos de ellos han tratado de poner de relieve cómo, en el caso de Sierra Leona, la codicia ha logrado explicar tal vez el saqueo de las minas de diamantes, pero en ningún caso ha podido justificar la destrucción física o la existencia de atrocidades tales como las amputaciones o las violaciones sexuales (Peters y Richards, 2007). Para todos estos autores críticos y parafraseando a Clausewitz, la obsesión por este tipo de argumentaciones habría derivado en un intento de entender la guerra en Sierra Leona como “la explotación de los diamantes por otros medios”. En opinión de Cramer, lo verdaderamente relevante no es la separación entre “codicia” y “agravios”, sino comprender su interacción y complementariedad: “la codicia podría ser, en otras palabras, un producto de los agravios y no tendría lugar sin la existencia de éstos” (Cramer, 2006: 134). Así, en Sierra Leona, mantiene este autor, en lugar de ser la política y la violencia los que se desarrollaron dentro de un contexto de control de los diamantes, fueron los diamantes los que se convirtieron en determinantes en el transcurso del conflicto debido a la historia política y económica del país (*Ibíd.*: 123).

Al igual que sucediera con el discurso del “nuevo barbarismo”, el modelo *greed-not-grievance* y el discurso de la maldición de los diamantes han consolidado la imagen de la guerra como una actividad criminal y postideológica y no como un fenómeno social y político. Tal y como la literatura crítica señalaba en el segundo capítulo, la aceptación de esta visión en las instituciones internacionales y en la opinión pública (reforzada en el caso de Sierra Leona por el éxito de películas recientes como “*Blood Diamond*”)<sup>178</sup> habría contribuido a desarrollar más

---

<sup>178</sup> Película dirigida por Edward Zwick en el año 2006.

mecanismos de control y sanción de este tipo de actividades (muchos de los cuales se han mostrado limitados, como es el caso del mecanismo de certificación de Kimberley),<sup>179</sup> pero no habría ayudado realmente a profundizar en el estudio y comprensión de las causas estructurales y de las dinámicas de un conflicto como el de Sierra Leona. Las dos próximas narrativas van a apuntar no tanto a los aspectos culturales y económicos, como los que hemos visto hasta ahora, sino esencialmente a los de carácter político y social.

#### **4.3. La crisis del “Estado en la sombra”**

Como se señaló en el segundo capítulo del marco teórico, el discurso de los “estados frágiles” o “fallidos” ha tenido un gran impacto en las dos últimas décadas, especialmente en el contexto post 11 de septiembre. En el caso de los países africanos, este discurso ha estado muy vinculado a los debates sobre el fracaso del estado postcolonial, al problema de la corrupción y a la existencia de redes y estructuras “informales” que han prevalecido por encima de aquellas consideradas de carácter “formal”. Todas estas características han sido muy a menudo analizadas bajo la etiqueta del “neopatrimonialismo africano” (Clapham, 1985; Bratton y Van de Walle, 1997; Chabal y Daloz, 1999). Según este tipo de teorías, el estado postcolonial africano habría emprendido desde los años sesenta un rumbo muy similar en cada uno de los casos caracterizado por una creciente centralización del poder (muchos países, como fue el caso de Sierra Leona, se habrían constituido como sistemas de partido único) y sostenido en una lógica personalista y clientelista, en el que los líderes africanos lograban legitimidad social y poder a cambio de la redistribución de los recursos entre la población y sus principales bases sociales.<sup>180</sup> Estos recursos fueron generalmente obtenidos

---

<sup>179</sup> Neil Cooper considera que la respuesta internacional ha sido totalmente asimétrica. Mientras que el RUF y Charles Taylor han sido castigados, el expolio de recursos por parte del Gobierno ugandés o de la República Democrática del Congo (gobiernos aliados de los EEUU y del Reino Unido) han quedado totalmente impunes. Asimismo, la rapiña efectuada por tropas de mantenimiento de la paz o por fuerzas progubernamentales en Sierra Leona también ha permanecido bajo un absoluto silencio (2006b: 22).

<sup>180</sup> Chris Allen (1995) considera que, en general, se produjeron dos trayectorias distintas en el contexto postcolonial: algunos regímenes africanos fueron capaces de estabilizar un sistema burocrático centralizado en la figura del Presidente que ofrecía réditos a la población (señalando los casos de Senegal, Camerún, Kenia, Tanzania, Zambia o Malawi); en cambio, otros regímenes, muchos de los cuales sufrirían posteriormente el estallido de un conflicto armado, perpetuaron un tipo de clientelismo mucho más restrictivo donde “todo era para el ganador” (*winner-takes-all*) (en el que se encontraría el caso de Sierra Leona, Liberia, Somalia o Uganda). Reno (1998) también

mediante una dinámica de extraversión,<sup>181</sup> que en numerosos casos habría estado vinculada a la relación con alguno de los dos países hegemónicos (EEUU y la URSS) en el contexto de guerra fría (Chazan, 1994; Thompson, 2004). Estos estados “criminales” (Bayart, Ellis y Hibou, 1999) o “vampiros” (Ayittey, 1998), como la literatura los fue denominando, se habrían ido debilitando a medida que los recursos externos fueron menguando con el final del enfrentamiento bipolar. Es en este contexto de decadencia y de desintegración política y socioeconómica donde muchas insurgencias habrían aparecido, ante la imposibilidad del estado de controlarlas o reprimirlas.

Esta interpretación, que se ha utilizado para explicar el origen de numerosos conflictos en el continente africano (República Democrática del Congo, Angola, Liberia, etc.), ha sido recurrente en el análisis del caso de Sierra Leona. Ian Taylor, por ejemplo, considera que el verdadero problema de la inestabilidad en Sierra Leona subyace en la transformación de la burocracia heredada de la época colonial británica en un tipo de administración neopatrimonial en el que la clase política se convirtió no en agente de las políticas estatales sino en propietarios, distribuidores y consumidores de la autoridad y de los recursos gubernamentales. El estado sierraleonés pasó a ser un ente “vacío” que se desintegró de forma paulatina, derivando en luchas faccionales por el poder y siendo incapaz de adquirir la legitimidad de un estado moderno (2010: 165).

De manera mucho más detallada, William Reno (1995), en su obra *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, ha explicado los elementos que caracterizaron el proceso en Sierra Leona, al que, como ya se ha apuntado anteriormente, catalogó como un “Estado en la sombra”. Reno analizó el desarrollo de las distintas esferas de intercambio económico informal y su relación con el poder político. Para este autor, la ubicación de este país en la economía global con la cuestión de los diamantes y la relación de la clase política y empresarial con las distintas redes transnacionales fueron los factores que *de facto* determinaron el tipo de orden

---

coincide en esta distinción, considerando que existieron estados burocráticamente sólidos y fuertes (Senegal, Costa de Marfil o Kenia, por ejemplo), en comparación con estados muy frágiles como Sierra Leona.

<sup>181</sup> Véase Capítulo 3 para entender la utilización del concepto en el análisis de los contextos africanos.

neopatrimonial que se instituyó en Sierra Leona (1995: 22). Todas estas redes, en las que las autoridades políticas y empresariales del país participaban y a través de las cuales las dinámicas de extraversion tenían lugar, acabaron teniendo un peso significativamente mayor que las estructuras aparentemente formales. La consolidación de estas redes, subraya Reno, no será casual, sino que tendrá sus raíces en determinados procesos y experiencias históricas, especialmente durante la época colonial. Este modelo alcanzará su cénit durante la época de Siaka Stevens, quien, a diferencia de otros líderes africanos que dependían de los recursos enviados por EEUU o la URSS, fortalecerá su poder político gracias al apoyo de estas redes informales, en las que la comunidad libanesa desempeñará un papel principal (Reno, 1998: 114).

Reno también ha señalado como un aspecto clave el impacto que desde finales de los años setenta tuvieron en Sierra Leona los Planes de Ajuste Estructural del FMI y del Banco Mundial. Las privatizaciones alentadas por ambas organizaciones se convirtieron en una nueva oportunidad de negocio para las elites locales y el fortalecimiento de Stevens en el poder. Ya en la época de Momoh, ambas instituciones argumentaron que el problema principal de Sierra Leona era la pérdida de control de la industria diamantífera, por lo que propusieron la utilización de empresas extranjeras para mejorar la regulación de dicha industria. Para el FMI o el Banco Mundial, las empresas podían posibilitar un incremento de los beneficios estatales que ayudaran al pago de la deuda sierraleonesa. Para Momoh, sin embargo, las empresas extranjeras se convirtieron en grandes aliados para acabar con la rivalidad que suponían otros empresarios o políticos que comercializaban diamantes y en una nueva fuente de recursos:

*“The IMF and the World Bank offered the Sierra Leone government one of its certain sources of revenue outside the diminishing formal economy and free of the international scrutiny and local concerns [...] Economic policy that ostensibly aimed at promoting economic efficiency and stronger bureaucratic capacity in fact became a tool for maintaining Steven’s political control.”* (Reno, 1995: 138-141)

La crisis del Estado en la sombra se produjo una vez las inversiones y las redes informales de los diferentes gobiernos sierraleoneses fueron generando menos beneficios en un contexto de creciente pobreza e insatisfacción social. Algunos autores han complementado esta visión señalando la desintegración que fueron



experimentando los principales pilares del estado, fruto del paulatino proceso de centralización del poder y de los recursos (Albrecht y Jackson, 2010: 8). En este sentido, el debilitado papel del ejército y del conjunto del sector de la seguridad ha sido señalado como uno de los factores que habría posibilitado el estallido y desarrollo del conflicto armado. El total colapso de esta institución durante el transcurso de la guerra, respondía al proceso de degeneración y politización que había ido sufriendo en la etapa postcolonial y, especialmente, tras los Gobiernos de Albert Margai y de Siaka Stevens. Ismail Rashid (2009) ha analizado el legado de Stevens en lo referente a este asunto. Desde su nombramiento como Primer Ministro en 1968, sostiene el autor, el mandatario sierraleonés inició un proceso de eliminación de aquellos sectores menos afines, así como un reclutamiento en el que favoreció la entrada de soldados procedentes del norte del país donde el APC tiene su principal base social. Asimismo, Stevens habría tratado de limitar la capacidad logística y operacional del ejército al percibirlo como un actor en el que siempre existían individuos que podían poner en peligro su figura. Con apoyo cubano, el dirigente habría logrado consolidar unidades militares privadas que estaban mucho mejor preparadas y equipadas que el propio ejército nacional (las SSD a las que anteriormente se ha hecho referencia). Tal y como señala Rashid, el resultado final fue desastroso para el país:

*“The legacy of the Steven’s strategy was an inadequately trained, equipped and resourced army, which commanded little respect from the public” (2009: 94)*

Reno (1998) también ha examinado en un trabajo posterior, *Warlord Politics and African States*, la reconversión que todas estas redes informales sufrieron una vez iniciado el conflicto. Este aspecto es relevante, apunta el autor, ya que ayudaría a explicar el funcionamiento y algunas de las dinámicas que subyacieron en el conflicto desde su inicio. En opinión de Reno, Sierra Leona pasó de ser un estado frágil a un “modelo de autoridad política controlado por los señores de la guerra” (*Warlord politics*), en el que el papel de Taylor y del NPFL habría sido fundamental:

*“[...] the collapse of a creaky patronage system spun off independent operators whose political and financial appetites could no longer be satisfied at the centre. Politicians and military commanders increasingly resembled warlords, using their own control of violence to accumulate resources and reward their own followers.” (Reno, 1998: 129)*

En este modelo, la participación de la industria diamantífera, así como de las compañías de seguridad privada, muchas de las cuales también entraron en el negocio de los diamantes a cambio del envío de mercenarios, fue fundamental en la consolidación de una red transnacional que sostuvo el conflicto. De este modo, señala Keen, la economía extractiva y el sistema político corrupto lograron reforzarse mutuamente (2005: 9). Este argumento, por lo tanto, se complementa con la visión ofrecida por organizaciones como PAC o Global Witness que advertían de la estrecha vinculación entre violencia y diamantes. Sin embargo, el discurso de Reno ha tratado de ir más allá al entender esta cuestión como una compleja red de relaciones e intercambios con raíces y procesos históricos determinados y no simplemente como un problema de codicia circunscrito a la existencia de unas elites políticas criminales.

Sea como fuere y más allá del discurso más sofisticado que ofrece Reno, lo cierto es que la narrativa del estado frágil o fallido ha insistido en señalar la descomposición e inexistencia de un estado de tipo weberiano como el principal motivo que llevó finalmente a la guerra en muchos de estos países. Esta visión ha influido en el imaginario occidental en dos aspectos concretos. Por un lado, reforzando la percepción del carácter problemático de las elites políticas de un país africano. Por otro, consolidando la necesidad de impulsar reformas que contribuyan a la construcción de los principales pilares del estado, basados en la idea de la buena gobernanza, de la lucha contra la corrupción, del imperio de la ley, pero muy especialmente del afianzamiento del ejército y de la policía como principales garantes del monopolio de la violencia y de la estabilidad del estado. No sólo eso, en opinión de David Chandler, debates como el relacionado con el principio de la Responsabilidad de Proteger (R2P) han vinculado la importancia de la buena gobernanza a la protección de los derechos humanos (2010: 137). Uno de los principales impulsores del R2P, el australiano Gareth Evans, ha hecho referencia a este asunto, aludiendo específicamente al caso de Sierra Leona:

*“Some conflicts that may appear at first sight to be clear-cut examples of loot seeking or a contest over resources –in Sierra Leone and the DR Congo, for example- were more fundamentally driven by the failures of basic governance: decades of misrule and corruption by parasitic state elites and associated socioeconomic deterioration and institutional decay. These made their ruling regimes extremely vulnerable to both general popular discontent and the specific ambitions of rebels and various external actors, with poor*

*governance not only fuelling political and economic grievances but reducing the risk and cost of mounting violent challenges to it.” (Evans, 2008: 88)*

El discurso de los estados fallidos ha sido fuertemente criticado como ya veíamos en el capítulo segundo. En general, suele subrayarse su incapacidad de comprender otras formas de organización social o política o la complejidad subyacente en este tipo de relaciones, en las que el contexto internacional y la presencia histórica de otros actores externos son también fundamentales. La idea del estado fallido, además, refuerza la imagen patológica de países como Sierra Leona y su incapacidad para desarrollar formas de organización política y social que no estén auspiciadas por actores internacionales.

#### **4.4. La “exclusión de los jóvenes” y la “conformación de agravios”**

Esta cuarta y última narrativa ha tratado de confrontar los otros tres discursos anteriores, especialmente los dos primeros. Autores como Paul Richards (1996, 2005), Danny Hoffman (2004, 2006) o Krijn Peters (2006, 2007), pero también varios académicos sierraleoneses como Ibrahim Abdullah e Ismail Rashid (1997), Olu Gordon (2004) o Jimmy Kandeh (2005), han coincidido en enfatizar el carácter político e ideológico del conflicto. Para estos autores, el RUF se convirtió en la principal expresión y en el catalizador de una serie de agravios que fueron incubándose a lo largo del tiempo y que respondían a múltiples dinámicas de exclusión. Según todos estos autores, el papel de los jóvenes, tanto del ámbito urbano como rural, fue especialmente significativo en el origen y desarrollo de todo este proceso. Este punto de vista, por lo tanto, rechaza frontalmente los argumentos más de tipo economicista o las visiones que tratan de criminalizar la aparición del RUF –basados en elementos identitarios o de codicia- para defender que el origen de la guerra debe explicarse por la combinación de factores (políticos, económicos y sociales) que acabaron desembocando en el grupo liderado por Sankoh. Como veremos, los partidarios de esta narrativa han utilizado los argumentos más de tipo historicista y político y, en algunos casos, tienen vínculos con la anterior narrativa sobre el colapso del estado, siempre que se entienda como el resultado de la movilización social y política ante la existencia de agravios e injusticias sociales.

A pesar de coincidir en este elemento transversal, algunos de estos autores se han caracterizado por ofrecer matices y enfoques substancialmente diferentes e incluso contrapuestos. Este apartado va a tratar de señalar dos debates que esta “literatura de los jóvenes agraviados” ha discutido incluso de manera polémica: i) un primer debate ha girado en torno el verdadero origen del RUF, entre aquellos que defienden que fue la “revuelta de una generación de intelectuales marginados por el sistema” (Richards, 1996) y los que consideran que fue, sobre todo, el “alzamiento del lumpenproletariado” (Abdullah y Bangura, 1997), y ii) un segundo debate sobre el desarrollo del RUF, entre los que consideran que se convirtió en un movimiento rural que acabó aislándose de la población y “sectarizándose” (Richards, 1996; Peters, 2006) y entre aquellos que sostienen que el RUF fue tristemente degenerando en un “grupo criminal que había nacido con motivaciones políticas” (Kandeh, 2005).

### ***El origen del RUF: ¿la revuelta de los intelectuales o del lumpenproletariado?***

El debate sobre cuál fue el origen político del RUF generó en la segunda mitad de los años noventa una interesante polémica entre el antropólogo británico Paul Richards y un grupo de intelectuales sierraleoneses, en su mayoría profesores de la Universidad de Sierra Leona. En su obra, *Fighting for the Rain Forest*, escrita en 1996, Richards había afirmado que el germen del RUF había que buscarlo en la “exclusión social de un grupo de intelectuales”, decididos a derrocar a la clase política que hasta ese momento había controlado el país, ofreciendo un programa en el que se planteaba “establecer un sistema igualitario revolucionario y reconstruir la sociedad sierraleonesa desde dentro” (1996: 59). Un año más tarde, Ibrahim Abdullah y Yusuf Bangura editaron *Lumpen Culture and Political Violence: the Sierra Leone Civil War*, una obra que recogía las aportaciones de numerosos académicos sierraleoneses. La tesis principal de esta obra, que puede considerarse como una reacción a lo argumentado por Richards, era que el origen del RUF era el resultado de un pacto entre estudiantes universitarios represaliados por el régimen del APC y los “jóvenes lumpen” de la ciudad (Bangura, 2004: 20). Mientras que los primeros abandonaron la idea del RUF antes incluso de que el grupo fuera oficialmente constituido, fue este segundo sector, liderado por un antiguo oficial del ejército sin estudios, Foday Sankoh, el que realmente hizo posible la rebelión (Abdullah, 2004b: 54). La beligerancia del texto de Abdullah y

Bangura, que llevó a que Richards se retractara de su idea poco después,<sup>182</sup> se fundamentaba en el hecho de que ambos autores pertenecían a ese grupo de intelectuales que supuestamente habían estado en el origen del grupo rebelde. La tesis del “lumpenproletariado”, sin embargo, ha sido criticada posteriormente por autores como Boas (2007) o McIntyre (2002), quienes consideran que este grupo de autores sierraleoneses acabaron construyendo una categoría como la del “lumpen” demasiado monolítica e irremediamente asociada a la violencia, por lo que habría que preguntarse por qué este “lumpenproletariado” no emprendió revueltas en otros contextos africanos. El informe de la CVR (2004c), por su parte, viene a plantear que tanto los argumentos planteados por Richards como los ofrecidos por Abdullah y Bangura tienen una parte de razón. Juntos, ayudan a construir el relato de lo que verdaderamente sucedió en el proceso de germinación del RUF y en el que tanto intelectuales como sectores sociales sin estudios fueron importantes en diferentes momentos. Ambas versiones, además, coinciden en subrayar el carácter ideológico y la trascendencia del “factor juventud” en todo este proceso.

Para explicar el origen del RUF y el inicio de la guerra, esta narrativa considera, por lo tanto, que no son útiles ni los argumentos identitarios (no fue una movilización Mende contra los Temne), ni el planteamiento más esencialista (la población no “reaccionó visceral e irracionalmente” ante la falta de recursos), ni tiene que ver con los incentivos económicos (el RUF no se fundó con el objetivo de saquear las minas de diamantes, aunque éstas fueron luego importantes para su estrategia), ni tampoco fue fruto del colapso de las redes informales. Para muchos de estos autores, el elemento esencial fue la generación de agravios en un contexto que, sobre todo a partir de la década de los años setenta (con la consolidación del sistema de partido único), empezó a hacerse política y socialmente insostenible. A nivel socioeconómico, la mayoría de la población no disponía de acceso a ningún servicio básico y la pobreza, la falta de oportunidades y la frustración social eran generalizadas. Mientras, a nivel político, el gobierno de Stevens había intensificado la represión, cerrando los principales medios de comunicación y acabando con todo tipo de oposición política. Es en ese contexto, afirma Ibrahim Abdullah, en el que se gestaría una determinada “cultura política”

---

<sup>182</sup> Esta aclaración fue hecha en la edición de su libro de 1998.

de protestas e insatisfacción que desembocaría años más tarde en el RUF (2004: 42). Un punto de inflexión fueron las manifestaciones lideradas por estudiantes y profesores universitarios del Fourah Bay College (principal universidad del país) contra el régimen de Stevens en 1977, justo antes que se institucionalizara el sistema de partido único. Según Jimmy D. Kandeh, uno de sus participantes, estas movilizaciones “supusieron el inicio de una generación de jóvenes crecientemente radicalizados por la injusticia social y el desarraigo político y social” (2005: 88). Esta concienciación política entre los jóvenes, inscrita en “un contexto de inconformismo, radicalismo estudiantil, la música reggae y las drogas” (Rashid, 2004: 70), derivó en la gradual demanda de aperturismo político y de poner fin a la corrupción: “los estudiantes universitarios, se vieron a sí mismos como agentes de un cambio político y como el último bastión de oposición social al régimen corrupto y represivo del APC” (Kandeh, 2005: 89).

De forma paralela, este sector forjó una alianza con los grupos de jóvenes más desarraigados de Freetown, generándose espacios de discusión (conocidos como *'potes'*) y de creciente organización contra el régimen (Rashid, 2004: 71). Estos grupos solían organizarse en torno a foros de discusión sobre el llamado *Libro Verde*, popularizado por el dirigente libio Muamar el Gadafi, fundamentado, entre otros aspectos, en la idea del igualitarismo o en el sueño de unos “Estados Unidos de África” (Richards, 2005d: 119). Algunos de esos jóvenes eran también militantes activos de una organización socialista y panafricanista llamada PANAFU con una gran influencia en los debates políticos del momento. Las protestas alentadas por todos estos colectivos durante aquellos años resultaron en fuertes medidas represivas y en la expulsión de algunos de estos sectores de las diferentes universidades hacia mediados de los años ochenta, justo cuando se estaba produciendo la transición entre Stevens y Momoh. Algunos de los estudiantes expulsados viajaron a Ghana, donde entraron en contacto con la embajada libia, que les ofreció la posibilidad de viajar a este país para recibir instrucción militar e iniciar al cabo de un tiempo una revuelta (CVR, 2004c: 91). En ese grupo inicial de estudiantes y profesores de no más de veinte personas, muchos de los cuales pertenecían a PANAFU, se inició un debate sobre los siguientes pasos que debían ser adoptados. Algunos de ellos viajaron finalmente a Libia, donde empezaron un entrenamiento militar pero también ideológico, ya que querían estar seguros que los individuos que se sumaran a esa causa tuvieran

claros los objetivos políticos del grupo. Otros tantos se quedaron en Ghana o bien empezaron a recabar apoyos políticos y logísticos dentro de Sierra Leona o bien en algunos países de la región como ahora en Guinea-Conakry o en Costa de Marfil. Uno de los estudiantes que participó en aquella idea germinal destaca:

*“The entire plan was a Panafu plan. We wanted to recruit on the basis of your political ideology. That’s why it was important to understand dialectical materialism, to understand the forms...You needed to be unselfish and really Africanized [...] It was an utilitarian movement, it was not for ourselves.”<sup>183</sup>*

El sector que viajó a Libia empezó a experimentar algunas discrepancias internas. Por una parte, creían que era temerario y enormemente inseguro compartir espacio y entrenamiento con otros muchos grupos rebeldes que estaban floreciendo en aquel momento o que ya estaban activos, tales como el ANC sudafricano o el FSLN nicaragüense. Pero por otro lado, empezaron a disentir sobre el ritmo que la rebelión en Sierra Leona debía seguir. Una minoría consideraba que el reclutamiento debía efectuarse poco a poco y garantizando que los que secundaran la causa y viajaran a Libia iban a seguir un determinado adoctrinamiento ideológico. El resto, sin embargo, creían que el reclutamiento estaba siendo muy lento y que de ese modo nunca podrían comenzar la lucha armada. Así fue como muchos de los estudiantes que habían iniciado la idea de la revuelta abandonaron finalmente los campos de entrenamiento libios, donde sí permanecieron algunos de los primeros integrantes (destacando los nombres de Rashid Mansaray y Abu Kanu) junto con otros que habían ido llegando y entre los que se encontraba Foday Sankoh, un ex oficial del ejército que había sido encarcelado por Stevens en la década de los sesenta por su implicación en una trama golpista. Mansaray, Kanu, Sankoh y el resto del grupo viajaron a finales de los años ochenta a Liberia para respaldar la revuelta que el NPFL de Taylor inició en diciembre de 1989 contra el régimen de Samuel Doe. Así lo habían pactado hacía un tiempo Taylor y el grupo de sierraleoneses, con la idea de que el NPFL apoyara posteriormente la rebelión en Sierra Leona. Fue en territorio liberiano donde el RUF finalmente adquirió sus siglas y donde el grupo pasó a estar bajo las órdenes de Sankoh. Cuando el RUF inició su revuelta en el este y sur del país en

---

<sup>183</sup> Entrevista SC8.

marzo de 1991, el grupo estaba formado no sólo por jóvenes desarraigados, como defienden Abdullah y Bangura, sino también por algunos de los estudiantes y profesores que habían iniciado la idea del RUF y que ahora se encontraban a las órdenes de Sankoh, así como una gran variedad de perfiles (hombres y mujeres, sierraleoneses y liberianos, Mendes y Temnes, etc.) que conformaron el primer batallón del grupo rebelde. De este modo lo ha defendido el informe de la CVR:

*“Contrary to popular perceptions of an exclusively illiterate body comprised of marginalized lumpen youth, the RUF vanguards were actually a disparate collection of Sierra Leoneans and Liberians from across the demographic spectrum gelled together through coercion and training into a fighting force. The vanguards included among their number both men and women; Sierra Leoneans of most of the major ethnic groups in the country, including large numbers of Mendes and Temnes; boys as young as 11 years of age, ‘senior citizens’; illiterate laborers and secondary-school drop-outs through to a few highly educated professionals in diverse fields.” (2004c: 105)*

Si el origen del RUF debe explicarse desde esta diversidad de procedencias en un contexto de opresión política y de injusticia social, el desarrollo del grupo durante sus siguientes diez años de vida responde a dinámicas todavía más complejas que esta literatura también ha querido analizar.

### ***El desarrollo del RUF: entre la “sectarización” y la criminalización***

El proceso de reclutamiento en el RUF tuvo inicialmente un carácter “voluntario”. Según el informe de la CVR, el grupo rebelde “ofreció en su inicio una alternativa viable a muchos jóvenes” (2004c: 17), los cuales eran a menudo alentados por sus propias familias y comunidades a alistarse y a secundar los objetivos del grupo. Los insurgentes irrumpieron en los distritos de Kailahun y Pujehun (este) presentándose ante las comunidades como “luchadores por la libertad” del país que iban a lograr el derrocamiento del régimen del APC bajo el liderazgo del oficial Foday Sankoh (CVR, 2004c: 120). Según el informe de la CVR, uno de los responsables del grupo en aquellos compases iniciales advirtió a los jóvenes que querían alistarse al RUF sobre las motivaciones políticas que debían existir:

*“Foulah advised some of the new recruits –“a fighter without political ideology is a criminal”; in the evening, the RUF cadres would gather together and conduct lengthy discussions about philosophy and ideology; Foulah handed some of the recruits an exercise book in which to make*



*notes on the RUF ideology: causes of the war, eight codes of conduct, eleven principles of leadership, history of the country – Foulah himself had made his own notes in an exercise book during his training in Liberia; the new recruit in turn was intended to absorb the material, or to jot it down, to a sufficient extent to be able to pass it on to others.” (CVR, 2004c: 129)*

Un factor decisivo para muchos de los primeros alistados, asegura el informe, fueron los discursos realizados por el propio Sankoh o bien por algunos de los principales responsables en los que incidían en la necesidad de reconstruir un nuevo país que acabara con la corrupción y la injusticia social:

*“One young man narrated the impact an address by Sankoh had on him in the following terms: ‘What Sankoh said was what really made me stay with the RUF for a long time –his argument was really convincing. He made reference to many Sierra Leoneans who had been killed by the APC; to the mismanagement of our natural resources, not just diamonds, but all the land – that there is a lot to boast of, but what does the average man have to show for it? He kept coming back to the point that Sierra Leoneans were being deprived of their legal rights; he talked about so much bad governance; how politicians were manipulating the people – through tribal politics, sectional politics and party politics... [He said] that unless we bridge the gap between the North and the South we can never establish national unity... and without unity we can never achieve progress. Pa Sankoh had a huge amount of national pride.’” (CVR, 2004c: 138)*

Muchos otros fueron también atraídos por los discursos más populistas del RUF que reclamaban “armas para el pueblo, poder para el pueblo y bienestar para el pueblo” en un momento en el que las condiciones sociales eran extremas (*Ibíd.*: 141). Los incentivos materiales y la existencia de oportunidades también han sido considerados como importantes reclamos para el seguimiento inicial del grupo (McIntyre, 2002). En opinión de Richards (1996), para muchos jóvenes que no disponían de escuelas, la rebelión supuso incluso una oportunidad para reanudar sus estudios.

Richards también ha insistido en un aspecto clave. Si bien el grupo que había empezado los ataques en el este del país procedía, en general, del ámbito urbano, el reclutamiento en estas zonas llevó a que el RUF experimentara un proceso de “ruralización”. Un estudio realizado por Humphreys y Weinstein (2004) refleja cómo, en efecto, más del 85% de ex combatientes del RUF que fueron encuestados procedían de zonas rurales. Asimismo, Richards ha señalado la

existencia de otra serie de incentivos que, en este sentido, ofrecía el RUF, vinculados con la oportunidad para muchos jóvenes de romper con el sistema neofeudal que existía en sus comunidades. Este sistema se basaba en la explotación y en el dominio de unas autoridades tradicionales que seguían imponiendo un tipo de prácticas neo-esclavistas, entre las que se encontraban los pagos por contraer matrimonio o la imposición de castigos por determinadas faltas que implicaban trabajos forzados, multas o la expulsión del poblado (2005b: 578-579). Tal y como el informe de la CVR (2004c) y el propio Richards (2005b) han argumentado, esta situación tenía unas raíces históricas determinadas. La política británica de “gobierno indirecto” recreó un sistema tradicional de gobierno que facilitaba su control sobre el territorio y otorgaba plenos poderes a los jefes tradicionales, conocidos como Paramount Chiefs, en lo que algunos han denominado como “despotismo descentralizado” (Mandami, 1996). Este sistema generó una situación de constantes abusos en la que los jóvenes y las mujeres eran los principales agraviados (Alie, 2000). Aunque en los años veinte se abolió oficialmente la esclavitud, la mayoría de estas prácticas de explotación permanecieron *de facto* en las comunidades rurales hasta el estallido del conflicto.

De este modo, los eslóganes como el de “*no more master, no more slave*” se convirtieron en poderosos reclamos utilizados por el RUF en su entrada en las comunidades en el inicio de su revuelta (Richards, 2005c: 582). Pero el grupo no fue sólo una forma para estos jóvenes de escapar de esta realidad, sino que además se convirtió en un medio para resarcirse de todo el daño infringido. Según el informe de la CVR, jefes tradicionales, ancianos y otras figuras y líderes sociales, culturales y religiosos se convirtieron en objetivos principales y víctimas de constantes humillaciones y de maltratos por parte de los combatientes del NPFL de Taylor y del RUF (2004c: 97). En opinión de Richards, la guerra en Sierra Leona debería ser también explicada como una “revuelta agraria” y “como una venganza de los jóvenes hacia sus autoridades tradicionales” (2007: 13).

Con el paso de los meses, sin embargo, el RUF fue convirtiéndose en un grupo esencialmente hostil para la mayoría de comunidades. Los métodos de combate y sus ataques indiscriminados, muchas veces efectuados por efectivos del NPFL, se tradujeron en un paulatino declive de su mensaje y en un rechazo social cada vez más generalizado. Al menguar el alistamiento voluntario, el grupo inició el

reclutamiento forzado, incluyendo un gran número de menores. El adiestramiento de todos estos jóvenes en los campos de entrenamiento en la selva se caracterizaba por la imposición de estrictas normas y represalias a aquellos que trataban de abandonar el grupo. Krijn Peters ha subrayado la forma en que se organizaban, basada en principios igualitarios y meritocráticos. Se intentaba así, asegura el autor, desafiar al sistema clientelista postesclavista y los principios jerárquicos y gerontocráticos que existían más allá de sus campos de entrenamiento, convirtiéndose “en un violento e inestable intento de imponer un sistema igualitario en Sierra Leona” (2006: 7). Este reclutamiento indiscriminado llevó a configurar un grupo muy heterogéneo. Según Humphreys y Weinstein (2004), a mediados de los años noventa, el RUF estaba integrado por combatientes de diversos grupos étnicos y afiliación política. En su mayoría, se trataba de jóvenes de familias muy pobres y con apenas estudios. A diferencia de las milicias CDF, organizadas en redes familiares y comunitarias, el RUF era un grupo formado por “extraños” y reclutados en su mayoría a la fuerza. No obstante, apuntan ambos autores, sorprende que tanto aquellos reclutados de forma voluntaria como forzada arguyeran más o menos la existencia de las mismas causas en el origen del conflicto: “falta de educación y empleos y la existencia de una elite excluyente” (Peters, 2006). Hoffman (2006) también ha señalado que aunque muchos de los combatientes del RUF habían sido forzados, estos acabaron encontrando en el grupo una alternativa atrayente ante la falta de oportunidades y la frustración que hasta ese momento habían experimentado en un sistema patrimonial en el que no habían logrado encontrar su espacio. Existían además incentivos económicos para secundar el grupo. El RUF prometía a sus miembros empleos, dinero y mujeres. Los diamantes también fueron un reclamo en ese sentido, pero no la causa directa que llevó a muchos combatientes a secundar o a permanecer en el RUF.<sup>184</sup>

La transformación y el desarrollo del RUF han suscitado diversas interpretaciones. Jimmy Kandeh, por ejemplo, considera que el grupo experimentó una gradual “criminalización” debido principalmente a cuatro factores: a) la existencia de una elite codiciosa y oportunista, que convirtió la violencia en una fuente de lucro; b) el

---

<sup>184</sup> Según Humphreys y Weinstein (2004), muchos de los ex combatientes aseguraban que hubieran priorizado la finalización del conflicto antes que seguir luchando y recibir incentivos económicos.

temprano abandono o bien la eliminación de los sectores intelectuales del grupo que discrepaban con los métodos empleados por la cúpula; c) la “sobelización” de la guerra, que convirtió a una parte del ejército regular en inesperado aliado de los rebeldes, y d) la participación de patrones externos, como Taylor y Gadafi, y de una amplia red transnacional de empresarios y organizaciones interesadas en extraer réditos del conflicto (2005: 86). Para la CVR, un episodio fundamental en este proceso de criminalización fue el arresto de Sankoh en Nigeria en 1997. Si bien el grupo había perdido gran parte de su identidad inicial, este hecho lo sumió en una crisis de liderazgo que se evidenciaría en los meses y años posteriores (2004c: 332). Hoffman (2006), sin embargo, ha destacado el mensaje político que el RUF trató de seguir anunciando, sin demasiado éxito.<sup>185</sup> Fithen y Richards, por su parte, han preferido entender todo este proceso como la transformación del RUF en una “secta secular” adoctrinada en el “igualitarismo” en los campos de entrenamiento. Ante la fuerte presión militar que sufrió en determinados momentos del conflicto, especialmente con la llegada de Executive Outcomes durante el mandato de Strasser, el grupo se precipitó hacia una suerte de “fatalismo” en el que se veía militarmente arrinconado y socialmente cada vez más aislado, hecho que la llevó a encerrarse en sí mismo (2005a: 131).

Así las cosas, estos dos debates sobre el origen y desarrollo del RUF conforman esta cuarta narrativa sobre las causas de fondo del conflicto armado en Sierra Leona en el que la exclusión y la marginación de los jóvenes en un contexto de crisis socioeconómica y de represión institucional es el factor explicativo clave. A diferencia de las otras tres narrativas (esencialmente monocausales), este último discurso trata de ser mucho más interdisciplinar y de contemplar múltiples factores interrelacionados en el origen del conflicto. Si bien esta narrativa ha tenido una buena acogida en los debates académicos, especialmente entre los autores más críticos con las visiones dominantes, su principal limitación ha sido el escaso impacto que ha tenido en las esferas y agendas institucionales. Asimismo, algunos

---

<sup>185</sup> En su documento fundacional (“*Footpaths to Democracy*”), hecho público en 1995, el RUF utilizaba un lenguaje muy crítico con el “neocolonialismo” y homologable al de las guerrillas latinoamericanas de los años setenta. El manifiesto del RUF citaba a Franz Fanon en su prólogo y en sus primeras líneas apostaba por un modelo de estado que acabara con la clase política corrupta y en el que fueran los jóvenes los abanderados del nuevo cambio. Por otra parte, muchos de sus cuadros tenían acceso a documentos políticos elaborados en Cuba o en Nicaragua (Fithen y Richards, 2005a: 125).

autores han criticado su excesivo impulso de romantizar los ideales políticos de una generación y su supuesta capacidad de vertebrar un proyecto político una vez tomado el poder (Collier, 1999) o bien su incapacidad de explicar por qué en otros contextos con agravios parecidos no se produjeron revueltas similares (McIntyre, 2002).

#### 4.5. Un balance de las narrativas sobre las incompatibilidades

Tal y como queda sintetizado en el Cuadro 6.3., estas cuatro narrativas han competido entre ellas en el intento de explicar las incompatibilidades y causas de fondo del conflicto.

**Cuadro 6.3. Narrativas explicativas sobre incompatibilidades en Sierra Leona**

Narr.	Contenido del discurso	Críticas
“Nuevo barbarismo” (Kaplan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violencia de naturaleza criminal, ejemplificando tipo de conflictos armados de posguerra fría.</li> <li>- Principales elementos causales: combinación de presión demográfica y escasez de recursos, así como choque cultural e identitario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visión primordialista y reduccionista.</li> <li>- Biodeterminismo.</li> <li>- Escasez de recursos es problema político.</li> <li>- Identidad importante si se contextualiza.</li> </ul>
“Maldición de diamantes” (Gberie, Collier, ...)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión nefasta de las minas de diamantes condicionó la historia postcolonial del país.</li> <li>- La presencia de minas impulsó la creación y perpetuación del RUF y del resto de facciones.</li> <li>- La codicia en contexto de subdesarrollo y no la existencia de agravios explica motivaciones de los combatientes (<i>Homo economicus</i>).</li> <li>- Red global de comercialización de diamantes que alimentó el conflicto.</li> <li>- Importante sanciones y regulación de recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agendas económicas importantes, pero relativas y contextualizadas.</li> <li>- Codicia puede explicar cosas pero en un marco político e histórico, no al revés.</li> </ul>
Crisis del “Estado en la sombra” (Reno)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colapso del sistema neopatrimonial explicaría la aparición de insurgencias como el RUF.</li> <li>- Debilitamiento de las principales instituciones estatales como el ejército.</li> <li>- Impacto de PAE en proceso de “vacío” estatal.</li> <li>- Redes de patronazgo se reconfiguraron en el nuevo contexto de conflictividad armada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No enfoca generación de agravios como principal argumento explicativo.</li> <li>- Invisibiliza otras formas de organización social y política.</li> </ul>

<b>“Exclusión de jóvenes” (Abdullah, Richards, Hoffman, ...)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RUF como catalizador de una serie de agravios generados por el tipo de instituciones existentes.</li> <li>- Su origen se explica por la movilización de un sector intelectual que conectó con sectores desarraigados de la capital.</li> <li>- Su desarrollo se entiende por reclutamiento masivo de individuos en el ámbito rural que fueron aislándose de la población o bien consolidando una dinámica criminal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Idealización de una generación.</li> <li>- La existencia de agravios no es capaz de explicar la violencia en otros contextos con características similares.</li> </ul>
--	---	---

Fuente: Elaboración propia

Si bien muchas veces han podido complementarse, en el imaginario internacional (sobre todo en los medios de comunicación), han predominado las visiones más simples, siendo las narrativas del “nuevo barbarismo” (identidad y escasez de recursos) y de “la maldición de los diamantes” (abundancia de recursos y codicia) las que han tenido un mayor impacto. Ambas han contribuido a confeccionar una visión criminal y postpolítica del conflicto sierraleonés, en el que la irracionalidad o bien la hiperracionalidad de los combatientes serían los principales factores explicativos del conflicto. Tom Porteous, por ejemplo, considera que, en efecto, el Gobierno de Blair adoptó una “actitud maniquea” en cuanto a la interpretación del conflicto armado se refiere: mientras que Kabbah pasó a ser el líder de un gobierno democráticamente elegido, los rebeldes del RUF eran, en palabras del propio Blair, “gánsteres” y “terroristas” (2008: 123). El predominio de esta visión confirmaría lo señalado por la literatura crítica en el capítulo segundo respecto a la existencia de un cierto consenso internacional sobre los problemas de fondo de Sierra Leona y una peculiar interpretación de la naturaleza de la violencia.

En los últimos años, la narrativa del estado fallido ha despertado también un gran interés entre los actores de la comunidad internacional, que han pasado a considerar la fragilidad institucional como el principal impedimento para la estabilidad y el desarrollo. Organizaciones internacionales como DfID o la Comisión Europea han insistido, como veremos en el siguiente capítulo, en apuntalar los pilares del estado, al entender que Sierra Leona adolece de una fragilidad institucional que explicaría una parte importante de sus problemas. De este modo, el consenso internacional post 11 de septiembre, en el que ha prevalecido una preocupación por este asunto, también habría influido en la interpretación del caso de Sierra Leona. Por su parte, las cuestiones relacionadas con la exclusión y marginación histórica de los jóvenes ha recibido una discreta

atención. La mayoría de documentos internacionales, como señalaremos más adelante, ha reconocido la importancia de la inclusión social para la sostenibilidad de la paz. No obstante, la agenda internacional ha acabado priorizando aspectos más vinculados a la gestión económica (con un sesgo claramente neoliberal) y al afianzamiento institucional como forma de garantizar la paz.

Como se ha subrayado con anterioridad, el problema de la mayoría de estas narrativas no es que sus argumentos no tengan potencial explicativo (con la excepción quizá de la narrativa del “nuevo barbarismo”), ya que muchos de los aspectos que defienden han sido importantes en la historia previa al estallido del conflicto armado y en la germinación del RUF. Su problema reside, no obstante, en la monocausalidad, o dicho de otro modo, en su insistencia por explicar el origen de la revuelta en Sierra Leona a partir de un aspecto determinado. Tal y como la literatura de la transformación de conflictos ha señalado, todos los conflictos armados son multicausales y predominan factores de tipo político (y no “criminal” como se ha insistido) en sus causas de fondo (Grasa, 2010: 64).

Precisamente, las conclusiones de la CVR –considerado como el documento de mayor trascendencia en el análisis de las causas e incompatibilidades de fondo en el caso de Sierra Leona- ha destacado esta multiplicidad de factores, haciendo especial hincapié en la importancia de entender los procesos históricos del país para aproximarse al verdadero origen del conflicto. En uno de sus párrafos principales, el informe considera que la combinación de algunos de los elementos propuestos por las diferentes narrativas (especialmente por las dos últimas) es lo que ayudaría a explicar las causas del conflicto:

*“While there were many factors, both internal and external, that explain the cause of the civil war, the Commission came to the conclusion that it was years of bad governance, endemic corruption and the denial of basic human rights that created the deplorable conditions that made conflict inevitable. Successive regimes became increasingly impervious to the wishes and needs of the majority. Instead of implementing positive and progressive policies, each regime perpetuated the ills and self-serving machinations left behind by its predecessor. By the start of the conflict, the nation had been stripped of its dignity. Institutional collapse reduced the vast majority of people into a state of deprivation. Government accountability was non-existent. Political expression and dissent had been crushed. Democracy and the rule of law were dead. By 1991, Sierra Leone was a deeply divided*

*society and full of the potential for violence. It required only the slightest spark for this violence to be ignited.” (CVR, 2004a: 10)*

Además, siguiendo con lo argumentado por la CVR y ya señalado con anterioridad, el conflicto en Sierra Leona no puede considerarse como un fenómeno exclusivamente intraestatal. El análisis del proceso del conflicto y de sus actores, así como de las diferentes narrativas, ponen de relieve dos asuntos principales: primero, el impacto de la herencia colonial en el proceso que llevó al estallido del conflicto y, segundo, la participación de numerosos actores regionales, internacionales y transnacionales en toda la evolución de la guerra. Por todo ello, sostiene Ismail Rashid (2004), el conflicto en Sierra Leona sólo puede explicarse desde visiones que tengan en cuenta la complejidad de procesos, actores y dinámicas.

## **5. RECAPITULACIÓN**

Este sexto capítulo ha tratado de abordar dos cuestiones principales en el caso de Sierra Leona. En primer lugar, se han analizado los antecedentes históricos del conflicto sierraleonés, destacando las tensiones existentes entre el centro y la periferia y posteriormente entre los grupos étnicos del norte (Temne y Limba) y del sur y este (Mende). La influencia del Gobierno británico en todas estas dinámicas hasta la independencia del país en 1961 se ha revelado como un aspecto determinante. A partir de entonces, el principal protagonista pasó a ser el régimen del APC liderado por Siaka Stevens, quien consolidó un sistema cada vez más autoritario y que fue llevando al paulatino colapso económico del país, siendo también de especial relevancia el papel de la elite libanesa o de los organismos financieros internacionales. Todos estos antecedentes fueron fundamentales en la configuración del escenario que llevaría a la aparición del RUF y al estallido del conflicto armado en Sierra Leona en marzo de 1991.

En segundo lugar, se ha analizado mediante el triángulo ACI algunos elementos del conflicto armado. En este proceso cabe destacar la participación de un gran número de actores (primarios, secundarios y terciarios) que desarrollaron sus agendas y estrategias en tres etapas principales: una primera (1991-1996) en la que se produjo el derrocamiento del histórico régimen del APC y el inicio del



Gobierno del NPRC y en la que el conflicto se caracterizó por la implicación de un gran número de actores; una segunda etapa (1996-1999), caracterizada por el final del NPRC y por la celebración de elecciones, que fueron ganadas por el SLPP liderado por Tejan Kabbah, que sería posteriormente derrocado por una Junta militar a la que se sumó el RUF, y finalmente, existe una tercera etapa (1999-2002) en la que las diferentes partes firmaron el acuerdo de paz de Lomé, cuyo incumplimiento llevaría a la intervención de Naciones Unidas y del Reino Unido.

El tercer y último objetivo de este capítulo ha sido el de analizar los diferentes discursos o narrativas surgidas para explicar las incompatibilidades o causas de fondo de la guerra, existiendo cuatro principales: el nuevo barbarismo, la maldición de los diamantes, la crisis del estado en la sombra y la exclusión de los jóvenes. Si bien las tres primeras narrativas han apostado por argumentaciones esencialmente monocausales, sólo la última narrativa ha tratado de combinar factores de diversa índole que inciden en la importancia de entender los procesos históricos del país y en la generación de agravios. Tal y como veremos en el siguiente capítulo, las narrativas que han contribuido a configurar el imaginario occidental han sido en muchos casos las dos primeras (confiriendo a la guerra de Sierra Leona un carácter criminal o postpolítico), así como la tercera narrativa, en la que se hace especial incidencia en el colapso y fragilidad de las instituciones estatales. De este modo, la idea de un consenso sobre la naturaleza y el origen de los conflictos armados de posguerra fría señalado en el capítulo segundo, encajaría en gran parte con el análisis realizado en este sexto capítulo en el que se ha subrayado el impacto preferencial que sobre todo a nivel mediático e institucional han tenido unas narrativas por encima de otras.



# CAPÍTULO 7. SIERRA LEONA: UN LABORATORIO DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA (2002-2008)

## 1. INTRODUCCIÓN

Este séptimo capítulo tiene como objetivo analizar los detalles y las características del proceso de construcción de paz posbélica en Sierra Leona, contexto que, como se ha señalado anteriormente, fue convirtiéndose en uno de los principales “laboratorios” de la construcción de paz a nivel internacional (Cooper, 2008). El análisis de este proceso –que dio comienzo oficialmente con el fin del conflicto armado en enero de 2002- nos servirá para determinar si en la construcción de paz posbélica en Sierra Leona se encuentran algunas de las características que la literatura crítica ha señalado sobre los procesos de construcción de paz posbélica de posguerra fría. La especial relevancia de algunas narrativas a la hora de interpretar las incompatibilidades y causas de fondo del conflicto armado en Sierra Leona podrían haber influenciado el modelo de construcción de paz desplegado en este país. En este sentido, el capítulo pretende observar qué tipo de modelo ha predominado exactamente desde principios de 2002 (conservador, ortodoxo-liberal o emancipador), cómo este modelo ha ido evolucionando a lo largo de los años analizados, qué actores han tenido mayor influencia en la existencia de uno u otro modelo, así como algunas de las principales contradicciones, inconsistencias o resultados que puedan existir.

Para responder a este objetivo el capítulo se organiza en tres apartados principales. En el primer apartado se analizarán los diferentes *ámbitos de la construcción de paz* (seguridad y gobernanza, democratización y participación política, recuperación socioeconómica y liberalización económica y justicia transicional), así como *las principales reformas* llevadas a cabo en cada uno de estos ámbitos. En segundo lugar, el capítulo se centrará en un *análisis de los principales actores* (internos y externos) que han participado en el diseño e implementación de todas estas reformas, destacando el especial protagonismo que han tenido algunos de ellos como es el caso de la cooperación británica (DfID). Este segundo apartado también examinará los mecanismos de

coordinación que todos estos actores fueron desarrollando o utilizando durante este proceso, para concluir analizando las características de la interacción entre los actores internos y externos, caracterizada por la relación cambiante y conflictiva que mantuvieron. El capítulo finalizará con un examen de los *resultados obtenidos* en los primeros años del proceso de construcción de paz, a partir de los informes y del balance que los propios actores internos y las organizaciones internacionales han realizado.

Nótese que estos tres elementos de análisis (ámbitos, actores y resultados) pretenden seguir la pauta de análisis elaborada en el primer capítulo. Del mismo modo, la valoración crítica que vaya haciéndose de cada uno de estos elementos tiene como meta responder a las aportaciones realizadas por la literatura que hemos analizado en la segunda parte. Cabe subrayar igualmente que el análisis del proceso de construcción de paz en Sierra Leona se centrará en el período que abarca el final de la guerra hasta los años 2007 y 2008, época en la que el país celebró sus segundas elecciones tras el fin del conflicto armado y en la que se completaron algunas de las principales reformas.

## **2. ÁMBITOS Y REFORMAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA**

Pueden distinguirse dos etapas principales del proceso de construcción de paz posbélica en Sierra Leona: a) una *primera etapa* (1996-2002) caracterizada por los intentos de pacificación del conflicto y de incipencia de algunas reformas en un contexto de emergencia humanitaria e inestabilidad, y b) una *segunda etapa* (a partir de 2002) en la que se diseñaron e implementaron el grueso de las reformas de construcción de paz en un contexto de mayor estabilidad política y militar. Aunque este apartado se centrará fundamentalmente en la segunda de las etapas, es importante destacar algunos aspectos que se produjeron en la primera fase y que acabaron, seguramente, condicionando la fisonomía del proceso de construcción de paz durante los años siguientes.

Tras las elecciones de 1996, el nuevo gobierno del SLPP presidido por Ahmed Tejan Kabbah fijó como principal prioridad la estabilización del país. Fue en esta época cuando se iniciaron las primeras conversaciones con los países donantes (principalmente con el Gobierno británico) sobre los términos de su asistencia en el

proceso de reconstrucción. En 1997, el Gobierno lanzó una de sus primeras reformas ya en clave de construcción de paz, la llamada *National Strategy for Good Governance*, a través de la cual el Reino Unido canalizó su asistencia para el desarrollo de reformas que contribuyeran, entre otras cosas, a la mejora del funcionamiento institucional o del papel de los medios de comunicación, aspecto que fue recogido en la *Law and Media Development* (Thompson, 2007: 5). También en este momento, el ejecutivo de Kabbah presentó dos documentos relacionados con tareas humanitarias que tendrían gran trascendencia posteriormente. El primero fue el programa de Reasentamiento, Reconstrucción y Rehabilitación, destinado a iniciar la asistencia a la población desplazada por el conflicto, mientras que el segundo, presentado unos meses más tarde, se denominó como el Programa de Desarme, Desmovilización y Reinserción, dirigido a los ex combatientes de las principales facciones. Para supervisar la implementación efectiva de ambos programas, el Gobierno instituyó el National Commission for Demobilisation, Demilitarisation and Reintegration (NCDDR) y la National Commission for Reconstruction, Resettlement and Rehabilitation (NCRRR), más tarde conocida como NaCSA (National Commission for Social Action) (Sessay *et al.*, 2009: 59; Fanthorpe, 2002).<sup>186</sup>

Estas reformas pioneras quedaron, sin embargo, interrumpidas por el golpe que instituyó la Junta AFRC/RUF. Durante este período la comunidad internacional decidió congelar su ayuda a Sierra Leona. No obstante, el Ejecutivo de Kabbah, que se encontraba exiliado en Guinea-Conakry, continuó discutiendo las principales medidas que debían adoptarse una vez finalizara el conflicto. A finales de 1997, el Gobierno y sus asesores se reunieron en el Reino Unido en una conferencia financiada por DfID. En este encuentro se elaboró un “Programa a 90 días” que contemplaba una serie de medidas que el ejecutivo debía poner en marcha una vez fuera restituido en el poder. Los aspectos centrales de este programa fueron revelados en varios de los discursos que el Presidente Kabbah pronunciaría tras la expulsión de la Junta y la restitución del Gobierno del SLPP en el poder: i) la seguridad como aspecto prioritario; ii) la reforma institucional de la

---

<sup>186</sup> El mandato original de NaCSA era responsabilizarse de la planificación, coordinación y supervisión de las tareas humanitarias relacionadas con la reintegración y reasentamiento de la población desplazada y la reconstrucción de los servicios básicos (Fanthorpe, 2002: 57). En <http://www.nacsa.gov.sl>

policía; iii) la regulación del sector diamantífero; iv) la expansión del Servicio de Radiodifusión; v) la descentralización del gobierno; vi) mejoras en la administración de justicia, y vii) el desarrollo de una estrategia macroeconómica (Thompson, 2007: 5-6).

La comunidad internacional vio con muy buenos ojos este plan de reformas, el cual se había gestado en las reuniones que habían tenido lugar en el Reino Unido. Una misión internacional visitó Freetown en mayo de 1998 y en julio se celebró una Conferencia Especial sobre Sierra Leona en Nueva York. La invasión de Freetown en enero de 1999 volvió nuevamente a interrumpir el proceso. Este nuevo episodio de desestabilización y el gran número de víctimas mortales que se produjeron como consecuencia del ataque a la capital no sólo pusieron freno a dicho proceso sino que acabaron acentuando aún más la priorización por las estrategias relacionadas con las cuestiones de seguridad (*Ibíd.*).

En el mes de octubre y tras el acuerdo de paz de Lomé, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aceptó el establecimiento de una fuerza de mantenimiento de la paz de unos 6.000 efectivos mediante la resolución 1270.<sup>187</sup> La UNAMSIL, que substituía a la UNOMSIL (una misión de supervisión del proceso de desarme desplegada en julio de 1998),<sup>188</sup> contemplaba, a diferencia de su predecesora, un mandato mucho más amplio, *inter alia*: cooperar con el Gobierno y el resto de actores en la implementación de los acuerdos de Lomé; asistir al Ejecutivo en el proceso de desarme y desmovilización; facilitar el suministro de ayuda humanitaria; apoyar las operaciones de la misión civil de Naciones Unidas y su personal (promoción de los derechos humanos, entre otros) o proporcionar apoyo a los procesos electorales (Neethling, 2007: 85-86; Olonisakin, 2009: 43).

En mayo de 2000 se produciría una nueva crisis en el proceso de paz tras el secuestro de los 500 cascos azules por parte del RUF. La intervención a gran escala liderada por el Gobierno británico logró el arresto de Foday Sankoh – ministro del Gobierno de Unidad Nacional en ese momento- y la desintegración

---

<sup>187</sup> Véase Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1270, octubre de 1999, en: <http://daccess-ods.un.org/TMP/8515899.html>

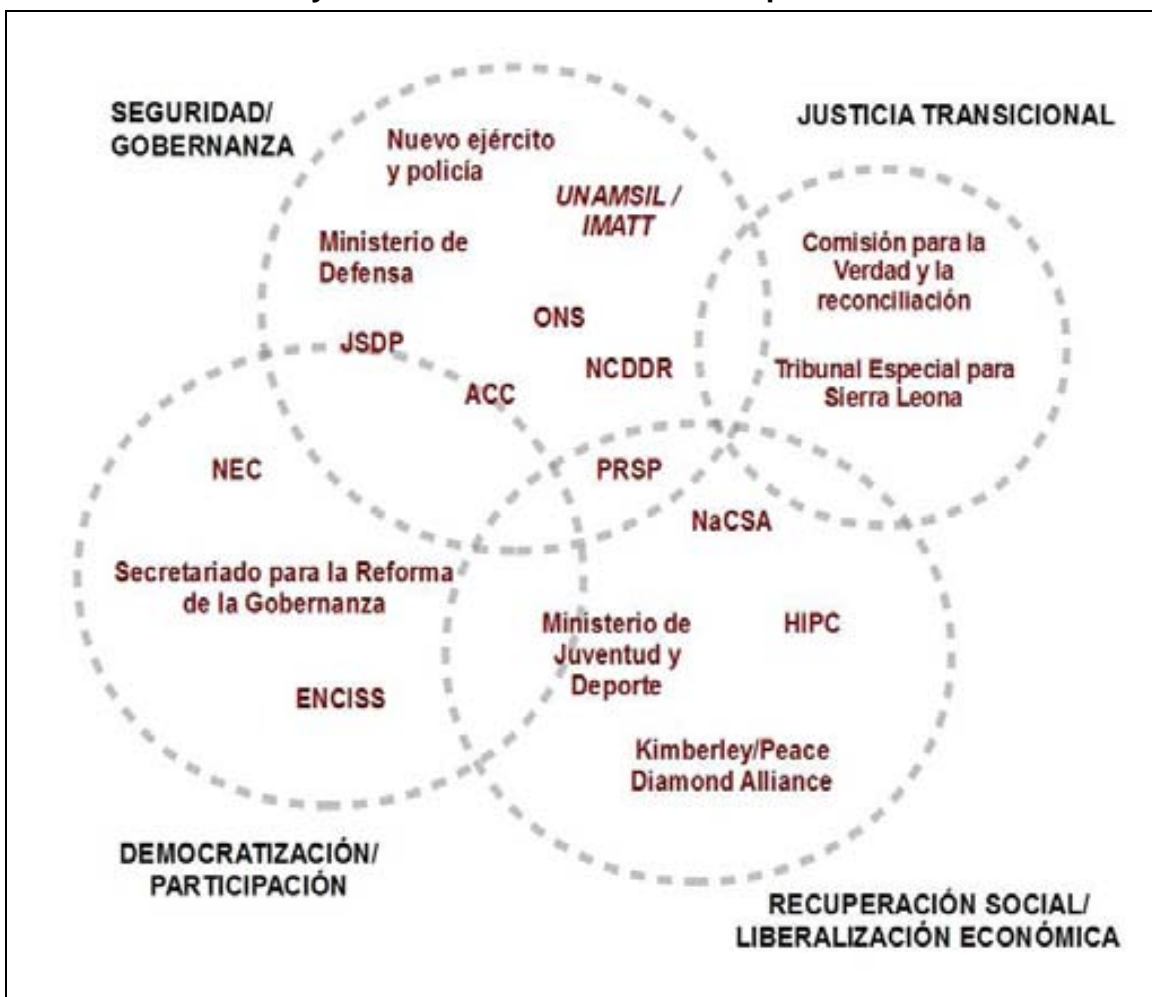
<sup>188</sup> La UNOMSIL había sido aprobada por la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1181, en julio de 1998, en: <http://daccess-ods.un.org/TMP/9416576.html>

definitiva del RUF. Esta situación puso en evidencia las carencias de la UNAMSIL (mala preparación logística y escasa previsión y planificación) (Woods y Reese, 2008), que en los meses posteriores ampliaría gradualmente su número de efectivos hasta llegar a los casi 17.500, convirtiéndose en la misión más importante de Naciones Unidas hasta ese momento (Olonisakin, 2009: 111). Hacia finales de 2001, la UNAMSIL había logrado el control de todo el país y empezó a partir de entonces a colaborar en algunas de las reformas que estaban en marcha, especialmente las vinculadas con el DDR y el proceso electoral en 2002. Todos estos acontecimientos relacionados con la misión de Naciones Unidas, sin embargo, incrementaron enormemente la preocupación y la atención internacional por Sierra Leona. Si bien Naciones Unidas era el actor numéricamente más importante en el país, el liderazgo del Gobierno británico durante la intervención en mayo de 2000 y su implicación a través de DfID en el diseño de algunas reformas, lo convirtieron desde entonces en el actor con mayor influencia y protagonismo en la definición del rumbo del proceso de construcción de paz (Albrecht y Jackson, 2010: 7).

Con este contexto de fondo se llegó al final oficial de la guerra a principios de 2002. A partir de aquel momento, muchos de los borradores e ideas esbozados empezarían verdaderamente a implementarse.

Las diferentes estrategias y reformas de construcción de paz identificadas pueden integrarse en los cuatro grandes ámbitos de construcción de paz que a continuación analizamos y que quedan representadas en el Gráfico 7.1: i) la seguridad y gobernanza, ii) la democratización y participación política, iii) la recuperación socioeconómica y la liberalización económica y, iv) la justicia transicional y la reconciliación.

Gráfico 7.1. Ámbitos y reformas de construcción de paz en Sierra Leona



Fuente: Elaboración propia

## 2.1. Seguridad y gobernanza

Existen tres reformas vinculadas a la seguridad y la gobernanza que cabe analizar. En primer lugar, el *proceso de DDR*, considerado como una prioridad esencial desde el primer acuerdo de paz de 1996 en Abiyán, pero que experimentaría constantes problemas hasta su verdadera implementación durante los años 2001 y 2002. En segundo lugar, analizaremos la estrategia, seguramente, más importante que tuvo lugar en Sierra Leona durante todos estos años, como es la *reforma del sector de la seguridad*, que ha conllevado la reconstrucción casi íntegra de instituciones como el ejército y la policía. En tercer lugar, esta última reforma también implicó aspectos vinculados a la gobernanza como son la consolidación del *imperio de la ley*, la *reforma de la justicia* o la *lucha contra la corrupción*. En este sentido, cabe recordar que aunque algunas organizaciones analizan la



seguridad y el imperio de la ley por separado, DfID ha insistido en relacionar ambos aspectos y considerarlos como componentes de un mismo ámbito.<sup>189</sup>

### ***Desarme, Desmovilización y Reintegración***

El proceso de DDR fue uno de los aspectos prioritarios desde el principio de las negociaciones de paz, un hecho que, por otra parte, es habitual en la mayoría de contextos posbélicos. Aunque las primeras fases se produjeron entre 1997 y 2000, no fue hasta mediados del año 2001 cuando se logró completar el grueso del proceso (Agbu, 2006: 38). El despliegue definitivo de la UNAMSIL, tras superar algunos de sus graves problemas iniciales, así como la creciente estabilización en el país que fue experimentándose tras la intervención británica y el desmantelamiento del RUF, permitieron que el NCDDR creado hacía ya algunos años fuera capaz de completar dicho proceso con la asistencia de Naciones Unidas y de otros actores internacionales (Fanthorpe, 2002: 56).

En enero de 2002, el gobierno declaró el final de la guerra aprovechando que la última *fase del desarme y desmovilización* de miles de ex combatientes había llegado a su fin. Un total de 72.490 combatientes fueron desarmados y desmovilizados, a la vez que se recuperaron 42.300 armas y 1,2 millones de municiones. Entre los combatientes desmovilizados se encontraban efectivos del RUF, pero también del ejército y de las CDF (Véase Tabla 7.1.).<sup>190</sup> Asimismo, un total de 6.845 menores soldados fueron incluidos en el programa,<sup>191</sup> mientras que se estima que el número de mujeres desmovilizadas alcanzó la cifra de 4.651 (un 6,5% del total), cuando las estimaciones calculaban que entre un 20% y 30% de los antiguos combatientes eran mujeres o niñas.<sup>192</sup>

---

<sup>189</sup> Véase Capítulo 1 para justificación más extensa.

<sup>190</sup> Sin embargo, de los más de 72.000 combatientes desmovilizados, 37.377 fueron identificados como miembros de las CDF (Hoffman, 2004: 218, 15n).

<sup>191</sup> Los menores soldados que llegaban a las áreas de desmovilización eran transferidos inmediatamente a los determinados centros donde se les proporcionaba atención médica y psicológica, así como actividades educativas y recreativas mientras se empezaba la búsqueda de sus familias.

<sup>192</sup> Véase: UN DDR Resource Centre, en: <http://www.unddr.org/countryprogrammes.php?c=60>. De los 6.845 menores-soldado desmovilizados, solamente 506 eran niñas (Denov, 2007).

**Tabla 7.1. Efectivos desarmados y desmovilizados entre 1998 y 2002**

Grupo	Fase I (septiembre- diciembre 1998)	Fase II (octubre 1999-2000)	Fase interina (mayo 2000-mayo 2001)	Fase III (Mayo 2001-enero 2002)	TOTAL
RUF	187	4.130	768	19.267	24.352
AFRC	0	2.129	445	0	2.574
Liberados/ Ex militares	2.994	2.336	593	0	5.953
CDF	2	8.800	524	28.051	37.377
Otros (incluyendo paramilitares)	0	1.473	298	463	2.234
<b>TOTAL</b>	<b>3.183</b>	<b>18.898</b>	<b>2.628</b>	<b>47.781</b>	<b>72.490</b>

Fuente: NCDDR (en Agbu, 2006: 39)

En cuanto a la fase de *reinserción y reintegración*, se calcula que unos 55.000 ex combatientes recibieron beneficios para la reintegración, incluyendo programas de formación vocacional y educación formal, así como apoyo para la pesca, la agricultura o el trabajo empresarial (Agbu, 2006: 41). Todo este programa implicó la coordinación de un gran número de actores, especialmente del Gobierno y Naciones Unidas, si bien destaca la participación de numerosas ONGs locales e internacionales que colaboraron en las diferentes fases del proceso. En total, se estima que los donantes internacionales apoyaron esta estrategia con el envío de más de 45 millones de dólares, muchos de los cuales fueron canalizados a través del llamado Multi-donor Trust Fund (*Ibíd.*).

### **Reforma del sector de la seguridad**

La RSS ha sido la reforma que mayor preocupación e interés ha suscitado entre los actores internacionales. Existía la percepción entre todos ellos, señalan Albrecht y Jackson, de que “el estado había dejado de existir de manera efectiva y de que heredaban una pizarra casi en blanco” (2010: 1). Según Osman Gbla (2006), profesor de Ciencia Política de la Universidad de Sierra Leona, en enero de 2002 existían cuatro grandes preocupaciones en términos de seguridad relacionadas con el impacto de los diez años de conflicto armado: i) el ejército había sido incapaz de defender la soberanía nacional, como consecuencia de la falta de recursos adecuados y del colapso que se había producido en la cadena de mandos; ii) una parte del ejército había incluso colaborado con los rebeldes en el

transcurso de la guerra (el fenómeno de los “sobels”);<sup>193</sup> iii) la pérdida de confianza en el ejército había encumbrado a fuerzas paramilitares integradas en las CDF como principales garantes del orden interno hasta ese momento, y iv) los países de la región (Liberia, Burkina Faso, Nigeria, etc.) tenían mucho más peso en el control de la seguridad interna que el propio gobierno sierraleonés. Por todos estos motivos, más que una reforma del sector de la seguridad “se trataba de su transformación íntegra”:

*“[...] what happened was a transformation from a non-existent security system to a functioning system; rather than a reform of an existing system”*  
(Albrecht y Jackson, 2010: 9)

El proceso de reforma del sector de la seguridad también tuvo lugar en diversas fases. La *primera fase*, entre 1997 y 2002, estuvo marcada por la imposibilidad de llevar a cabo las estrategias diseñadas como consecuencia de la inestabilidad constante. La implicación del gobierno británico a través de su ministerio de Defensa y del DfID resultó fundamental en el rumbo que estas reformas fueron adquiriendo, hasta el punto, sostiene Abrahamsen, que se hacía difícil diferenciar donde acababa, por ejemplo, el Ministerio de Defensa sierraleonés y donde empezaba DfID, teniendo en cuenta el número de asesores británicos que ocupaban puestos de máxima responsabilidad dentro del propio Gobierno (2005: 16). La entonces Secretaria de Estado para el Desarrollo Internacional, Clare Short, ha subrayado posteriormente el nivel de esta implicación, asegurando que la reforma del sector de la seguridad en Sierra Leona se convirtió, sin lugar a dudas, en el primer gran desafío internacional de la era Blair vinculado con la intervención en un “estado fallido”:

*“Our first challenge was Sierra Leone. I had outlined in a 1999 speech how badly the international system had failed Sierra Leone by its failure to prevent a return to violence. We were therefore focused on carrying forward disarmament, demobilization and reintegration — trying to disarm and find employment for former fighters — and helping restore government systems despite a flawed peace agreement, which, for example, put ex-rebel leader Foday Sankoh in charge of mineral extraction.”* (Short en Sedra, 2010: 11-12)

---

<sup>193</sup> Véase capítulo 6.

El final de la guerra en 2002 y la celebración de las primeras elecciones marcarían el inicio de la *segunda y más importante fase* de todas estas reformas, implicando la intervención en varias de estas instituciones. En primer lugar, se desarrollaron varios programas y mecanismos para garantizar la *reforma del ejército* y del Ministerio de Defensa. El Gobierno británico desplegó el llamado International Military Advisory Training Team (IMATT) una fuerza militar, formada en su mayoría por militares británicos,<sup>194</sup> que tendría como principales objetivos contribuir a las tareas de estabilización y a la formación de los efectivos del nuevo ejército (Saunders, 2009: 105). Aunque su despliegue en los últimos compases de la guerra estaba pensado para que fuera adquiriendo un papel esencialmente de asistencia al gobierno y al ejército local, lo cierto es que hasta bien entrado el año 2004 los principales oficiales del IMATT ocuparon puestos clave dentro de los aparatos de seguridad del Gobierno sierraleonés (Thompson, 2007: 12). Asimismo, en los siguientes años se logró reducir el número de efectivos del ejército sierraleonés que pasó de los 15.500 existentes en 2002 a un total de 10.000 a finales de 2006 (Nelson-Williams, 2010: 129).

Por su parte, el *Ministerio de Defensa*, que contó con un nuevo edificio financiado por el Gobierno británico desde donde llevar a cabo sus funciones, afrontó uno de los principales problemas que afectaban al ejército desde su inicio, como eran todas las graves deficiencias logísticas: impago de salarios, viviendas inadecuadas para el personal del ejército, etc. (Le Grys, 2010). La estrategia más conocida, en este sentido, fue la denominada “Operación *Pebu*” que pretendía reestructurar el conjunto del Ministerio y de las FFAA, optimizar su gestión y dirección, así como mejorar el bienestar de todos sus miembros (Gaeta, 2010: 60).

La *reforma de la policía* había empezado bajo la supervisión de la Commonwealth Police Development Task Force en 1998. La consolidación de este órgano fue considerada esencial por el Gobierno y los donantes, no sólo para garantizar la democratización de su funcionamiento sino también para lograr que se convirtiera en un contrapeso del ejército (Fakondo, 2010: 161). Una parte importante de esta estrategia era la de mejorar la reputación y la confianza ciudadana en este órgano, por lo que se llevaron a cabo campañas centradas en la formación y la rendición

---

<sup>194</sup> Mientras que Reino Unido proporcionó el 85% del personal, Canadá contribuyó con el 10% y EEUU, Nigeria y Jamaica conformaban el 5% restante (Saunders, 2009: 105-106).

de cuentas. Se establecieron también unidades especiales encargadas de erradicar el preocupante nivel de criminalidad contra los menores y las mujeres (Thompson, 2007: 13). Ya en el año 2002, el cuerpo de policía parecía haber logrado importantes avances (sistemas efectivos de rendición de cuentas interna, aceptación general del nuevo enfoque policial después de haber sido objeto de ataques por parte de los grupos armados al final de la guerra, mejora al apoyo de las víctimas, etc.) y el número de efectivos fue creciendo gradualmente, hasta la cifra deseada de unos 9.500 policías (Fakondo, 2010: 167). UNAMSIL o agencias como UNICEF contribuyeron en la logística y en la formación del personal en algunas fases de este proceso (*Ibíd.*: 165). En mayo de 2003, el británico Keith Biddle, hasta ese momento Inspector General de la Policía, renunció a su cargo en favor de un oficial sierraleonés, Brima Acha Kamara, como muestra del progreso realizado. Otro de los aspectos que caracterizaría a esta estrategia fue el intento de descentralizar este órgano y de consolidar el buen funcionamiento en los diferentes distritos y la coordinación entre todos ellos (Baker, 2006).

La *reforma de los servicios de inteligencia* se convirtió en otra de las estrategias prioritarias. Históricamente, la agencia de inteligencia nacional se había caracterizado por sus abusos de poder y por la violación sistemática de los derechos humanos. A finales de 1999, DFID contribuyó a la creación de un órgano que resultaría clave en todo el proceso de reforma del sector de la seguridad: la llamada Office of National Security (ONS). La ONS se convertiría a partir de entonces en una agencia fundamental no sólo en la sistematización de las cuestiones relacionadas con la inteligencia nacional, sino también en la supervisión del resto de políticas (garantizando la despolitización del sector de seguridad, la independencia, la calidad o la implicación de las organizaciones de la sociedad civil) y como principal asesor del gobierno en todas estas materias (Ashington-Picket, 2010: 23-24). La ONS también tenía como objetivo la coordinación entre todos los nuevos actores de la seguridad que iban surgiendo y la responsabilidad de elaborar “alertas tempranas” a partir de la información que llegara de los diferentes lugares del país.<sup>195</sup> Asimismo, desde 2002 se aprobaron una serie de medidas destinadas a sentar las bases legales de todo este proceso (con la aprobación, por ejemplo de la Ley de Inteligencia y seguridad Nacional), a

---

<sup>195</sup> Entrevista TL1.

supervisar la calidad del personal contratado y a la formación y apuntalamiento del conjunto del sistema de inteligencia nacional (Conteh, 2010: 176).

Cabe señalar finalmente la existencia de una *tercera fase* a partir de 2005, en la que se elaboró una “Revisión del Sector de la Seguridad”. El objetivo de dicha revisión era evaluar los avances alcanzados hasta ese momento, así como determinar las principales amenazas políticas, sociales y económicas tras los primeros tres años sin violencia armada. Muchas de las conclusiones a las que la Revisión llegó estaban relacionadas con problemas de falta de capacidades internas, así como con amenazas provocadas por la escasa reinserción de los ex combatientes y la situación de pobreza que afectaba a la población (Conteh, 2010: 175-176).

### ***Imperio de la ley, sector de la justicia y lucha contra la corrupción***

La reforma de la seguridad se ha vinculado estrictamente al afianzamiento de la gobernanza y del imperio de la ley, que no sólo se conseguiría mediante la consolidación de las fuerzas de seguridad del estado, sino mediante la reforma de la justicia o, entre otras medidas, la lucha contra la corrupción. En cuanto a la *reforma del sector de la justicia*, DfID fue el impulsor del principal programa que posibilitó la reconstrucción de las instituciones relacionadas con este ámbito. El llamado Justice Sector Development Project (JSDP) fue diseñado en junio de 2002, aprobado en abril de 2004 e inició su implementación en marzo de 2005 (Howlett-Bolton, 2010: 98). El JSDP incorporó algunos de los elementos que ya habían sido impulsados por el Proyecto de Seguridad de la Commonwealth desde 1999. El JSDP tenía tres objetivos principales que fueron desarrollándose a partir de 2005: a) garantizar la capacidad y la efectividad del sector judicial, incluyendo tribunales superiores y tribunales locales que pudieran aplicar leyes tradicionales; b) reformar el código legal para que reflejara las necesidades del nuevo contexto local e internacional, y c) formar al personal existente en todos los niveles de la administración de justicia, incluyendo a los jueces y magistrados del Tribunal Superior. Cada uno de estos objetivos implicó el desarrollo y aprobación de determinadas leyes y mecanismos.

Por lo que respecta a la *lucha contra la corrupción*, cabe señalar la centralidad política que este asunto adquirió desde un principio en los discursos del Presidente Kabbah:

*“In his second inaugural address to Parliament in July 2004, Kabbah identified corruption as a national security issue and stated that he would maintain a zero tolerance of the menace.”* (Sessay *et al.*, 2009: 71).

La lucha contra la corrupción incentivó la adopción de varias medidas importantes. En el año 2000, se aprobó la Anti-Corruption Law que contemplaba la creación de la llamada Anti-Corruption Commission (ACC), que tendría como principales objetivos investigar los casos de corrupción, así como poner en marcha campañas educativas a nivel nacional con el fin último de contribuir a la sensibilización de la población (Sessay *et al.*, 2009: 71). A principios de 2001, DfID financió los primeros asesores legales que ayudarían a la constitución de la ACC, que empezó sus funciones en ese mismo año procesando a algunas personas del ámbito gubernamental y publicitando sus actividades (Thompson, 2007: 17-18). Tras experimentar algunas dificultades logísticas y legales, lo cierto es que las reformas relacionadas con la corrupción se convirtieron, como veremos más adelante, en un importante motivo de controversia entre el gobierno local y los donantes, quienes consideraban que existía una importante falta de voluntad y de compromiso por parte del ejecutivo de dejar trabajar a la ACC y de lograr el procesamiento efectivo de todos los imputados.

Todas estas estrategias integradas en el ámbito de la seguridad y de la gobernanza se caracterizaron por su enfoque holístico. En todo momento, tanto los actores locales como los internacionales subrayaron la necesidad de entender la seguridad en Sierra Leona desde un sentido amplio, hecho que implicaba no sólo el buen funcionamiento de los aparatos de seguridad del estado, sino la consolidación de la buena gobernanza y la integración de los aspectos relacionados con el desarrollo socioeconómico del país. En términos prácticos, este enfoque se plasmó a partir de 2004 en el diseño y finalización de la *Estrategia de Reducción de la Pobreza* (PRSP), la cual situó los aspectos de la seguridad y el imperio de la ley como sus pilares principales (Albrecht y Jackson, 2010: 11). Si bien algunos de estos aspectos también inherentes en el PRSP (descentralización, desarrollo socioeconómico, etc.) se analizarán en detalle en sus respectivos

ámbitos, es importante entender que los discursos sobre la seguridad en Sierra Leona han enfatizado constantemente esta interrelación y este vínculo entre todos los aspectos, destacando la idea señalada en la primera parte de que la construcción de paz posbélica ha tendido a interpretar la seguridad como parte del desarrollo y viceversa.

El principal impulsor de este enfoque en Sierra Leona fue, sin duda alguna, DfID, que decidió apostar por la creciente interrelación entre seguridad y desarrollo. Mark White, uno de los principales responsables de la agencia británica en el país entre 2004 y 2006, ha relatado la consolidación de esta visión por parte de DfID de la siguiente manera:

*“It was in late 2004 and 2005 that the link between security and development was most closely aligned. For much of 2004, the ONS had been interviewing a broad cross-section of the population concerning their perceived threats to security as part of the National Security Sector Review (...). Perhaps unsurprisingly, many of the threats identified by the population were not of the traditional ‘national security’ variety (...). Instead, all the threats outlined were developmental in nature, covering topics as broad as youth unemployment, bad governance, corruption and lack of opportunities. It was at that stage that the decision was made by the security sector to attempt to combine their security sector review with the PRSP that was being undertaken in parallel. (...) This was the first time that security and governance were merged in the eyes of key government decision makers, and also the first time in which the security sector was seen as potential asset to the country.” (White, 2009: 112)*

Así las cosas, la seguridad y la gobernanza y, especialmente, la reforma de instituciones como el ejército, la policía o los servicios de inteligencia se han situado en el epicentro del proceso de construcción de paz, indicando los aspectos por los que, en general, se ha priorizado.

## **2.2. Democratización y participación política**

Este segundo ámbito de la construcción de paz ha tenido igualmente un gran protagonismo en el conjunto del proceso. Cabe señalar que algunas de las reformas que hemos analizado en el anterior apartado están en estrecha interrelación con la idea de gobernanza y, por lo tanto, con el proceso de democratización del país, máxime teniendo en cuenta el enfoque holístico que en



todo momento ha adquirido la construcción de paz posbélica en Sierra Leona. No obstante, en referencia al proceso de democratización y participación política es importante analizar dos tipos de estrategias con un protagonismo excepcional: la organización de procesos electorales (concretamente en 2002 y 2007) y el proceso de descentralización política, el cual a su vez también ha supuesto la organización de comicios locales.

### ***Los procesos electorales de 2002 y 2007***

La celebración de elecciones multipartidistas fue considerada desde un inicio como una cuestión fundamental para iniciar el proceso de normalidad democrática. Tras su independencia en 1961, Sierra Leona había logrado organizar elecciones, si bien estas habían experimentado algunas irregularidades y limitaciones importantes. Desde finales de los setenta, Stevens prohibió la existencia de otros partidos y la posibilidad de toda representatividad democrática. Las primeras elecciones desde entonces fueron las celebradas en 1996, en medio todavía de las hostilidades armadas entre el gobierno y el RUF. Los comicios instituyeron el primer gobierno democrático desde la década de los sesenta, con la victoria de Ahmed Tejan Kabbah y del SLPP. La existencia de algunas anomalías no impidió que la comunidad internacional validara los resultados finales (Gberie, 2000: 21).

La inestabilidad experimentada desde entonces provocó que el gobierno no pudiera respetar el mandato de cinco años que obligaba a convocar elecciones en 2001. Una vez desmantelado el RUF, declarado el fin de la guerra y con el proceso de DDR bastante avanzado, Kabbah anunció su celebración para mayo de 2002. Los donantes, principalmente Reino Unido, EEUU, Naciones Unidas y la Comisión Europea, contribuyeron substancialmente a la financiación de dichos comicios, así como a la asistencia técnica de la nueva National Electoral Commission (NEC). El calendario para organizarlos, sin embargo, generó importantes problemas logísticos teniendo en cuenta el grado de devastación que habían sufrido muchas infraestructuras del país (carreteras, transportes, etc.). Otro problema añadido era el gran número de personas que todavía estaban desplazadas como consecuencia del conflicto. Las organizaciones de la sociedad civil criticaron también el nuevo sistema de recuento utilizado y el establecimiento de los distritos como nuevas circunscripciones, al provocar, según estas, una pérdida de proporcionalidad en

favor de las zonas rurales y en detrimento de la capital, que quedaba infrarrepresentada (Thompson, 2007: 24).

Las *elecciones de mayo de 2002* fueron ganadas ampliamente por el SLPP, que obtuvo una importante mayoría parlamentaria por delante del APC, y por Tejan Kabbah, que refrendó su liderazgo al frente del Gobierno obteniendo más del 70% de los sufragios. En opinión de Jimmy Kandeh, la abultada victoria del SLPP se produjo por la sensación general de que los comicios eran sobre todo un plebiscito sobre la paz y la gestión que Kabbah había hecho del final de la guerra. No obstante, los resultados también confirmaron hasta cierto punto los patrones etno-territoriales de voto que tradicionalmente se habían registrado en el país: el SLPP logró todos los escaños posibles en el sur y este del país (de base Mende) y el APC consiguió la mayoría en el norte (población mayoritariamente Temne y Limba) y en la capital (voto criollo y de una mayoría Temne que habita Freetown). Los casi 17.500 efectivos de UNAMSIL supervisaron la marcha del proceso, ofreciendo también una ayuda logística decisiva para la NEC. Los numerosos observadores electorales, tanto nacionales como internacionales, refrendaron el conjunto del proceso y avalaron los resultados, subrayando que la mayoría de la población había sido capaz de votar sin experimentar excesivos problemas. Organizaciones como el Carter Centre o la organización local Campaign for Good Governance apuntaron la existencia de algunas irregularidades que habían tenido lugar durante el proceso, tales como deficiencias importantes en el previo registro de votantes, problemas de corrupción y malversación por parte de los miembros de la NEC y problemas de sobrevotación, voto múltiple o voto de menores de edad, especialmente en las regiones del sur y del este donde el SLPP concentraba su mayoría social.<sup>196</sup> Estas irregularidades, señala Thompson, no fueron tomadas en consideración por los observadores internacionales ya que la relativa buena marcha del proceso electoral ayudaba a afianzar la paz y la estabilidad en el país (2007: 25).

---

<sup>196</sup> Los observadores denunciaron como en algunas localidades el proceso de votación no había seguido los procedimientos estipulados. Esto llevó a que en algunos feudos del sur del país el SLPP obtuviera resultados superiores al 99% de los votos. El Carter Center llegó a poner en duda la validez de algunos de los resultados obtenidos en determinadas zonas (Carter Center, 2003: 32).

Las *elecciones de agosto de 2007* tuvieron lugar en un contexto totalmente distinto al de 2002, caracterizado por el incremento de las tensiones sociales y políticas y por la ausencia de la UNAMSIL, que se había retirado en 2005. Aunque Naciones Unidas asistió al Gobierno sierraleonés en el desarrollo de los comicios, el país organizó por primera vez tras el fin de la guerra unas elecciones sin la presencia logística que el despliegue de una gran misión garantizaba. Del mismo modo, un gran número de organizaciones internacionales, estatales y no-estatales, se implicaron en la supervisión y observación electoral. La *primera ronda de las elecciones* no generó excesivos problemas ni irregularidades.<sup>197</sup> La NEC había registrado a unos 2,5 millones de votantes, lo que suponía más del 90% de la población que se estimaba que podía votar (Kandeh, 2008: 608). Con una participación elevada, el APC logró 59 escaños, el SLPP 43 y el PMDC 10. La *segunda ronda*, celebrada finalmente el 8 de septiembre de 2007, vino precedida de importantes tensiones y enfrentamientos. Finalmente, Ernest Bai Koroma del APC obtuvo un 55% de los sufragios, convirtiéndose en el segundo Presidente del país tras el final de la guerra y en la primera vez en la historia de Sierra Leona que un partido de la oposición ganaba unas elecciones sin desembocar en una crisis constitucional y en una intervención militar (ICG, 2008: 1).

### ***Descentralización política***

La descentralización política del país, la restauración de los jefes tradicionales (*Paramount Chiefs*) y el establecimiento de nuevos Consejos locales fueron importantes prioridades desde un inicio para el Gobierno de Kabbah. El desarrollo de estas estrategias era crucial al considerarse que la centralización del poder y de los recursos (el régimen del APC abolió muchas de estas instituciones) había sido uno de los principales problemas que habían llevado a la violencia armada (Zhou, 2009). La comunidad internacional se involucró activamente en la financiación de muchos de estos programas, especialmente DfID, quien se convirtió en el principal financiador del *Secretariado para la Reforma de la Gobernanza*, donde existía una sección específica para el despliegue del proceso de descentralización.

---

<sup>197</sup> En los meses anteriores, más del 90% de los 2,6 millones de posibles electores se registraron. Más del 40% de los registrados eran personas con una edad inferior a los 27 años (Kandeh, 2008).

Los primeros años se caracterizaron sobre todo por el acento puesto por parte del Gobierno en la restauración de las autoridades tradicionales y los Consejos locales. A mediados de 2000, el Secretariado diseñó una estrategia encaminada a garantizar el retorno de los Paramount chiefs mediante la construcción de viviendas y la celebración de elecciones que cubrieran las vacantes dejadas tras el paso de la guerra. El proyecto despertó un importante nivel de suspicacias entre los actores internacionales, al considerar que este tipo de políticas fomentaba el restablecimiento de un poder local caracterizado por su actitud históricamente despótica (Fanthorpe, 2002: 59). En junio de 2002, el Gobierno decidió celebrar elecciones entre los jefes tradicionales. En el acto de nombramiento de los nuevos cargos electos unos meses más tarde, Kabbah reafirmaba la importancia de implementar esta estrategia:

*“The desired new policy will now attempt to restore the past, and where necessary modernize the governance structure of the chieftaincy to make it more effective, relevant and democratic. This vital role, previously played by paramount chiefs, contributed immensely to our stability. An important element of my government’s programme is to move away from the highly centralized system of administration that we inherited from previous governments and to restore democratic governance at the local levels. The new local councils will have enough authority in decision-making as service providers to the people in their localities. The decentralized administration will encourage and promote grassroot participation in decision-making and in the development objectives of the communities.”* (Kabbah, 2003)

En paralelo a la restauración de las autoridades locales, el *proceso de descentralización política* empezó a diseñarse a finales de 2002. En ese año, el Gobierno creó un Ministerio para el Gobierno Local y el Desarrollo Comunitario y un Secretariado para la Descentralización. En el mes de octubre, con la asistencia del PNUD y del Banco Mundial, el ejecutivo de Kabbah lanzó un Equipo de Descentralización y Gobierno Local. Tras varios meses desarrollando los pilares de este proceso de descentralización, en marzo de 2004 el Parlamento aprobó la Local Government Act, la cual institucionalizaba las principales estructuras organizativas del estado, estableciendo una separación de funciones entre el Gobierno central, el de los Consejos de distrito y el de los *chiefdoms* (subunidad en la que los jefes tradicionales eran los principales responsables) (Sessay *et al.*, 2009: 60). Esta división replicaba en gran medida la existente en 1972, cuando las divisiones locales fueron abolidas. Mientras los Consejos de distrito debían llevar a

cabo una serie de competencias y de servicios administrativos adjudicados por el estado, los *chiefdoms* debían ser los encargados de los derechos tradicionales sobre la tierra, del cobro de impuestos locales y los encargados de mantener la ley y el orden (Zhou, 2009: xix). Asimismo, los Consejos de distrito dependían de las transferencias económicas realizadas por el Gobierno central o bien de los impuestos recaudados por los jefes tradicionales, por lo que este nivel quedaba a expensas de los otros dos.

En mayo de 2004, se celebraron las *primeras elecciones locales*, en las cuales la NEC también recibió un importante apoyo de la comunidad internacional. Los comicios reflejaron el tradicional reparto del voto a nivel territorial. Aunque no se produjeron incidentes importantes, numerosas organizaciones denunciaron algunas irregularidades. En los años posteriores, se implementarían muchas de las iniciativas diseñadas en esta etapa, hasta que en 2008 se llevó a cabo por parte del Secretariado de la Descentralización un primer informe de revisión del proceso con resultados ambiguos, tal y como analizaremos más adelante (*Ibíd.*).

Al margen de las estrategias de descentralización y de los diferentes procesos electorales, el ámbito de la democratización y la participación política también ha contemplado en estos años iniciativas como por ejemplo: la reforma del funcionariado y de la administración pública (mediante el Secretariado de Reforma de la Gobernanza), el fortalecimiento de los partidos políticos o de instituciones como el Parlamento, varias reformas de la Carta Magna, la transformación de los servicios de radiodifusión nacional, la promoción y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (con la coordinación del llamado ENCISS)<sup>198</sup> o estrategias de empoderamiento de las mujeres y de las organizaciones de mujeres (Castillejo, 2008).

### **2.3. Recuperación socioeconómica y liberalización económica**

El ámbito socioeconómico ha comprendido varias iniciativas muy diferentes entre ellas. En primer lugar, cabe señalar la *finalización de las estrategias humanitarias*

---

<sup>198</sup> ENCISS es una iniciativa del Gobierno británico y de la Comisión Europea destinada a mejorar la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la sociedad civil, su participación en los procesos de toma de decisiones y en el acceso a la información. Véase: <http://www.enciss-sl.org>

mencionadas anteriormente. A través de la Estrategia de Recuperación Nacional, el Gobierno, NacSA y los actores internacionales (donantes, agencias de Naciones Unidas y ONGs, principalmente) impulsaron una serie de medidas que tenían como objetivo finalizar la etapa de emergencia humanitaria, entre las que destacaron: el reasentamiento definitivo de la población desplazada y refugiada,<sup>199</sup> la reintegración de ex combatientes en sus zonas de origen (como parte de la última fase del DDR), la asistencia humanitaria y alimentaria (no sólo para la población desplazada sino también para la población de muchas zonas del país que continuaron sufriendo graves problemas nutricionales y de falta de alimentos), la reanudación de los servicios básicos (implicando la reconstrucción y restablecimiento de centenares de escuelas por todo el país y de algunos hospitales o la reconstrucción de puntos que suministraran agua potable), así como medidas que contribuyeran a estimular la economía (Fanthorpe, 2002).

Las *políticas de lucha contra la pobreza*, enmarcadas en el PRSP, también han ocupado un espacio destacado en el trabajo de varios de los ministerios y en las agendas de algunas organizaciones internacionales. La situación de la que partía el país era dramática. Además de las consecuencias provocadas por la violencia de la guerra, Sierra Leona presentaba algunos de los peores indicadores socioeconómicos del planeta en el año 2002: el 70% de la población se encontraba por debajo del umbral de la pobreza; la esperanza de vida apenas superaba los 42 años de promedio y la mortalidad infantil en menores de cinco años alcanzaba los 262 por mil. Un ámbito de especial consideración es el relacionado con la *situación de los jóvenes*. Desde un inicio, el Gobierno de Kabbah reconoció la trascendencia de este asunto para la consolidación de la paz en el país. En 2003, un estudio realizado por el ejecutivo indicaba que la población entre 15 y 35 años representaba más de un tercio del total del país, por lo que era urgente adoptar estrategias que favorecieran el empleo, la integración y la erradicación de la falta generalizada de oportunidades (Sessay *et al.*, 2009: 69). Una de las medidas más novedosas puestas en marcha por Kabbah fue el establecimiento de un Ministerio de Juventud y Deportes. Del mismo modo, el gobierno activó un Programa de Desarrollo para la Juventud Nacional, la Comisión Nacional para los Menores

---

<sup>199</sup> ACNUR completó la repatriación de más de 250.000 refugiados en septiembre de 2004.

Afectados por la Guerra, la Estrategia Nacional de Control de Drogas o el Secretariado Nacional para el VIH/Sida (*Ibíd.*).

A nivel macroeconómico, una vez lograda una cierta estabilidad, las políticas y estrategias lideradas por los donantes fueron las que suelen implementarse en otros países en desarrollo. Por ejemplo, en marzo de 2002, Sierra Leona logró una rebaja de la deuda al ser catalogado por el Banco Mundial como un país HIPC (Heavily Indebted Poor Countries).<sup>200</sup> Naciones Unidas, por su parte, completó su Plan de Asistencia al Desarrollo para Sierra Leona un año después, mientras que el Gobierno finalmente aprobaba a mediados de 2005 el diseño de algunas medidas importantes en el marco del PRSP. Las políticas que comprendieron todas estas medidas iban destinadas a la liberalización de la economía, al crecimiento del PIB y a la mejora de la transparencia, aspectos que los donantes habían exigido como condicionalidades primordiales (Thompson, 2007).

Finalmente, cabe señalar las estrategias relacionadas con la regulación de la *gestión de los minerales*, especialmente de los diamantes. El Gobierno y los donantes desarrollaron un buen número de medidas concretas que comprendieron: movilizar los beneficios procedentes de los diamantes para el uso estatal, mejorar la transparencia financiera de la industria diamantífera, animar a inversores con buena reputación a volver a invertir en este sector o mejorar los salarios y las condiciones de vida de las miles de personas implicadas en la minería artesanal (Boyce, 2003). A nivel internacional existía una clara preocupación por garantizar las mejoras en todo este sector, especialmente tras el impacto que tuvieron los discursos sobre los “diamantes ensangrentados” y el posterior Proceso de Kimberley (aprobado en 2003). Este hecho, por ejemplo, llevó a EEUU y a USAID a conceder a esta cuestión una atención especial en el caso de Sierra Leona, desarrollando lo que denominaron como el Peace Diamond Alliance, que pretendía el compromiso con la transparencia de todos los actores implicados en el negocio.<sup>201</sup> DfID, por su parte, aprobó el envío de una persona encargada de asesorar al Presidente en la gestión de este asunto (DfID, 2006a), mientras que el

---

<sup>200</sup> Sierra Leona fue elegida para otro alivio de la deuda de unos 550 millones de dólares tras la Cumbre del G-8 celebradas en Gleneagles en 2005.

<sup>201</sup> USAID, “Diamond Revenues Benefit Local Communities”, en: [http://www.usaid.gov/stories/sierraleone/cs\\_sierraleone\\_diamond.html](http://www.usaid.gov/stories/sierraleone/cs_sierraleone_diamond.html)

Banco Mundial ayudó al Gobierno a desarrollar una estrategia de gestión de los diamantes, que fue publicada en 2005 (Banco Mundial, 2008).

#### **2.4. Justicia transicional y reconciliación**

Este cuarto y último ámbito de la construcción de paz posbélica ha tenido una especial relevancia en el caso de Sierra Leona. Si bien en este proceso también han existido estrategias de reconciliación a nivel comunitario (destacando la experiencia, por ejemplo, del *Fambul Tok*),<sup>202</sup> de promoción de los derechos humanos o de medidas que han contribuido a la reinserción de ex combatientes en sus comunidades de origen, Sierra Leona se ha caracterizado por el establecimiento de dos instituciones que llevaron a cabo estrategias sensiblemente diferentes, e incluso contradictorias, a la hora de fomentar la reconciliación en el país: la Comisión para la Verdad y la Reconciliación (la CVR) y el Tribunal Especial para Sierra Leona. Ningún otro país en situación posbélica ha apostado hasta el momento por la simultaneidad de ambas iniciativas (Dugal, 2009).

#### **Comisión para la Verdad y la Reconciliación**

La CVR fue creada por el acuerdo de paz de Lomé en julio de 1999. Dicho acuerdo contempló en aquel momento la amnistía de los combatientes que hubieran cometido crímenes entre el inicio del conflicto en marzo de 1991 y la firma del acuerdo de paz. La comunidad internacional, especialmente Naciones Unidas, mostró su preocupación por esta disposición, dado el nivel de violaciones de los derechos humanos que se habían producido. Para compensar este hecho, el acuerdo incorporó finalmente el establecimiento de una Comisión de Derechos Humanos y de una Comisión para la Verdad y la Reconciliación.<sup>203</sup> El mandato de la Comisión, dirigida por el obispo metodista sierraleonés, Joseph Humper, era muy amplio y ambicioso, teniendo como objetivos principales: i) crear un

---

<sup>202</sup> El *Fambul Tok* (“conversación familiar” en *krio*) es una tradición con una larga historia anterior a la guerra e incluso a la presencia colonial. Esta práctica se basa en la explicación de los acontecimientos ante el conjunto de la comunidad (Ojielo, 2009). Además del *Fambul Tok* cabe destacar otras prácticas tales como el “*Truth-telling bonfire*” (“la hoguera de la verdad”) o los rituales de limpieza.

<sup>203</sup> Acuerdo de Paz de Lomé, Anexo 5. La Comisión de Derechos Humanos no fue creada hasta el año 2006, siete años después de que se aprobara. La CVR quedó instituida mediante la *Ley para la Comisión para la Verdad y la Reconciliación* en febrero de 2000 (Dougherty, 2004: 41).



documento imparcial que relatase las violaciones y abusos de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional cometidas durante el conflicto armado; ii) hacer frente a la impunidad en el país y, iii) abordar las causas de fondo del conflicto para evitar la reanudación de la violencia y para afrontar las necesidades de las víctimas y promocionar la reconciliación. La Comisión también debía prestar especial atención a las experiencias de las víctimas de abusos sexuales y a los menores. Para hacer efectivo este mandato tan amplio, la CVR recibió un estatus independiente, recursos para contratar el personal necesario y un mandato de un año y medio que podía ser prolongado (ICG, 2002: 1).

La *primera fase operacional* de la Comisión consistió en la búsqueda de testimonios que quisieran hablar sobre lo sucedido durante el conflicto. 75 empleados de la CVR, todos sierraleoneses, fueron desplegados por todo el país. En cuatro meses lograron recoger más de 10.000 declaraciones de personas que habían sido víctimas, perpetradores o testigos de violaciones de los derechos humanos. Estas declaraciones fueron todas codificadas e introducidas en una base de datos que sirvió para que los investigadores de la Comisión (muchos de los cuales eran internacionales) pudieran contar y categorizar los diferentes tipos de violaciones (Dugal, 2009: 30-31). La *segunda fase* de la Comisión contempló un proceso de escuchas públicas durante un período adicional de cinco meses en la que participaron un total de 450 personas. Aunque tanto menores como aquellas mujeres que habían padecido abusos sexuales tenían la posibilidad de declarar ante una cámara de manera anónima, la sorpresa para la Comisión fue que muchas de estas víctimas insistieron en declarar de forma pública, argumentando que querían que sus respectivas comunidades escucharan lo que les había sucedido y que fueran conscientes del estigma que les perseguía, así como de la identidad de los que habían sido sus perpetradores. En este sentido, la CVR permitía, siempre que esto fuera posible, que los individuos que eran nombrados por una víctima tuvieran el derecho a réplica (*Ibíd.*: 31). Por lo que respecta a los menores, la Comisión decidió tomar declaración de forma individual para garantizar que sus experiencias eran incluidas en el informe final, hecho que fue criticado por algunas organizaciones como UNICEF al considerar que este proceso no hacía sino agravar los traumas de muchos de estos menores.

Tras meses de recogida de testimonios, de escuchas públicas y de investigaciones y entrevistas privadas, la Comisión fue capaz de obtener una versión muy completa de lo que había sucedido durante el conflicto, así como de las percepciones sociales respecto a cuáles habían sido las causas que habían provocado el estallido del conflicto armado. El resultado final fue un informe hecho público en octubre de 2004 de casi cinco mil páginas distribuida en tres volúmenes diferentes.<sup>204</sup> i) en el *primer volumen* se explicaba el mandato de la Comisión y la metodología utilizada; ii) en el *segundo volumen* quedaban reflejadas las conclusiones y principales hallazgos, las recomendaciones, las reparaciones que debían llevarse a cabo, así como la lista total de víctimas, y iii) mientras que en el *tercero* (dividido en dos partes) se explicaban de manera detallada los antecedentes históricos, la naturaleza del conflicto y el papel de los diferentes actores (locales, internacionales, etc.) y principales grupos sociales afectados por el conflicto (menores, jóvenes y mujeres).

En cuanto a las *recomendaciones*, la Comisión distinguía entre varias categorías, señalando las que debían ser tomadas en consideración por el Gobierno y los actores internacionales, hasta aquellas que revestían un carácter urgente, como por ejemplo: la lucha contra la corrupción, la protección de los derechos humanos, el establecimiento del imperio de la ley, la gestión de los recursos naturales o la mejora de la situación de los menores, las mujeres y los jóvenes. La reacción del Gobierno ante las recomendaciones sugeridas por la Comisión se plasmaron en el Libro Blanco que el Ejecutivo hizo público en junio de 2005, casi un año después de la publicación del informe de la CVR. Otro de los problemas señalados fue la constante falta de financiación que la CVR sufrió, lo que hizo peligrar en algunos momentos el desarrollo de sus funciones y la demora de la publicación del informe final (ICG, 2002; Dougherty, 2004).

Un último aspecto que cabe señalar –y que aparece recogido en el último de los volúmenes del informe- es precisamente la controvertida convivencia que la Comisión y el Tribunal Especial mantuvieron desde un inicio. La CVR criticó en

---

<sup>204</sup> Algunos de los hallazgos que la Comisión hizo público en dicho informe ya han sido analizados (o utilizados en el capítulo anterior para aproximarnos a las causas del conflicto). Asimismo, cabe señalar que el conjunto de los escritos y testimonios que recogió la Comisión se guardan en el archivo de la principal universidad del país, el Fourah Bay College (NAI, 2006).

todo momento las dificultades que planteaba para su mandato la presencia del Tribunal, al desincentivar la declaración de importantes testimonios que tenían miedo a que sus declaraciones fueran utilizadas por el Tribunal:

*“The tension became obvious when some of the perpetrators stayed away from the TRC, for fear that a confession made there could be used against them by the Special Court. This partly explained why most of the dramatis personae in the civil war did not appear.”* (Sessay et al., 2009: 63)

Asimismo, la CVR lamentó los dos enfoques contradictorios para la reconciliación que estaban siendo impulsados en el país: mientras que la Comisión fomentaba un tipo de justicia restaurativa, el Tribunal, tal y como analizaremos a continuación, no tenía otro objetivo que castigar a los principales responsables (Schabas, 2004).

### ***El Tribunal Especial para Sierra Leona***

El Tribunal es una institución excepcional en el ámbito de la justicia internacional, diferente a sus antecesoras (el Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia y el Tribunal Internacional para Ruanda) y con base en Freetown (NPWJ, 2004: 11). El origen del Tribunal se encuentra también en los acuerdos de Lomé de 1999, aunque no de una forma tan explícita como la CVR. En la redacción final del acuerdo, Naciones Unidas logró incorporar en el texto una cláusula en la que se explicitaba la disconformidad de la organización con conceder el perdón y la amnistía a todos los combatientes y en la que se solicitaba el establecimiento futuro de un tribunal que juzgara los crímenes de guerra en el país. Esta petición cobró especial relevancia tras los incidentes de mayo de 2000 (secuestro de los cascos azules) y una vez el RUF fue desmantalado y Sankoh arrestado (ICG, 2003: 2-3). Fue entonces cuando el Presidente Kabbah solicitó al entonces Secretario General de Naciones Unidas, Koffi Annan, el establecimiento de un Tribunal que juzgara los crímenes de guerra o bien ampliar el mandato del Tribunal Especial para Ruanda a Sierra Leona. El embajador estadounidense ante Naciones Unidas, Richard Holbrooke, rechazó la última propuesta y presionó para el establecimiento de un Tribunal Especial. En agosto de 2000, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó una resolución instando al Secretario General a negociar con el Gobierno sierraleonés los términos del Tribunal. Una delegación de Naciones Unidas fue enviada a Freetown para concretar con el

Ejecutivo de Kabbah las funciones del Tribunal, el cual, según el artículo primero de su estatuto constitutivo, tendría como objetivo principal:

*“[...] to prosecute person who bear the greatest responsibility for serious violations of international humanitarian law and Leonean law committed in the territory of Sierra Leone since November 30, 1996, including those leaders who, in committing such crimes, have threatened the establishment of and implementation of the peace process in Sierra Leone.”<sup>205</sup>*

En enero de 2002, Naciones Unidas y el Gobierno sierraleonés firmaban un acuerdo en el que se establecía oficialmente el Tribunal y dos meses más tarde el Parlamento sierraleonés aprobaba el Estatuto del Tribunal Especial de Sierra Leona. Dicho estatuto revocaba la ley de amnistía aprobada en Lomé y establecía la primacía del Tribunal por encima de los tribunales nacionales.<sup>206</sup> El Tribunal Especial empezó poco después su trabajo, instituyendo tres órganos principales: los Juzgados, la Oficina del Fiscal, y el Registro. Se nombraron ocho jueces, de distintos países: Pierre Boutet de Canadá, Benjamin Itoe de Camerún y Bankole Thompson de Sierra Leona (los tres como magistrados); Emmanuel Ayoola de Nigeria, Hassan Jalloh de Gambia, Renate Winter de Austria, Geoffrey Robertson de Reino Unido y George Gelaga King de Sierra Leona (estos últimos como jueces de apelación). La mayoría de estos jueces ya tenían experiencia en otros casos de juicios sobre crímenes contra la humanidad, mientras que los de nacionalidad sierraleonesa se caracterizaban por haber vivido durante mucho tiempo fuera del país. Por otra parte, el británico Robin Vincent fue nombrado como Registrador, el estadounidense David Crane como Fiscal y el británico Desmond De Silva como Fiscal adjunto.

La *primera fase del Tribunal* fue determinar por parte del Fiscal, David Crane, y su equipo quienes habían sido los “principales responsables de cometer violaciones de los derechos humanos”.<sup>207</sup> El 7 de marzo de 2003 Crane anunció la lista de

---

<sup>205</sup> Statute of the Special Court for Sierra Leone, en: <http://www.sc-sl.org/DOCUMENTS/tabid/176/Default.aspx>

<sup>206</sup> Por ejemplo, mientras que el Tribunal Especial contempla la cadena perpetua como pena máxima, las leyes nacionales reconocen la pena de muerte (aplicada en el primer mandato del Presidente Kabbah, con la ejecución en mayo de 1997 de varios oficiales acusados de pertenecer a una trama golpista).

<sup>207</sup> Según lo establecido por el Estatuto, el Tribunal sólo podía juzgar aquellos crímenes cometidos dentro del territorio sierraleonés y que hubieran tenido lugar a partir del 30 de noviembre de 1996,

acusados, comprendiendo un total de 13 personas: Foday Sankoh, Sam Bockarie, Issa Sesay, Morris Kallon y Augustine Gbao (pertenecientes al RUF); Johny Paul Koroma, Alex Tamba Brima, Brima Bazzy Kamara y Santigie Borbor Kanu (del AFRC); Hinga Norman, Moinana Fofana y Alieu Kondewa (de las CDF), y unos meses más tarde, el todavía Presidente liberiano, Charles Taylor. Algunas de estas imputaciones fueron recibidas con sorpresa e incluso con indignación por parte de algunos sectores de la población. Isa Sesay, nombrado líder interino del RUF tras el arresto de Sankoh, era considerado por muchos la persona dentro del grupo que verdaderamente había perseguido el desarme y había mostrado la voluntad de acabar con los enfrentamientos armados, por lo que no se acababa de entender que fuera considerado como uno de los principales perpetradores. Pero la imputación más polémica fue la de los tres miembros de las CDF, especialmente la de Hinga Norman, quien había sido Viceministro de Defensa en el primer Gobierno de Kabbah y que en el momento de la acusación era Ministro de Seguridad Interna. Su arresto despertó un gran rechazo entre las poblaciones del sur y del este, donde Norman y las CDF eran consideradas “héroes” que habían defendido a la población de los ataques del RUF durante muchos años.<sup>208</sup> Estas críticas también señalaban el sesgo local que había adquirido el Tribunal al no contemplar las violaciones de derechos humanos provocadas por las tropas de mantenimiento de la paz (tanto del ECOMOG como de Naciones Unidas) o bien ante el hecho de que quien estaba liderando las imputaciones era paradójicamente el ciudadano de un país que no había ratificado la Corte Penal Internacional (Penfold, 2009: 62).

El proceso a partir de entonces estuvo lleno de dificultades. Johny Paul Koroma del AFRC nunca pudo ser detenido y su paradero hasta día de hoy es

---

fecha en la que se firmó el acuerdo de Abiyán. Este límite geográfico y temporal fue criticado por las organizaciones de la sociedad civil y por la población al considerar que dejaba fuera toda la primera fase de la guerra donde se habían cometido graves atrocidades, especialmente en las zonas rurales.

<sup>208</sup> Kabbah afirmó siempre que no sabía que Norman iba a ser arrestado, si bien más tarde se demostró que el entonces Presidente llamó al despacho de Norman una hora antes de su arresto para cerciorarse que estaba allí (Penfold, 2009: 61). Esta polémica decisión, por otra parte, también respondía a las presiones de organizaciones como *Human Rights Watch* o Amnistía Internacional. Ambas organizaciones, e incluso la entonces Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Mary Robinson, habían criticado la amnistía otorgada por los acuerdos de Lomé y consideraban que las imputaciones no sólo debían afectar al RUF sino también a los líderes de aquellas facciones que hubieran cometido graves violaciones de derechos humanos (Penfold, 2009: 62).

desconocido. Por su parte, el líder del RUF, Foday Sankoh, murió durante su detención en julio de 2003, mientras que unos meses después, en diciembre de ese año, Sam Bockarie moría en Liberia en medio de los enfrentamientos armados que afectaban a ese país por entonces. Hinga Norman también falleció antes de que se anunciara cualquier veredicto. En noviembre de 2006, el líder de las CDF moría en prisión como consecuencia de algunos problemas de salud, hecho que despertó algunas suspicacias entre los sectores que lo apoyaban (Sessay *et al.*, 2009: 63).<sup>209</sup> Charles Taylor no fue detenido hasta marzo de 2006, después de estar varios años refugiado en Nigeria. Los veredictos para las diez personas que finalmente fueron juzgadas (Johny Paul Koroma también fue sentenciado a pesar de encontrarse en paradero desconocido) se hicieron públicos tras largos juicios televisados y abiertos a los ciudadanos que quisieran estar presentes. Entre 2007 y 2008, la mayoría de los imputados fueron acusados de sus cargos y condenados a cumplir penas de entre 15 y 20 años (en los casos del CDF) hasta penas de entre 40 y 50 años (por lo que respecta a los casos del RUF y del AFRC).<sup>210</sup> El Tribunal, clausurado oficialmente en 2009, implicó un gasto superior a los 200 millones de dólares, en comparación con los 6 millones que habían sido destinados para la CVR (Penfold, 2009). Un total de 30 países, principalmente EEUU, Reino Unido y Holanda, contribuyeron económicamente a sufragar el gasto del Tribunal (*Ibíd.*).

En suma, todas estas reformas, integradas en los cuatro ámbitos principales que hemos analizado en detalle, han dado lugar a una nueva arquitectura política e institucional en Sierra Leona. El país ha consolidado desde el final de la guerra toda una serie de organismos públicos –muchos inexistentes antes del conflicto– que tienen como objetivo abordar los diferentes objetivos de cada una de las reformas planteadas. El despliegue de estos cuatro ámbitos pone de manifiesto que Sierra Leona ha implementado un *modelo de construcción de paz estandarizado*, muy similar al que analizamos en el primer capítulo que ha tenido lugar en otros países en situación de postconflicto, en el que los actores internos y externos han apostado por una reforma íntegra de la mayoría de los ámbitos

---

<sup>209</sup> Norman era una figura molesta ya que podía acusar directamente a los principales dirigentes del SLPP por su implicación durante la guerra (Penfold, 2009).

<sup>210</sup> En el caso de Taylor, aunque el juicio ha finalizado, está todavía pendiente de sentencia. Véase : <http://www.sc-sl.org/CASES/ProsecutorvsCharlesTaylor/tabid/107/Default.aspx>

políticos, sociales y económicos. Este modelo estandarizado responde también a la idea del *consenso de la construcción de paz liberal* señalado por la literatura crítica en el segundo capítulo, caracterizado por entender la reconstrucción posbélica como un proceso de democratización, desarrollo, liberalización económica o fortalecimiento de la sociedad civil, entre otros aspectos.

Aparentemente, el modelo de construcción de paz sierraleonés se caracterizó en una primera fase –antes incluso de la finalización de la guerra- por ser un modelo esencialmente conservador-realista (siguiendo la tipología establecida en el capítulo segundo), muy influenciado por la intervención de Naciones Unidas y, muy especialmente, del Gobierno británico. Aunque aparentemente Sierra Leona fue transitando hacia un modelo más ortodoxo-liberal, en el que las formas de intervención *top-down* y *bottom-up* fueron simultaneando, los próximos dos apartados, así como el capítulo siguiente, nos permitirán determinar con mucha más claridad si verdaderamente se consolidaron formas menos conservadoras de construcción de paz o si, por el contrario, se afianzó un modelo liberal-realista al que los críticos hacían referencia, caracterizado por privilegiar la construcción de instituciones estatales fuertes (*statebuilding*) como forma de construcción de paz. No obstante, este apartado ya ha puesto de relieve como los actores externos, especialmente el Gobierno británico, se vieron muy condicionados en su actuación por los constantes episodios de inestabilidad y fragilidad interna que se produjeron entre 1996 y 2002. Un hecho que resta por determinar es si el contexto post 11 de septiembre y el discurso de los estados frágiles también pudo tener alguna influencia en esta actuación. Ambos hechos explicarían, de algún modo, la especial implicación de DfID en la reforma del sector de la seguridad (ejército, policía y servicios de inteligencia) y en la reforma de los aspectos relacionados con la gobernanza, tal y como hemos visto y como analizamos con mayor detalle en el siguiente apartado.

### **3. PRINCIPALES ACTORES, MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y DINÁMICAS DE INTERACCIÓN**

El análisis de las diferentes estrategias de construcción de paz en Sierra Leona ha permitido visualizar la existencia de una gran red de actores, tanto internos como externos, que han participado en algún momento u otro de la puesta en marcha e

implementación de las reformas. Este apartado tiene como objetivo analizar de manera breve la presencia de todos estos actores, haciendo especial hincapié en el protagonismo de algunos de ellos, como por ejemplo, el Gobierno del SLPP o, en el caso de los actores externos, el de DfID, considerado como el actor internacional más implicado en el proceso de construcción de paz (Smilie, 2009; Gberie, 2009). El apartado analizará también los diferentes mecanismos de coordinación que fueron surgiendo entre todos estos actores, así como las características de su interacción durante este tiempo, destacando la relación cambiante y de creciente tensión que el Gobierno liderado por Kabbah y el conjunto de la comunidad internacional fueron experimentando.

### **3.1. Análisis de los actores internos y externos**

El proceso de construcción de paz posbélica en Sierra Leona supuso la participación de un gran número de actores tanto de carácter interno como externo. A continuación se mencionan y describen algunos de los más importantes.

#### ***Actores internos***

El actor interno de mayor relevancia en los primeros años de posguerra que estamos analizando fue, sin lugar a dudas, el gobierno del SLPP. Su actuación, tanto en la finalización como en el inicio y en la consolidación del proceso de construcción de paz, fue determinante. El SLPP, que había permanecido durante varias décadas en el ostracismo político, logró tras las elecciones de 1996 recuperar la centralidad política que había tenido desde la independencia. Dicho gobierno apostó no tanto por antiguos cuadros del partido (hecho que generó importantes tensiones internas), sino por incorporar a personas que simpatizaban con el SLPP pero que tenían un perfil diverso: tecnócratas, miembros destacados de las organizaciones de la sociedad civil, personalidades conocidas de la diáspora, representantes tanto del sur y este (Mende) como del norte (Temne), etc.<sup>211</sup> De entre todos ellos, destacan dos nombres propios que fueron fundamentales en el rumbo de las reformas y que cabe analizar de manera particular: el presidente Kabbah y el vicepresidente, Solomon Berewa.

---

<sup>211</sup> Este fue el caso, por ejemplo, de Kadi Sesay, Ministra de Comercio (procedente de la sociedad civil) o de Dennis Bright, Ministro de Juventud y Deportes (sociedad civil). Entrevista SC2.



El presidente Kabbah ha sido considerado como una figura crucial en el proceso de construcción de paz al reunir una serie de condiciones y de experiencias profesionales que le hicieron ganarse desde un principio la confianza de los donantes (Sessay *et al.*, 2009: 56-57). Durante el período colonial, Kabbah había desempeñado varios cargos de relevancia en diferentes puestos de la administración sierraleonesa. A principios de los setenta, se incorporó a los cuarteles generales de Naciones Unidas como responsable adjunto de la División para África occidental y a partir de entonces asumió cargos de máxima responsabilidad en dicha organización vinculados con las políticas de desarrollo en países como Lesotho, Tanzania, Uganda y Zimbabue. Finalmente, a principios de los noventa, ya retirado del sistema de Naciones Unidas, fue nombrado uno de los principales asesores del NPRC de Strasser (*Ibíd.*). Todas estas experiencias y conexiones nacionales e internacionales le situaron como un candidato idóneo para liderar el proceso de construcción de paz una vez convocadas las primeras elecciones:

*“It is obvious [...] that Kabbah’s background, extensive national and international connections and experience, were eventually to serve him very well in winning the confidence of the international community in attending to the country’s daunting post-conflict recovery programmes and tasks. Not surprisingly, it was widely believed in many quarters in Freetown, that Kabbah was strongly supported by UNDP and other UN agencies during the elections.”* (Sessay *et al.*, 2009: 57)

Por su parte, *Solomon Berewa*, procedía de la esfera externa del partido. Durante el régimen del NPRC, Berewa había sido nombrado Fiscal General del Estado, puesto en el que había adquirido un importante prestigio. Aunque existían otros nombres relevantes dentro del gabinete (*JB Dauda*, *John Benjamin*, *Charles Margai*, *Momodou Koroma*, etc.), Kabbah y Berewa imprimieron un estilo muy determinado al gobierno y al proceso de construcción de paz, caracterizándose sobre todo por la centralización del poder y la toma de decisiones en ambas figuras.<sup>212</sup>

En paralelo al Gobierno, cabe señalar el papel de otros actores internos que también desempeñaron funciones importantes en el proceso. Tras el fin de la

---

<sup>212</sup> Entrevista SC4.

guerra, muchos destacaron el papel que habían llevado a cabo las *organizaciones de la sociedad civil* en los diferentes procesos de paz, sobre todo, por la beligerancia mostrada ante el régimen del AFRC y ante el RUF de Sankoh (Pham, 2004). Todas estas organizaciones y algunos de sus principales activistas fueron también esenciales en el proceso de construcción de paz. Organizaciones como Campaign for Good Governace (CGG), National Movement for Justice and Development (NMJD), Fifty-Fifty Group (un referente en cuestiones de género) o Search for Common Ground (SFCG), por citar sólo algunos ejemplos, se convirtieron en interlocutores importantes tanto para el Gobierno como para los actores internacionales en las fases consultivas de diseño de algunas reformas de construcción de paz. El papel de los *medios de comunicación* también fue significativo, especialmente el de algunos periódicos y radios, al convertirse en muchas ocasiones en encargados de explicar al conjunto de la ciudadanía las diferentes estrategias de construcción de paz que iban apareciendo o bien en denunciar los casos de corrupción que se producían en el seno del Gobierno (Sesay y Hughes, 2005).<sup>213</sup> Finalmente, las *universidades sierraleonesas* (Fourah Bay College y Njala University) fueron también actores importantes al proporcionar un buen número de académicos que han ocupado cargos de responsabilidad en el desarrollo de algunas estrategias dentro del gobierno o bien han sido consultores o expertos contratados tanto por el gobierno local o las organizaciones de la sociedad civil como por las diferentes organizaciones internacionales.

### **Actores externos**

La presencia de actores externos en Sierra Leona, especialmente desde finales de los noventa, ha sido extraordinaria. En concreto analizaremos el papel de los cuatro más importantes: Naciones Unidas, algunos organismos donantes, las ONGs internacionales y las empresas privadas. Como se señalaba en el primer capítulo, la actuación de estos actores externos –que desplegaron el grueso de sus efectivos en la arena de la capital, Freetown- viene también determinada por las discusiones y decisiones que suelen adoptarse en la arena internacional y en el seno de sus cuarteles generales. Este hecho es importante para entender que

---

<sup>213</sup> Mientras que la prensa ha tenido un importante influjo en las percepciones sociales en Freetown, las diferentes radios (especialmente Radio UNAMSIL) han sido determinantes en el resto del país, donde los periódicos habitualmente no llegan o bien el grueso de la población no puede leerlos teniendo en cuenta la tasa de analfabetismo (un 70% entre la población adulta).

aunque la coordinación e interacción entre los actores internos y externos que a continuación se analiza, tiene lugar en una esfera física determinada, está fuertemente condicionada por otros ámbitos. Igualmente, cada una de estas organizaciones ha desplegado pequeñas oficinas en las diferentes regiones del país (arena local), especialmente en Kenema, Bo y Makeni, principales ciudades después de Freetown.

En cuanto a *Naciones Unidas*, cabe señalar que la organización tuvo en Sierra Leona unas de sus principales plataformas del nuevo enfoque de las operaciones de construcción de paz posbélica de posguerra fría.<sup>214</sup> Si bien la *UNOMSIL* (1998-1999) contemplaba un mandato relativamente discreto de supervisión del alto el fuego y del DDR, la *UNAMSIL* (1999-2005) se convirtió en ese momento en la operación más ambiciosa de la historia de la organización, con el despliegue de unos 17.500 cascos azules que tenían como objetivo asistir a muchas de las tareas de construcción de paz (Véase Tabla 7.2.). La *UNAMSIL* también ejemplificó uno de los nuevos experimentos internacionales, al ser considerada como una “operación híbrida”, por su relación y coordinación con la misión militar británica (IMATT), un tipo de misión que, como se apuntaba en el primer capítulo, ha menudeado en los últimos años como mecanismo para favorecer la coordinación entre actores (Benner *et al.*, 2007). El coste total de la misión fue de casi 3.000 millones de dólares (Cooper, 2008: 103), alcanzando una media de 424 millones por año entre 1998 y 2004, una cifra que ningún otro país en el mundo había registrado hasta ese momento (Smiliie, 2009: 23).

Tras la retirada de la *UNAMSIL* a finales de 2005, Naciones Unidas aprobó la reconversión de la misión en la *UNIOSIL*, con un mandato mucho más político y centrado específicamente en respaldar las estrategias de reforma del sector de la seguridad, de promoción de los derechos humanos o de fortalecimiento del imperio de la ley.<sup>215</sup> La *UNIOSIL* también ejemplificaba otro de los nuevos modelos de

---

<sup>214</sup> Véase Capítulo 1.

<sup>215</sup> Véase Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1620, agosto de 2005: <http://daccess-ods.un.org/TMP/8297994.1368103.html>

operaciones internacionales, al ser una “misión integrada” que combinaba diferentes aspectos.<sup>216</sup>

**Tabla 7.2. Misiones de Naciones Unidas en Sierra Leona**

Misión	Fechas	Mandato y características
UNOMSIL ( <i>UN Observer Mission in Sierra Leone</i> )	Julio 1998- Octubre 1999	- Aprobada mediante la Resolución 1181 (1998). - Vigilar la situación militar y de seguridad en todo el país, vigilar el desarme y la desmovilización de los ex-combatientes, ayudar a vigilar el cumplimiento del derecho internacional humanitario, asesorar al Gobierno sobre métodos policiales, informar sobre violaciones de derechos humanos.
UNAMSIL ( <i>UN Mission in Sierra Leone</i> )	Octubre 1999- Diciembre 2005	- Aprobada mediante la Resolución 1270 (1999). - Colaborar en la implementación de los acuerdos de Lomé, asistir en el DDR, garantizar seguridad del personal de Naciones Unidas, facilitar entrega de asistencia humanitaria, asistir en proceso electoral. - Operación híbrida, coordinación IMATT británico.
UNIOSIL ( <i>UN Integrated Office in Sierra Leone</i> )	Enero 2006- Septiembre 2008	- Aprobada mediante la Resolución 1620 (2005). - Aumentar la capacidad de las instituciones estatales para seguir tratando de eliminar las causas fundamentales del conflicto, elaborar un plan nacional de acción para los derechos humanos, reforzar la capacidad de la NEC, fortalecer el imperio de la ley promoviendo la independencia y capacidad del sistema judicial o reforzar el sector de la seguridad. - Misión integrada.
UNIPSIL ( <i>UN Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone</i> )	Septiembre 2008 actualidad	- Aprobada mediante la Resolución 1829 (2008). - Apoyo político para identificar tensiones sociales, supervisión de los derechos humanos y del imperio de la ley, consolidación de las reformas de buena gobernanza o apoyo a la descentralización.

Fuente: Elaboración propia

De entre todos los representantes que las diferentes misiones de Naciones Unidas tuvieron, cabe destacar los nombres de los dos que más tiempo permanecieron en el cargo: Alan Doss (2000-2003) y, muy especialmente, el portugués Victor Angelo

<sup>216</sup> La UNIOSIL fue reemplazada por la UNIPSIL en septiembre de 2008 mediante la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1829: <http://daccess-ods.un.org/TMP/9336263.53740692.html>.

(2005-2008).<sup>217</sup> Cabe igualmente apuntar el trabajo desempeñado por muchas de las agencias de Naciones Unidas en el país, tales como la FAO, ACNUR, UNICEF, UNIFEM, PAM y OMS. Mención especial merece, sin embargo, el trabajo del PNUD, al ser una de las agencias de mayor implicación en estrategias de construcción de paz (especialmente en las áreas de DDR, democratización, descentralización o reducción de la pobreza), incluso durante la década de los noventa (Neethling, 2007).

Los *países donantes*, sus agencias de cooperación, organismos especializados y las organizaciones donantes multilaterales han sido actores externos clave. A *nivel bilateral* destaca la presencia de las agencias gubernamentales de cooperación de Irlanda (Irish Aid), la cooperación francesa, Alemania (GTZ), Italia (Coopi), Japón (JICA), Arabia Saudita, Suiza (SDC), EEUU (USAID) y, muy especialmente, Reino Unido (DfID), sobre la cual nos detendremos posteriormente. China también se ha convertido en los últimos años en un importante donante (situándose en algunos momentos incluso en la segunda posición de mayores donantes), si bien su ayuda no queda contabilizada en las estadísticas del CAD de la OCDE (Meyer, 2007: 8). A *nivel multilateral*, cabe señalar el papel de la Comisión Europea, del Banco Mundial, del Secretariado de la Commonwealth, del Banco de Desarrollo Islámico (IDB) o del Banco de Desarrollo Africano (ADB). De entre todos estos donantes, DfID, la Comisión Europea y el Banco Mundial han sido cuantitativamente los más importantes, aportando generalmente la mayoría de la ayuda internacional (Meyer, 2007: 8-9; Nadoll, 2009).

Según el CAD, sólo en el año 2005, por ejemplo, la aportación de muchos de estos donantes superó los 350 millones de dólares en materia de ayuda para el desarrollo (Meyer, 2007) (Véase Tabla 7.3.), mientras que la Oficina del Gobierno sierraleonés dedicada a la Cooperación al Desarrollo (DACO) asegura que entre 2003 y 2006 el total de la ayuda destinada al país superó los 1.200 millones de dólares, una media de unos 345 millones por año (DACO, 2006: 7). Sierra Leona, en este sentido, debe considerarse como un país especialmente dependiente de la ayuda internacional. En general, más de la mitad de su presupuesto nacional ha dependido habitualmente de la financiación extranjera, siendo esa cifra del 80% en

---

<sup>217</sup> Véase Página de la UNAMSIL: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unamsil/>

algunos momentos. En total, se estima que Sierra Leona ha recibido desde el inicio del proceso de construcción de paz una media de ayuda per capita de 67 dólares, una cifra que estaría por encima de otros países de la región en situaciones similares (*Ibíd.*).

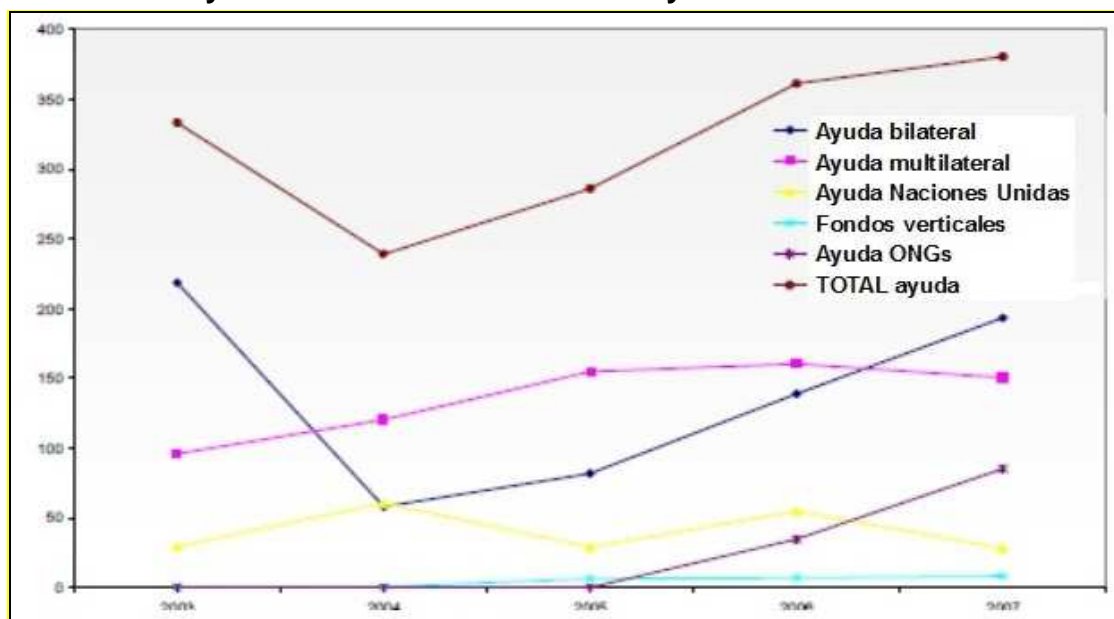
**Tabla 7.3. Principales donantes en Sierra Leona en 2005 (millones de dólares)**

Puesto	Donante	Millones de dólares
1	Comisión Europea	75
2	Reino Unido	61
3	IDA/Banco Mundial	53
4	FMI	31
5	ADB	28
6	EEUU	27
7	Agencias árabes	16
8	Italia	13
9	ACNUR	12
10	Alemania	9

Fuente: CAD en Meyer, 2007: 8

Por otra parte, la evolución de esta ayuda durante la fase posbélica ha sido cambiante. Si bien la destinada al mantenimiento de la paz se redujo lógicamente tras la retirada de la UNAMSIL en 2005, la ayuda al desarrollo se ha mantenido con una cierta tendencia a incrementarse a partir de 2005, siendo la de tipo bilateral cada vez más importante, tal y como puede apreciarse en el Gráfico 7.2.

**Gráfico 7.2. Ayuda a Sierra Leona entre 2003 y 2007**



Fuente: DACO, 2006

Un aspecto significativo, sin embargo, es la diferencia existente entre la ayuda que oficialmente se ha comprometido y la que finalmente ha sido desembolsada por parte de todos estos donantes. Según la agencia DACO, en el año 2006, aunque el total de la ayuda comprometida superaba los 600 millones de dólares, aquel año sólo se hizo efectiva la entrega de apenas la mitad (325 millones de dólares) (DACO, 2006).

Los donantes han canalizado su ayuda a través de diversos *mecanismos* y mediante el establecimiento de diferentes condicionalidades (vinculadas a la consecución de objetivos concretos o a la mejora en algunos indicadores de gobernanza o de seguridad). De este modo, países como EEUU o Alemania han preferido vehicular su ayuda mediante la cancelación de deuda sierraleonesa (Eurodad/CGG, 2008),<sup>218</sup> mientras que donantes como DfID se han caracterizado por canalizar su ayuda mediante la modalidad de “apoyo presupuestario” (DACO, 2006).

En lo referente a la ayuda por sectores, la existencia de diferentes modalidades de ayuda hace muy difícil determinar con exactitud qué ámbitos han recibido por parte de los donantes una mayor o menor atención. Las estadísticas de la OCDE o del Banco Mundial no reflejan una clara representación de este asunto. Un indicador significativo, en este sentido, puede ser el porcentaje del gasto de DfID en algunos años del proceso de construcción de paz y su comparación con el conjunto de los países africanos (muchos de los cuales no se encuentran en una situación posbélica). En este sentido, DfID ha reconocido que entre 2002 y 2007, la reforma del sector de la gobernanza (seguridad e imperio de la ley, principalmente) acaparó el 41% de su ayuda, seguida de las medidas vinculadas al crecimiento económico (17%), mientras que los ámbitos de la educación (6%), la sanidad (6%) o las tareas humanitarias (15%) fueron aspectos minoritarios (Véase Tabla 7.4.). Estas cifras, sin embargo, no son del todo relevantes, ya que al menos una quinta parte del presupuesto anual de DfID en Sierra Leona ha sido asignado mediante “ayuda presupuestaria”, un mecanismo que obliga a gobierno y donantes

---

<sup>218</sup> Alemania canceló la deuda de Sierra Leona de 25 millones de dólares, con la condición de que los fondos liberados se utilizaran para los programas nacionales de reducción de la pobreza. EEUU canceló 58 millones del total de la deuda de 363 millones. Las deudas elegibles por el FMI, el Banco Mundial o el Banco Africano de Desarrollo fueron canceladas al igual que las deudas por los acreedores del Club de París (Eurodad/CGG, 2008).

a negociar anualmente a qué sectores debe destinarse la ayuda. Asimismo, registros como el de DfID o de la OCDE no tienen en cuenta algunas de las iniciativas más costosas en el país, tales como el mantenimiento anual de los centenares de soldados que conforman el IMATT o el gasto anteriormente señalado que supuso la UNAMSIL.

**Tabla 7.4. Porcentaje del gasto de DfID por sector en Sierra Leona y en el continente africano entre 2002-2003 y 2006-2007**

Sector	Gasto en % de DfID	
	Total Sierra Leona	Total África
Económico	17	17
Educación	6	14
Salud	6	21
Gobernanza	41	14
Social	11	6
Humanitario	15	20
Medios de vida	3	5
Medio ambiente	0	1
Otros	1	2

Fuente: DfID, 2008: 10

Precisamente, de entre todos los donantes, *DfID* es el más importante, no sólo a nivel cuantitativo (en algunos años ha sido el organismo que con más fondos ha contribuido, alcanzando una media anual de ayuda de 50 millones de libras)<sup>219</sup> (Smilie, 2009: 27), sino también a nivel cualitativo. La intervención militar que el Gobierno de Blair emprendió en el año 2000, una de las más importantes de su historia, es sin duda alguna el mejor indicador de este hecho. Del mismo modo, en 2002, la entonces Secretaria de Estado británica para la Cooperación Internacional, Clare Short, firmó un *Memorando de Entendimiento* (MoU, por sus siglas en inglés) mediante el que se comprometía a ayudar a Sierra Leona durante los diez siguientes años. El MoU contemplaba la asistencia continuada en determinadas áreas de interés para el ejecutivo británico (mejora de la gobernanza y lucha contra la corrupción, reforma del sector de la seguridad, reducción de la pobreza y estabilidad macroeconómica) a cambio del cumplimiento de determinados parámetros e indicadores por parte del Gobierno sierraleonés (Gberie, 2009: 11). Mark White considera que este acuerdo fue algo excepcional

<sup>219</sup> Tom Porteous, por ejemplo, ha señalado que el presupuesto de DfID para Sierra Leona ha sido durante muchos años el más elevado per cápita en el continente africano (2008: 109).



en su momento, hecho que ponía de relieve el interés que Londres tenía en que Sierra Leona se convirtiera en un ejemplo de las posibilidades que una ayuda sostenida ofrecía a un país que acababa de finalizar una guerra:

*“This type of arrangement was unique at the time and was a consequence of UK national and developmental interests aligning. Furthermore, it was coupled with a broader geopolitical commitment to demonstrate that a consolidated defence, diplomatic and development effort, [...] could deliver a stability sum total in excess of its constituent departmental parts. In other words, pooling the human and financial resources of the Foreign and Commonwealth (FCO), the Ministry of Defence (MoD) and DfID towards delivery of a common agenda was seen as potentially constituting broader and more flexible overseas assistance and support.”* (White, 2010: 73-74)

La especial implicación del Gobierno británico en Sierra Leona, como ya señalamos en el capítulo anterior, responde a una multiplicidad de intereses y motivaciones (políticos, económicos, etc.).<sup>220</sup> Como subraya White y han refrendado otras fuentes, Sierra Leona era ante todo una excelente oportunidad para demostrar al resto de donantes y de actores internacionales que el compromiso a largo plazo con un país de estas características podía ofrecer resultados positivos.<sup>221</sup> Cabe apuntar, finalmente, que la ayuda de DfID, como también el de otras agencias de cooperación, se caracterizó por nuevos modelos de ayuda que trataban de superar los problemas detectados durante los años noventa. De este modo, se pusieron en marcha nuevos instrumentos como el enfoque *“whole-of-government”* (práctica impulsada por la OCDE que procura la coordinación entre los diferentes ministerios y agencias de un gobierno) o la *“sensibilidad hacia el conflicto”* (análisis de efectos negativos de la ayuda) (Meyer, 2007; White, 2010). Ambos instrumentos dan cuenta, por lo tanto, de la incorporación de herramientas planteadas en el ámbito académico que han buscado la superación de algunos problemas y la mejora de la eficiencia de la ayuda de construcción de paz.<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> Véase Capítulo 6.

<sup>221</sup> Entrevista RI1.

<sup>222</sup> Véase Capítulo 3.

Un tercer actor externo a tener en cuenta en el proceso de construcción de paz en Sierra Leona son las *ONGs internacionales*, las cuales, en algunos momentos de la fase posbélica, llegaron a ser más de 70. Si bien algunas de ellas desempeñaron tareas esencialmente humanitarias (Médecins Sans Frontières, Action Contre la Faim, entre otras), la mayoría optaron por una presencia prolongada en el país, colaborando en la implementación de proyectos de desarrollo y de cuestiones directamente vinculadas con algunos de los ámbitos de la construcción de paz. En este sentido, es importante destacar la presencia de Action Aid, Catholic Relief Services, Handicap International, Oxfam o Save the Children. Aunque en muchas de estas organizaciones predominó la presencia de personal expatriado, paulatinamente pasaron a estar dirigidas por personal local. Otras organizaciones importantes fueron la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) o el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Por último, es importante señalar el papel de las *empresas privadas* en algunas de las reformas realizadas en Sierra Leona. Como vimos en el capítulo anterior, en los años previos a la finalización del conflicto, el país había presenciado la llegada de varias empresas de seguridad privada que participaron en la formación del personal militar. Executive Outcomes y Sandline International fueron las dos más importantes (Avant, 2009; Hough, 2007). En la fase posbélica, las empresas frecuentemente contratadas por el gobierno o bien por los donantes y organizaciones internacionales pasaron a ser las empresas de consultoría privada. De este modo, organizaciones como Adam Smith Consulting (ASC) o el think tank británico Overseas Development Institute (ODI) suministraron asesores a muchos de los ministerios y agencias gubernamentales, trabajando, en algunos casos, en estrecha colaboración con los máximos responsables gubernamentales. Especialmente significativo fue el nombramiento del canadiense Grant Wilson como Director General del Ministerio de Recursos Mineros (puesto financiado directamente por DfID) (Cooper, 2008: 105).

### **3.2. Coordinación e interacción entre actores**

Si en la sección anterior se han mencionado y descrito brevemente algunos de los principales actores internos y externos que participaron en el proceso de construcción de paz, en el presente apartado se analizan los mecanismos de

coordinación que utilizaron todos ellos, así como las principales características de su interacción.

### ***Mecanismos de coordinación***

Existen dos tipos de mecanismos que han caracterizado el proceso de construcción de paz en Sierra Leona: los de “carácter interno” (creados de forma exclusiva para mejorar la coordinación entre actores internos y externos) y mecanismos que podríamos considerar como “externos” (instrumentos internacionales de coordinación que han tomado Sierra Leona como experiencia piloto, como puede ser la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas).

Los *mecanismos de coordinación internos* tienen un doble objetivo: aumentar el flujo de información entre actores internos y externos y posibilitar un foro de discusión sobre los diferentes problemas y asuntos que van surgiendo (Eurodad/CGG, 2008). En Sierra Leona se han desarrollado seis niveles diferentes de coordinación. El más importante es el “Grupo Consultivo” (GC). El GC se puso en marcha en 2005 y es el lugar en el que los donantes deben supervisar de forma anual los avances realizados por el Gobierno y donde estos se comprometen a seguir enviando fondos en función de los resultados. Por debajo del GC se encuentra el Comité Interministerial (órgano donde se reúnen los diferentes responsables ministeriales, teniendo como principal objetivo revisar la marcha del PRSP) y el Comité del Partenariado de Desarrollo (DEPAC, por sus siglas en inglés). El DEPAC, que se puso en marcha en 2003, fue el primer órgano de coordinación de alto nivel entre actores internos y externos. Todos los principales responsables gubernamentales (presidencia, ministerios y agencias gubernamentales) y organizaciones internacionales (donantes, ONGs, etc.) se reúnen hipotéticamente de manera bimensual para revisar las principales dificultades del proceso, si bien dicho organismo en 2007 sólo fue convocado en una ocasión (*Ibíd.*: 13). Las organizaciones de la sociedad civil son supuestamente invitadas a participar en función del tema abordado. El Vicepresidente del Gobierno y los responsables del Banco Mundial y del PNUD son los encargados de dirigir este espacio (*Ibíd.*).

Tras el Comité Interministerial y el DEPAC se encuentra el Comité Técnico Nacional, que comprende los responsables técnicos de determinados ministerios y agencias gubernamentales, así como a representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Su principal objetivo es aprobar los informes realizados por los Grupos de Trabajo sobre los Pilares del PRSP (PWG, por sus siglas en inglés). Existen tres PWG encargados de reflexionar sobre la marcha de algunos de las principales estrategias de construcción de paz (buena gobernanza, paz y seguridad; crecimiento económico y seguridad alimentaria y, finalmente, desarrollo humano). Los PWG tienen también subgrupos de trabajo temáticos. Tanto los PWG como los subgrupos están integrados por representantes de todos los actores internos y externos, incluidas las organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, cabe señalar la existencia de los Comités de Evaluación y Supervisión de Distrito (DEMC, por sus siglas en inglés), donde los representantes de los consejos locales y del resto de actores que se encuentran a nivel local se reúnen para discutir sobre algunos de los aspectos planteados por el resto de órganos de coordinación. No obstante, todos estos organismos de nueva creación se han caracterizado, según han señalado algunos informes de organizaciones de la sociedad civil, por tener un funcionamiento limitado e incluso por no haber sido convocados ni utilizados en ninguna ocasión o bien por no incorporar verdaderamente a las organizaciones de la sociedad civil (Eurodad/CGG, 2008: 13)

Existen también otros foros de coordinación para los actores externos, como son el Partenariado del Apoyo Presupuestario Multi-donante (donde se reúnen sobre todo representantes de la Comisión Europea, del Banco Mundial, de DfID y del ADB), los espacios de coordinación para agencias de Naciones Unidas, el Foro de Coordinación de las ONGs internacionales o el foro de coordinación de los donantes europeos (convocado por la Comisión).

En cuanto a los *mecanismos de coordinación externos*, es importante señalar el papel de la CCP de Naciones Unidas.<sup>223</sup> Como organismo encargado de garantizar la coordinación entre actores y la financiación sostenida de las estrategias de construcción de paz (mediante el llamado Fondo de Construcción de paz), la CCP

---

<sup>223</sup> Véase Capítulo 1.

eligió a Sierra Leona como uno de sus primeras experiencias, concretamente en junio de 2006. Hasta la fecha, la CCP ha colaborado con el Gobierno y los actores internacionales en la implementación de algunas de las principales prioridades de construcción de paz en el país como son las estrategias relacionadas con la situación de los jóvenes (desempleo y empoderamiento), la reforma del sector de la seguridad y de la justicia, la buena gobernanza, el desarrollo del sector energético y la construcción de capacidades locales (Paris, 2009: 67).<sup>224</sup> En 2007 fue una de las principales plataformas en la que actores internos y externos se coordinaron para la preparación de las elecciones presidenciales y parlamentarias que debían tener lugar ese mismo año (Bellamy, 2010: 205-206).

### **Características de la interacción**

Un último aspecto en relación con los actores de la construcción de paz en Sierra Leona tiene que ver con el análisis de su relación durante la fase posbélica. Tal y como señalamos en el capítulo quinto, Barnett y Zürcher (2008) consideran que en contextos posbélicos suele producirse una “interacción múltiple” entre actores internos y externos, que puede ser “cooperativa”, “pactada”, “capturada” o “conflictiva”. En el caso de Sierra Leona, es posible afirmar que estos cuatro tipos de interacción se produjeron de manera simultánea desde un principio entre el Gobierno del SLPP (que acabó su mandato en septiembre de 2007) y el conjunto de los actores internacionales, a pesar de que se produjo una clara tendencia hacia una relación cada vez más conflictiva y tensa entre ambas partes.

Como se apuntaba anteriormente, Kabbah empezó siendo el interlocutor idóneo para la comunidad internacional, ya que acreditaba una sólida experiencia burocrática en Naciones Unidas y en tareas gubernamentales (Sessay *et al.*, 2009: 55-58). En sus primeros años en el cargo, Kabbah y los actores internacionales establecieron una gran complicidad, afianzada por los continuos episodios de desestabilización interna:

*“There was a close identity of views on what needed to be done between the new leadership, its advisers and donors, especially DFID. That common approach was cemented by political resistance against the junta. It*

---

<sup>224</sup> Para ver concreciones de estas estrategias:  
<http://www.un.org/peace/peacebuilding/sierraleone.shtml>

*continued at the level of practical cooperation even during the awkward negotiation of the Lomé agreement. It was reinforced from late 2000 and especially, as far as the UK was concerned, with the commitment of British troops in May that year.”* (Thompson, 2007: 28)

La lucha contra la corrupción y la mejora de la gobernanza se convirtieron en aspectos clave del lenguaje que tanto el Gobierno como los donantes utilizaban. Ambas partes aspiraban a superar algunos de los problemas que tradicionalmente habían afectado al país. Sin embargo, las circunstancias empezaron a cambiar tras la segunda victoria electoral del SLPP en mayo de 2002. Kabbah y su gobierno priorizaron su supervivencia política, mientras que la comunidad internacional empezó a manifestar su disconformidad con la manera en que algunas reformas se estaban llevando a cabo y, sobre todo, con la aparición de algunos casos de corrupción dentro del Ejecutivo. La aparente falta de voluntad política de la ACC de llevar hasta el final el procesamiento de muchos de los casos agravó la desconfianza de los donantes hacia el Gobierno sierraleonés (Sessay *et al.*, 2009: 72).

Esta tensión se hizo mucho más evidente a partir de 2005 con la llegada del nuevo Representante del Secretario General de Naciones Unidas en el país, Victor Da Silva Angelo. En aquel mismo año, Naciones Unidas decidió posponer el encuentro del Grupo Consultivo que debía reunirse en Londres en el mes de mayo como una forma de demostrar al SLPP hasta donde estaba dispuesto a llegar. La reunión, que finalmente tuvo lugar en noviembre de 2005, sirvió para reprender al Gobierno por los casos de corrupción y por los escasos avances logrados (ICG, 2008).<sup>225</sup> Los informes de la organización sobre el país adquirieron a partir de entonces un tono mucho más beligerante con el Gobierno de Kabbah. En el primer informe de la UNIOSIL, en abril de 2006, se señalaban cuestiones como las siguientes:

*“There is a general perception that the Government’s inability to deliver basic services or respond to the needs of the population is due to corruption and mismanagement of public resources, and this has become a source of tension. [...] There is a general feeling among the population that the [Anti-Corruption] Commission is not able or willing to achieve tangible results. The*

<sup>225</sup> Los casos de corrupción fueron sobre todo detectados en la Oficina de la Vicepresidencia y en agencias como NaCSA, por donde circulaban una gran cantidad de recursos (Kandeh, 2008).

*review of the implementation of the above-mentioned benchmarks later in the year may have a significant impact on the attitude of the donor community.*<sup>226</sup>

Este tipo de decisiones generaron un malestar creciente dentro del ejecutivo, el cual se sentía cada vez más acosado por la comunidad internacional. A mediados de 2006, Kabbah llegó a plantearse incluso declarar a Angelo *persona non grata*, decisión de la que finalmente fue disuadido por el propio Koffi Annan, con quien Kabbah había coincidido en Naciones Unidas (Africa Confidential, 2006: 5). Pero el episodio de mayor tensión se produjo con el inicio del proceso hacia las elecciones de 2007. Unos meses antes de la celebración de los comicios, los donantes decidieron retirar el apoyo presupuestario que el Gobierno del SLPP recibía, para evitar que se produjera cualquier malversación (Gberie, 2009: 12-13). Esta decisión fue considerada por el ejecutivo sierraleonés como una forma de intentar desestabilizar su tarea. Además, la noticia tuvo un gran eco entre los medios de comunicación y la opinión pública. La percepción entre la población, especialmente en la capital y entre los sectores más jóvenes, de que el Gobierno estaba malbaratando los fondos de la reconstrucción y de que los avances socioeconómicos estaban siendo escasos, empezó a ser cada vez más importante (Mateos, 2009b).

La celebración final de los comicios llevaría hasta el paroxismo toda esta situación. El SLPP perdió las elecciones (ganadas por el APC de Koroma, proclamado nuevo Presidente) y acusó a la comunidad internacional, especialmente a Naciones Unidas y a su principal representante, Victor Angelo, de cometer fraude, especialmente tras la decisión de la NEC (que trabajaba conjuntamente con Naciones Unidas) de suspender el recuento de algunas urnas en el este del país. Los periódicos afines al Gobierno abanderarían desde entonces la idea de “un cambio de régimen” orquestado por la comunidad internacional,<sup>227</sup> generando

---

<sup>226</sup> Primer informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la UNIOSIL, en: <http://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/SecretaryGeneralReportsSL.aspx>

<sup>227</sup> El periódico progubernamental Unity señalaba lo siguiente tras el cambio de Gobierno. “This piece (...) is an attempt to show you the average Sierra Leonean how vicious the international community could be when they are pursuing an agenda of having puppet regimes in post conflict countries or emerging democracies like Sierra Leone. This article is the first in a series that is aimed at exposing the international community’s role in undermining the SLPP government”. Carlos Valentia exposed”, Unity, Vol. 3. Number 65, 23 de agosto de 2007.

graves tensiones entre los actores internos y externos, así como entre la población representada por el APC y el SLPP. Lo que había empezado siendo una relación de cooperación y complicidad en un contexto de constante inestabilidad, acabó transformándose en una crisis de confianza mutua y en un enfrentamiento público (Thompson, 2007: 30). Mientras que los donantes veían con frustración los escasos avances logrados por el Gobierno y los numerosos casos de corrupción, Kabbah y su gabinete percibió un creciente clima de presión y hostilidad hacia su actuación.

Así las cosas, este apartado ha mostrado la diversidad de actores que participaron en algún momento del proceso de construcción de paz en Sierra Leona, destacando el especial protagonismo de algunos de ellos. Tanto Naciones Unidas como el conjunto de donantes internacionales han sido fundamentales en el despliegue de las principales reformas e iniciativas, siendo las de carácter militar las cuantitativamente más importantes. Las diferentes misiones de Naciones Unidas o bien el despliegue del IMATT británico han concentrado una parte considerable de los recursos. La evolución de la ayuda muestra la gran dependencia que Sierra Leona mantiene respecto a la llegada de fondos internacionales para las reformas de la construcción de paz. La Comisión Europea, el Reino Unido y el Banco Mundial se han convertido, en este sentido, en los principales donantes.

No obstante, resulta difícil cuantificar la ayuda destinada a cada ámbito de construcción de paz, ya que todos estos donantes se caracterizan por vehicularla a partir de diversas modalidades (ayuda presupuestaria, alivio de la deuda, etc.). Los datos ofrecidos por DfID –uno de los donantes cuantitativamente, pero sobre todo cualitativamente más importantes- muestran, sin embargo, que el ámbito de la gobernanza, en el que cabe integrar la reforma del sector de la seguridad y del imperio de la ley, es el que más apoyo económico ha acaparado. Este hecho, sumado a la relevancia que también han supuesto las diversas misiones militares, pone nuevamente de manifiesto el predominio de un modelo conservador y el enfoque securizador, señalado por la literatura crítica en capítulos anteriores, que ha caracterizado el proceso de construcción de paz en Sierra Leona (Cooper, 2006a).



Otro aspecto significativo mostrado por este apartado es la existencia de diversos mecanismos de coordinación que los diferentes actores han desarrollado, si bien muchos de ellos se han caracterizado por su escasa operatividad. Por otra parte, la interacción entre todos estos actores va más allá de ser una relación simplemente técnica u organizativa. El análisis de la interacción ha señalado un aspecto relevante como es la existencia de tensiones políticas entre los diferentes actores, fruto de las diferentes expectativas y agendas que cada uno de ellos mantiene, y ha mostrado la retroalimentación existente entre las diferentes esferas de interacción (internacional y de la capital, principalmente). El caso concreto del Presidente Kabbah también muestra como de ser un interlocutor idóneo, aspecto que las voces críticas consideran que suele producirse en contextos de construcción de paz, pasó a ser una figura conflictiva ante los actores internacionales. El próximo y último apartado de este capítulo quiere centrarse en los resultados que, según los diferentes actores internos y externos, se lograron en los primeros años de construcción de paz.

#### 4. BALANCE DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA EN SIERRA LEONA

*“Sierra Leone is definitely one of the success stories of our work together. But, those of us who remember the anxious days of May 2000 know well that this was far from being a foregone conclusion. But today, Sierra Leone is a good example of what can be achieved by the UN and its Member States working closely together.”* (Koffi Annan, 22 de diciembre de 2006).<sup>228</sup>

*“Nowhere is that more true than Sierra Leone. A few years ago, the country was just emerging from war. Today, with the commitment of its leaders, the determination of its people, and the support of its friends, it has every prospect of a bright future.”* (Tony Blair, 29 de abril de 2009)<sup>229</sup>

*“The Commission finds that many of the causes of the conflict that prompted thousands of young people to join the war have still not been adequately addressed.”* (CVR, 2004c: 29)

---

<sup>228</sup> Véase ANNAN, K. 2006: “Success in Sierra Leone is good example of achievement of UN”, at: <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sgsm10813.doc.htm>

<sup>229</sup> Véase BLAIR, T. 2009: “Africa’s Surprise Success Story”, *The Daily Beast*, at: <http://www.thedailybeast.com/blogs-and-stories/2009-04-29/africas-surprise-success-story/>

Las dos primeras citas son un ejemplo del optimismo que ha predominado entre la comunidad internacional a la hora de evaluar los resultados provisionales del proceso de construcción de paz posbélica en Sierra Leona. Para voces como las de Koffi Annan o Tony Blair, Sierra Leona debe ser considerada como “una historia exitosa”: la historia de un país que logró la paz y la estabilidad tras una terrible década de enfrentamientos armados. Este optimismo contrasta con las tensiones que la gestión del propio Gobierno del SLPP generó entre los actores internacionales, tal y como acabamos de ver, pero sobre todo, con otros discursos mucho más pesimistas que consideran que “las causas que provocaron el conflicto armado” no han sido erradicadas por las diferentes reformas de construcción de paz (CVR, 2004c). Este pesimismo ha sido abanderado incluso por las propias agencias de Naciones Unidas, por los donantes y las ONGs internacionales y, de manera muy especial, por las organizaciones de la sociedad civil local, las cuales han analizado de forma mucho más crítica los resultados logrados en los años de posguerra.

Según lo diagnosticado por todas estas fuentes, existen *cuatro tendencias contradictorias* entre sí a la hora de hacer un balance sobre la construcción de paz posbélica en el país: i) se ha logrado afianzar la estabilidad y la seguridad política y militar, así como el imperio de la ley; ii) el país se ha democratizado y ha mejorado la participación política; iii) apenas se han logrado avances socioeconómicos en un contexto de crecimiento económico, y iv) no se ha producido un verdadero proceso de reconciliación social. El análisis de todos estos resultados también nos servirá para comparar algunos de los aspectos señalados por la literatura crítica en capítulos anteriores (especialmente el tercero) y observar si se ajustan o no al caso de Sierra Leona.

#### **4.1. Afianzamiento de la seguridad y del imperio de la ley**

Un aspecto principal en todos los discursos internacionales ha sido el de la seguridad. Los diversos intentos frustrados de pacificación y la historia de constantes golpes de estado llevaron a la comunidad internacional y al Gobierno de Tejan Kabbah a situar la seguridad y la estabilidad del país como prioridad primordial. Tras la retirada de los 17.500 cascos azules a finales de 2005, los responsables de la UNAMSIL se mostraban muy satisfechos por los logros

obtenidos, a pesar de los graves problemas con los que la misión se estrenó en el país en el año 2000. En el informe en el que se hacía pública la retirada definitiva de la misión, el Secretario General de Naciones Unidas consideraba “improbable la reanudación de un conflicto violento en el país”, el mejor síntoma de la estabilidad y el éxito obtenidos:

*“The national security agencies have continued to acquit themselves satisfactorily since UNAMSIL transferred security primacy to them last year. The Sierra Leone police, in particular, have gradually developed their ability to contain and deal effectively with internal threats to security by performing their tasks without direct assistance from UNAMSIL troops. The short-term indicators regarding internal security are positive, with little probability of a return to civil conflict, while criminal activities are expected to remain at a manageable level.”<sup>230</sup>*

DfID también ha avalado la consolidación de la estabilidad. La estrategia de reforma integral del sector de la seguridad, según señalaban varios informes de la organización, había logrado muchos de los objetivos planteados pocos años después de que se iniciara el proceso: el desarme y la desmovilización de los ex combatientes, la gradual disminución del número de efectivos del ejército, la mejora razonable de algunas de las condiciones de vida de los soldados, la integración de los estándares internacionales de respeto de los derechos humanos en las fuerzas armadas o la capacitación y profesionalización del cuerpo nacional de policía (ICG, 2008; Ginifer en Thompson, 2007: 11). La celebración exitosa de las elecciones de 2007, sin la presencia ya de los miles de cascos azules, ha sido considerada también como un indicador de la normalización y estabilización alcanzadas. Según el ICG (2008), todos estos datos indican que Sierra Leona ha conseguido consolidar el monopolio de la violencia mediante la reconstrucción de estas instituciones. Albrecht y Jackson han ido más allá asegurando que Sierra Leona se ha convertido en uno de los principales referentes internacionales en cuanto a la reforma del sector de la seguridad se refiere, siendo el compromiso sostenido de los actores internacionales y la presencia de una serie de expertos locales una de las claves del éxito de este proyecto:

---

<sup>230</sup> 27º Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la UNAMSIL, en: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamsil/UnamsilR.htm>

*“In the late 1990s it was a depleted, exhausted and ravaged country; by 2007 it was a country capable of presenting a democratic model to its people in the form of an election based on the simple standards of fairness, open debate and citizens exercising their right to vote. This transformation would not have been possible without the intervention of the international community, particularly the UN and the UK, and the leadership provided by a core of remarkable Sierra Leonean government officials” (Albrecht y Jakcson, 2010: 209)*

Esta visión más optimista ha sido matizada por algunas voces que consideran que el proceso de afianzamiento de la seguridad arroja buenas noticias, pero también elementos de incertidumbre que cabe tener en cuenta. Un primer problema es el relacionado con la reintegración de los ex combatientes. Organizaciones como Save the Children (2005, 2005b) o Human Rights Watch (2005) o varios informes del Secretario General de Naciones Unidas<sup>231</sup> advirtieron años después de la finalización del programa de DDR en Sierra Leona de que miles de ex combatientes habían sido nuevamente reclutados por otros grupos armados de países de la subregión que tenían conflictos abiertos (Costa de Marfil y Guinea-Conakry, principalmente). Muchos de ellos no se habían acogido a los programas de reinserción y de retorno a sus comunidades por miedo a las represalias que podían padecer (CVR, 2004d: 87), mientras que Freetown y las zonas diamantíferas se habían convertido en los lugares donde esta población tendía a concentrarse (Englebert y Tull, 2009: 127-128). Krijn Peters (2007), por ejemplo, ha criticado la obcecación de la comunidad internacional en favorecer determinados programas de reinserción que luego han demostrado tener una utilidad nefasta para sus supuestos beneficiarios (formación en empleos que no tienen salida empresarial, etc.), a la vez que se han invisibilizado o ignorado iniciativas espontáneas que han contribuido verdaderamente a la reinserción de este sector. En concreto, Peters ha analizado el caso del incremento espectacular del número de “mototaxis” en determinadas regiones del país, gestionadas por jóvenes en su mayoría ex combatientes, que han supuesto una gran fuente de oportunidades e integración comunitaria.

También se ha señalado la persistencia de algunos importantes déficits en el conjunto del sector de la seguridad, apuntados incluso por la propia ONS. A *nivel*

---

<sup>231</sup> Véase, entre otras, Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1389, enero de 2002, en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/215/99/PDF/N0221599.pdf?OpenElement>

*logístico* (salarios, viviendas, equipamientos, etc.), la situación continua siendo preocupante para la mayoría del ejército y de la policía, órganos que dependen en gran medida de los recursos enviados en este caso por el gobierno británico (Naciones Unidas, 2007: 4), mientras que a *nivel operativo* es evidente la dependencia de los expertos internacionales, la persistencia de los problemas relacionados con la corrupción o la emergencia de algunas tensiones en el seno del ejército (Reno, 2009: 52). Por otra parte, numerosas fuentes también han mostrado su preocupación por el aumento de la criminalidad y, muy especialmente, del tráfico de drogas.<sup>232</sup> Los problemas relacionados con las tensiones fronterizas, especialmente con Guinea, con quien Sierra Leona mantiene una disputa por el enclave de Yenga, siguen generando preocupación (ICG, 2004).

En cuanto a los aspectos relacionados con el *imperio de la ley y la gobernanza*, Sierra Leona ha logrado la institucionalización de muchas iniciativas que han tratado de consolidar el funcionamiento del sistema judicial o bien la erradicación de la corrupción en los diversos estamentos políticos nacionales. El programa impulsado por DfID del JSDP ha conseguido reconstruir las principales instancias judiciales, si bien la falta de efectividad, la politización de sus jueces, los conflictos entre las nuevas leyes y las de carácter tradicional o la dependencia de la asistencia técnica externa siguen siendo considerados como problemas importantes (ICG, 2008; Howlett-Bolton, 2010: 105).

Por su parte, los avances en la *lucha contra la corrupción* han sido el principal motivo de críticas y presiones por parte de los donantes internacionales (Thompson, 2007: 17). El liderazgo de la ACC ha sido relevado en varias ocasiones con la intención de buscar el funcionamiento efectivo de esta institución encargada de procesar a los principales responsables de la corrupción y de fomentar el fin de la impunidad en este ámbito (*Ibíd.*). Para los actores internacionales, los pocos logros obtenidos al respecto quedarían demostrados con indicadores como el de la organización *Transparencia Internacional*, que sigue situando a Sierra Leona en uno de los peores lugares (en el año 2006 se

---

<sup>232</sup> Sierra Leona, así como otros países de África occidental, se ha convertido en uno de los principales puntos de transición del comercio de droga que viaja hacia Europa (Grasa y Mateos, 2011).

situaba en la posición 126 de 142) (ICG, 2008: 17). Un informe conjunto de DfID y de la Comisión Europea en 2006 era explícito al respecto:

*“[...] democratic and effective governance remains elusive, and effective oversight mechanisms do not yet exist. Corruption is rife at all levels of government and broader society, which, when combined with weak capacity and fragmented civil society, hampers the implementation of laws and the protection of human rights. Parliament and the judiciary are weak. An inefficient civil service due to years of mismanagement and neglect, lack of training and low wages, means that Government is unable to deliver even basic services to citizens. Lack of accountability allows, indeed encourages, poor levels of individual and corporate responsibility.”* (2006: 5)

El análisis de los resultados en el ámbito de la seguridad permite señalar dos de los aspectos aparecidos en capítulos anteriores. Por un lado, las principales organizaciones internacionales en el país han considerado la estabilidad política y militar como un indicador del éxito del proceso de construcción de paz. Por otro lado, las tensiones entre actores internos y externos que hemos ido analizando y el incremento o persistencia de los indicadores de corrupción en el país muestran como el discurso de la recreación de las causas de la guerra, muy vinculado a la cuestión del neopatrimonialismo y de la corrupción de las elites, tendría hasta cierto punto una cierta validez en el caso analizado.

#### **4.2. Mejora de la democratización y de la participación política**

Un segundo aspecto señalado por la mayoría de organizaciones internacionales y locales es que, en general, desde el final de la guerra se ha producido un indiscutible proceso de democratización y de mejora de la participación política como consecuencia de la puesta en práctica de múltiples estrategias en este ámbito. Los dos grandes procesos analizados anteriormente (elecciones y descentralización) han sido puestos como ejemplos de “buenas prácticas” en los debates internacionales.<sup>233</sup>

Por lo que respecta a los *procesos electorales*, las diversas irregularidades detectadas en los comicios de 1996, 2002, 2004 (locales) y 2007 no impidieron, en

---

<sup>233</sup> Véanse los diferentes informes y resoluciones de Naciones Unidas sobre Sierra Leona, en: <http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.2857021/>

ninguna de las ocasiones, que la comunidad internacional las considerara “libres y transparentes”. Algunos estiman que el gran logro de las elecciones ha sido el de canalizar los agravios sociales ya que, con todas sus limitaciones, ha posibilitado la expresión política de los ciudadanos, hecho que, por ejemplo, no sucedió en el contexto de finales de los años setenta y de los ochenta (Cargill, 2008; Kandeh, 2008). No obstante, si bien las tres primeras elecciones tuvieron lugar en un contexto local de cierta complicidad, los comicios de 2007 –que supusieron la primera alternancia en el poder tras el final de la guerra- generaron una grave situación de tensión entre la comunidad internacional y el Gobierno del SLPP. Estas elecciones también evidenciaron la exacerbación de los patrones de voto etno-territoriales que habían quedado más o menos diluidos en anteriores convocatorias, registrándose en algunos casos “los peores enfrentamientos sociales desde el final de la guerra” (Thompson, 2007: 24). El propio Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, manifestó su preocupación en 2007 por las consecuencias que este asunto podía revestir para el proceso de reconciliación y unificación del país:

*“[...] the elections exposed a deepening political schism and highlighted the increasing dominance of ethnicity and regionalism in the politics of Sierra Leone, which, if not addressed, could have a negative impact on peace consolidation efforts in the country”<sup>234</sup>*

De este modo, la exacerbación de las tensiones sociales y políticas provocadas especialmente por el último proceso electoral acontecido en el país se ajustaría a las críticas señaladas en capítulos anteriores que advertían del efecto negativo y desestabilizador que determinadas medidas liberalizadoras pueden tener en ocasiones en contextos de construcción de paz posbélica. Asimismo, la perpetuación de la misma clase política en el poder a través de las elecciones pondría de manifiesto la recreación de las causas de fondo por parte de los donantes y su incapacidad para ofrecer estrategias más beneficiosas para el conjunto de la población (ICG, 2004; Hanlon, 2005; Marriage, 2006).

---

<sup>234</sup> Quinto informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la UNIOSIL, página 8, en: <http://daccess-ods.un.org/TMP/5032225.25119781.html>

Por lo que respecta al *proceso de descentralización*, lo cierto es que entre 2004 y 2008 Sierra Leona logró poner en marcha toda una serie de nuevas instituciones que ayudaron a acabar con la centralización del poder que el país sufría desde la década de los setenta. Este hecho, sin embargo, ha implicado la existencia de nuevas tensiones y rivalidades entre el poder central y las autoridades tradicionales, lo que significaría un nuevo impacto negativo o inesperado del proceso de construcción de paz (Hanlon, 2005). Las autoridades tradicionales han interpretado en muchos casos la nueva arquitectura institucional local como un desafío a su poder, por lo que algunas voces han criticado la poca pedagogía que se ha intentado hacer al respecto (Jackson, 2007). Se ha producido también un solapamiento de funciones entre las diferentes instituciones, especialmente en lo referente a la recaudación de impuestos (ICG, 2008). Asimismo, algunos estudios han demostrado como las instituciones tradicionales siguen siendo las que cuentan con mayor legitimidad y uso por parte de las poblaciones locales, por lo que las nuevas instituciones serían en muchos sentidos irrelevantes para determinados sectores sociales (Manning, 2008). Otras voces consideran que los nuevos órganos locales no han sido capaces de acabar con las dinámicas de exclusión social y política que padece la mayoría de la población en las zonas rurales (Richards *et al.*, 2004; Reno, 2009).

Un aspecto importante relacionado con la democratización y la participación política es la *consolidación de las organizaciones de la sociedad civil o de los medios de comunicación*. En ambos casos, el balance realizado por organismos como DfID ha sido positivo (se ha logrado su proliferación y consolidación en el contexto de posguerra), aunque se considera que muchos siguen estando demasiado centralizados en la capital (por lo que el impacto en las zonas rurales es irrelevante, especialmente en lo referente a los medios de comunicación), no son verdaderamente independientes (mantienen vínculos a menudo con los principales partidos políticos, por lo que pueden ser fácilmente instrumentalizados) y, en algunos casos, son organizaciones o medios “vacíos” que han surgido para aprovechar la llegada de fondos internacionales (DfID/Comisión Europea, 2006: 6).

En general, el balance sobre los dos primeros ámbitos (seguridad y gobernanza y democratización y participación política) es ambivalente para la mayoría de organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil. La mayoría



de indicadores internacionales que tratan de medir este asunto muestran que, como mínimo, en estos años de posguerra Sierra Leona ha alcanzado algunos de los estándares existentes en el conjunto de África Subsahariana (estando todavía por debajo de la media en la mayoría de indicadores),<sup>235</sup> aunque muchos de estos logros son considerados escasos y excesivamente dependientes de la presencia y las ayudas internacionales (Gberie, 2009: 12). La situación de los *derechos humanos* ha experimentado mejoras, si bien algunos informes han destacado la existencia de abusos por parte de las fuerzas de seguridad, la mala condición de las prisiones o la discriminación de las mujeres y menores (Ojielo, 2009: 47). Otras fuentes también han querido destacar el sensible avance que se ha producido en términos de empoderamiento de las mujeres y de las organizaciones de mujeres (Castillejo, 2008) o bien el efecto positivo que ha tenido para una parte de la juventud la introducción de programas que han sensibilizado sobre el problema de la corrupción, contribuyendo a crear una generación más beligerante con este asunto (Meyer, 2007).

#### **4.3. Crecimiento económico con escasos avances socioeconómicos**

En el ámbito socioeconómico se han producido dos logros subrayados por todos los actores de la construcción de paz: un crecimiento macroeconómico sostenido y la mejora de la regulación de los diamantes. Por un lado, el *crecimiento económico* logró situarse en una media del 7% desde el final de la guerra, produciéndose en 2005 un crecimiento incluso del 14%. Este importante incremento se debe principalmente a la rehabilitación del sector agrícola (una de las principales fuentes de ingreso del país) y a la mejora de las exportaciones de algunos cultivos (cacao y café, principalmente) y de la pesca,<sup>236</sup> el aumento de la inversión privada desde

---

<sup>235</sup> En 2006, por ejemplo, el Banco Mundial clasificó a Sierra Leona en la categoría de “países con gobernanza de escasa calidad”, estando sólo por encima de países como Liberia, Irán, Sudán o la República Democrática del Congo (Ojielo, 2009: 44-45).

<sup>236</sup> En 2003, la agricultura contribuyó en un 47% del PIB comparado con el 20% con el que contribuyó el sector de la minería o el 23% del sector servicios (DfID y Comisión Europea, 2006).

entonces<sup>237</sup> y la recuperación de la industria minera (diamantes, rutilio, bauxita y oro).<sup>238</sup>

Por otra parte, la *regulación de los diamantes* ha sido una de las cuestiones que mayores esfuerzos ha implicado. Las diferentes medidas analizadas anteriormente posibilitaron en los primeros años una mejora de la capacidad reguladora del Gobierno y un aumento substancial en las exportaciones, pasando de los apenas 10 millones de dólares en el año 2000 a los más de 140 millones de 2005. A pesar de dichas mejoras, la industria diamantífera siguió caracterizándose por la extracción ilegal (aunque el número de licencias otorgadas crecieron de 100 al final de la guerra a 2.400 en 2005, muchas de ellas eran todavía proporcionadas por los propios jefes tradicionales) y por la existencia de tasas impositivas muy bajas para las empresas extranjeras que dominan el sector, por lo que los beneficios obtenidos por el país continuaban siendo escasos (Thompson, 2007: 14). De este modo, mientras la mayoría de los trabajadores del sector apenas ganaba un dólar al día (además de sufrir condiciones de trabajo extremas), las tres principales empresas exportadoras operando en el país ganaron un total de 105 millones de dólares sólo en el año 2005 (ICG, 2008: 23; Cooper, 2010: 314-315).

No obstante, el principal motivo de preocupación entre todos los actores era que a pesar de los avances en el crecimiento económico o los experimentados en la regulación de algunos minerales no se han registrado mejoras substanciales en el bienestar de la mayoría de la población. Los *indicadores socioeconómicos* continuaron situándose entre los más bajos del planeta, por lo que Sierra Leona permaneció en los últimos puestos del Índice de Desarrollo Humano.<sup>239</sup> Una parte importante de la población continuó padeciendo las consecuencias de la malnutrición (fruto también del constante incremento de los precios de los alimentos básicos) o los efectos de la malaria y la tuberculosis. Un informe de

---

<sup>237</sup> El Banco Mundial, sin embargo, situaba a Sierra Leona en el año 2006 como uno de los “peores países para hacer negocios” (puesto 168 de un total de 175 países) (Gberie, 2009: 12).

<sup>238</sup> Véase Banco de Sierra Leona, en: <http://www.bsl.gov.sl/>. Por su parte, las principales importaciones en este período fueron petróleo, arroz y otros alimentos, así como maquinaria y equipos de transporte (DfID y Comisión Europea, 2006).

<sup>239</sup> En 2008, los índices de mortalidad infantil y materno-infantil continuaban siendo los peores del planeta, según UNICEF. UNICEF, “Child and maternal mortality worst in the world”, *IrinNews*, 3 de marzo de 2008, en: <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=77087>

Médicos Sin Fronteras en el año 2006 alertaba de los escasos avances que se habían hecho al respecto:

*“Some five years after one of Africa’s most devastating civil wars, Sierra Leone’s health conditions are still at disaster levels. The slaughter once delivered by machetes and automatic weapons is now more stealthy and routine. People have always died here in huge numbers from malaria, from TB, from just giving birth or being born. That is the emergency the world has never noticed.”* (MSF, 2006: 3)

La situación de los *menores* (con el incremento exponencial del número de “niños y niñas de la calle”),<sup>240</sup> de las *mujeres* (que experimentaron algunas mejoras, pero que continuaron siendo las principales afectadas por la situación de pobreza y falta de oportunidades) (Castillejo, 2008) o la de los más jóvenes fueron señaladas por la mayoría de los organismos locales e internacionales como extremadamente graves, por lo que el cumplimiento de los ODM era del todo inviable.

En el caso de los *jóvenes*, esta preocupación ha sido señalada con especial énfasis. En la mayoría de casos, el desempleo (estimado en el 70%) y la falta de oportunidades continuaban siendo generalizados en este sector, cada vez más concentrado en los grandes núcleos urbanos, especialmente en Freetown (Baker y May, 2004: 43), generando el desencanto y la frustración constante con el proceso de construcción de paz (Hanlon, 2005). Algunos informes, por su parte, han destacado el escaso protagonismo que se ha concedido a este sector en el diseño de muchas de las políticas vinculadas con su futuro (Sessay *et al.*, 2009: 70). Asimismo, algunos organismos señalaron la persistencia de las tensiones intergeneracionales (considerada una de las principales causas de la guerra), especialmente en el ámbito rural (Manning, 2009b). Para la CVR, las oportunidades sociales y la participación de este sector en las instituciones es un asunto absolutamente clave para la consolidación de la paz y la estabilidad del país (2004d: 343). Un informe del ICG advertía de las graves implicaciones futuras que este problema podía suponer para Sierra Leona:

---

<sup>240</sup> UNICEF y el Ministerio de la Juventud estimaron en 2009 que unos 300.000 menores no estaban escolarizados, debido a la necesidad de las familias de utilizarlos como mano de obra en una situación de extrema pobreza, en: “Street children on the increase”, *Awoko Newspaper*, 21 de agosto de 2009.

*“A loss of public confidence in the post-war development process could still be catastrophic. As the TRC report noted, many young citizens with no hope left in the future became as ready to embrace the brutal, distorted populism of the RUF as civil defence forces in the service of the old patrons. Many now say that if another war comes, it will not be fought in rural areas like the last one but between elites at the centre. If young people remain poor and socially alienated, they may still feel they have nothing to lose by throwing in their lot with yet another coup, initiated or at least backed by the military claiming to be acting in the interests of the people.” (ICG, 2008: 25)*

Un último aspecto, indicativo de todas estas dinámicas negativas, ha sido el incremento de los índices que miden la *desigualdad social* en el país. Este hecho señalaría que si bien el crecimiento económico ha favorecido a sectores minoritarios, la brecha entre éstos y una mayoría social que sobrevive por debajo del umbral de la pobreza se ha incrementado de manera preocupante.<sup>241</sup> En este sentido, el PNB per cápita continuaba siendo uno de los más bajos del planeta, situándose en 2007 en la franja de los 200 dólares. Finalmente, cabe señalar los escasos avances que los *servicios básicos* han experimentado: aunque se ha producido un incremento en el índice de escolarización primaria (gracias a la construcción de numerosas escuelas), el analfabetismo seguía afectando a casi un 70% de la población adulta (Eurodad/CGG, 2008: 11), la situación del sistema de salud continuaba siendo muy frágil (con la existencia de 65 médicos en todo el país), el acceso al agua potable era irrisorio, las condiciones de la vivienda para la mayoría de la población eran deficitarias y el suministro de energía básico era casi inexistente varios años después de la guerra (incluso en Freetown) (DfID y Comisión Europea, 2006: 27). Todos estos escasos avances socioeconómicos (mucho peores en las zonas rurales en comparación con los que se han producido en los núcleos urbanos) han contribuido a incrementar la frustración social con el proceso de construcción de paz, cuestión que, tal y como el propio DfID destaca, podría conllevar la generación de nuevas tensiones sociales y conflictos violentos (*Ibíd.*: 9).

Este hecho pone claramente de manifiesto uno de los aspectos señalados con mayor contundencia por la literatura crítica, especialmente en el tercer capítulo: Sierra Leona ha logrado una consolidación de la estabilidad política y militar e

---

<sup>241</sup> Según DfID y la Comisión Europea, en el año 2006 el 20% más rico del país consumía el 46% de los recursos nacionales, mientras que el 20% más pobre sólo disponía del 7% (2006: 4).

incluso un notable crecimiento económico (en el que, por otra parte, ha imperado un claro enfoque neoliberal), a la vez que el país se estancaba e incluso retrocedía a nivel socioeconómico (Cooper, 2008). Esta tensión entre los aspectos de seguridad y los aspectos sociales señalaría el afianzamiento de un tipo de paz negativa o virtual, pero en ningún caso la erradicación de aquellos elementos propios de la violencia estructural (pobreza, desigualdades sociales, etc.). Tal y como sostenían varios autores críticos en capítulos anteriores, la paz, al menos en el medio plazo que estamos analizando (2002-2008), no habría sido capaz de beneficiar a la mayoría de la población que, en realidad, no habría experimentado un cambio substantivo en sus condiciones de vida diarias. Para algunos autores, el predominio de un tipo de paz negativa estaría estrechamente relacionado con el enfoque securizador de la construcción de paz –especialmente relevante en el contexto post 11 de septiembre- en el que los aspectos de la seguridad y la gobernanza, tal y como hemos analizado en el caso de Sierra Leona, son privilegiados por encima de aquellos de carácter social (Cooper, 2006a).

#### **4.4. No se ha producido una verdadera reconciliación**

El análisis de los dos principales instrumentos de justicia transicional (la CVR y el Tribunal Especial) ha revelado ya algunas de sus principales limitaciones. En general, la mayoría de actores de la construcción de paz, incluida Naciones Unidas, han reconocido los límites y la dudosa contribución de ambas iniciativas a la verdadera reconciliación del país. Por una parte, la CVR ayudó a un mayor conocimiento de la verdad y a esclarecer las posibles causas de fondo del conflicto. No obstante, numerosas organizaciones de la sociedad civil y la propia CVR apuntaron los problemas generados por el Tribunal para favorecer la declaración de los principales responsables de las facciones armadas, los cuales podrían haber contribuido substancialmente a conocer la responsabilidad de otros actores que han permanecido impunes pero que tuvieron algún tipo de responsabilidad (especialmente en lo referente al papel del Gobierno del SLPP, de países como Libia o Burkina Faso e incluso del Reino Unido) (Shaw, 2005). Además, las reparaciones propuestas por el informe de la CVR no han sido hasta el momento implementadas, por lo que dicha institución advertía de las consecuencias sociales que este hecho podría tener para el futuro del país (Ojielo, 2009: 51).

El Tribunal Especial ha sido criticado también por diversas organizaciones tanto locales como internacionales. Por una parte, se ha señalado el gasto excesivo que esta institución ha implicado, en detrimento de otros sectores que hubieran necesitado de mucho más apoyo económico como acabamos de observar o de iniciativas locales y comunitarias de reconciliación que han sido invisibilizadas (Sriram, 2010), así como el agravio comparativo que ha supuesto la existencia de determinados sueldos (mientras que un juez local cobraba de media 900 dólares anuales en el año 2001, los miembros del Tribunal Especial recibían salarios de miles de dólares mensuales) (Sessay *et al.*, 2009: 16). Por otra parte, además del gasto que esta institución ha supuesto, muchos consideran que su principal resultado ha sido la exacerbación de las tensiones en el sur y este del país tras el procesamiento de los miembros de la CDF. En este sentido, los nuevos agravios generados por las decisiones del Tribunal han sido señalados como motivo de preocupación por numerosas voces y organizaciones internacionales:

*“While it was intended to promote reconciliation among Sierra Leoneans, thus far, the Court seemed to have only succeeded in driving a wedge between government and some perpetrators of war crimes, on the one hand, and certain ethnic groups and victims of the war, on the other. That is certainly not in the short-term, or even in the long-term, interest of a country devastated by civil war and badly in need of reconciliation to heal the wounds of victims, their families and the country at large.”* (Sessay *et al.*, 2009: 64)

Otro aspecto preocupante es que muchos ex combatientes no han retornado todavía a sus lugares de origen por temor a posibles represalias, por lo que el proceso de reconciliación comunitaria en muchos casos se considera incompleto (Ojielo, 2009). Como sucediera con lo socioeconómico, el ámbito de la reconciliación social y comunitaria no sólo no ha experimentado avances en todos estos años, sino que además algunos de los instrumentos desplegados en el proceso de construcción de paz, especialmente el Tribunal Especial, han generado nuevos efectos no deseados. Además, experiencias de reconciliación comunitaria como las del *Fambul Tok* anteriormente mencionadas no han contado con el suficiente espacio ni protagonismo que hubiera sido deseable.

En definitiva, los resultados del conjunto del proceso de construcción de paz posbélica en Sierra Leona muestran dos caras muy diferentes y una clara

confrontación, señalada por la literatura crítica en los capítulos anteriores, entre los aspectos liberalizadores y vinculados a la seguridad y la gobernanza y aquellos propiamente relacionados con el desarrollo socioeconómico y la reconciliación social.

## **5. RECAPITULACIÓN**

Este séptimo capítulo ha tratado de analizar de manera descriptiva, pero enlazando con lo apuntado por la literatura crítica en los capítulos anteriores, las principales características del proceso de construcción de paz posbélica en Sierra Leona, especialmente el período entre 2002 y 2008. En primer lugar, se han examinado las diferentes reformas puestas en práctica en cada uno de los ámbitos de la construcción de paz. Se ha constatado la priorización por los aspectos de la seguridad y la gobernanza, fruto aparentemente de los constantes episodios de desestabilización que se produjeron en los años anteriores a la finalización oficial del conflicto, pero también al contexto internacional de securización de la construcción de paz. Las reformas dieron como resultado la emergencia de un gran número de nuevas instituciones (ministerios, agencias, secretariados, etc.) encargadas de afianzar los diferentes objetivos de la construcción de paz. En general, puede afirmarse que en Sierra Leona se ha implementado un modelo de construcción de paz estándar, en el que se han llevado a cabo reformas importantes en todos los ámbitos, y en el que la construcción de paz se ha vinculado estrechamente a la democratización, la liberalización o el desarrollo. La presencia en los primeros años de efectivos militares, pertenecientes a las misiones de Naciones Unidas y del Gobierno británico, y la especial preferencia que actores como DfID han concedido a la construcción de instituciones vinculadas al ámbito de la seguridad, indican la prevalencia de un modelo conservador que ha ido transitando a uno más de tipo ortodoxo, si bien este es un asunto que el próximo capítulo acabará de determinar.

Un segundo aspecto analizado han sido los principales *actores* de esta arquitectura de la construcción de paz en Sierra Leona, destacando la presencia del Gobierno del SLPP y DfID. El capítulo ha puesto de manifiesto el especial liderazgo del Gobierno del Reino Unido como uno de los aspectos característicos desde un inicio del proceso. El análisis de la ayuda internacional destinada a Sierra

Leona también ha mostrado la existencia de diversas modalidades para canalizar la ayuda, así como cierta preferencia por financiar los ámbitos de la seguridad, la gobernanza o la democratización. La masiva participación de todo tipo de actores (internos y externos, bilaterales y multilaterales, públicos y privados, militares y civiles) llevó también a la necesidad de establecer algunos mecanismos de coordinación internos escasamente operativos, los cuales eran más un espacio de rendición de cuentas de los actores internos ante los externos, y no tanto un foro de discusión entre las diferentes partes. Un aspecto particularmente significativo de la relación entre estos actores fue la dinámica cambiante y cada vez más tensa que protagonizaron el Gobierno y el conjunto de los donantes, como consecuencia de una situación de creciente desconfianza mutua.

Finalmente, el capítulo ha analizado los principales *resultados* obtenidos, según el balance realizado por los propios actores de la construcción de paz en Sierra Leona. Parece existir un cierto consenso respecto a que dicho balance ha sido ambivalente: por una parte, se han logrado resultados tangibles en cuanto al afianzamiento de la seguridad y la mejora de la democratización se refiere, pero por otro lado, el país sigue enfrentando graves problemas socioeconómicos que afectan a la mayoría de la población (pobreza, falta de oportunidades, desigualdades crecientes, etc.) y la inexistencia de un verdadero proceso de reconciliación. La consolidación de la paz en Sierra Leona parece estar más cerca de un tipo de paz negativa o virtual, como señalaba la literatura crítica, que de una paz beneficiosa para el conjunto de la población local. Este hecho indicaría la existencia de problemas vinculados, como mínimo, a la sostenibilidad de la paz e incluso a su legitimidad, si se tienen en cuenta las tensiones provocadas por el despliegue del Tribunal Especial.

El octavo y último capítulo pretende analizar precisamente la presencia, relevancia e impacto del concepto de “apropiación local” en el país. Este último capítulo también ayudará a discernir sobre algunos de los aspectos señalados por la literatura crítica sobre los procesos de construcción de paz y su presencia en el caso de Sierra Leona.



# CAPÍTULO 8. APROPIACIÓN LOCAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA EN SIERRA LEONA

## 1. INTRODUCCIÓN

El siguiente capítulo tiene como objetivo analizar el concepto de *apropiación local* en el proceso de construcción de paz posbélica de Sierra Leona. Los procesos de construcción de paz suelen implicar un elevado grado de intrusión política por parte de actores internacionales, así como la implementación de un gran número de reformas, muchas de las cuales –como hemos comprobado en el capítulo anterior- son novedosas en el país en cuestión. En la parte teórica y muy especialmente en el capítulo quinto, observamos como la apropiación local se ha convertido para los actores internacionales en un principio imprescindible para tratar de garantizar la mejora de la sostenibilidad y de la legitimidad de los procesos de construcción de paz. Precisamente, el capítulo anterior ha revelado ya como el proceso de construcción de paz ha adolecido de algunos de estos problemas, principalmente vinculados al tipo de resultados logrados y a los efectos negativos y no deseados que algunas de las reformas podrían haber causado.

En este sentido, las siguientes páginas buscan analizar la relevancia del concepto de apropiación local y determinar si fue importante en el conjunto de los discursos, así como en la elaboración de algunas de las reformas. Este ejercicio será importante por dos motivos principales. Primero, porque nos permitirá entender si las reformas y el conjunto del proceso de construcción de paz está verdaderamente controlado y dirigido por los actores locales y enraizado en sus cosmovisiones particulares. Una mayor o menor apropiación local podría explicar el mayor o menor grado de sostenibilidad y legitimidad de una estrategia de construcción de paz en cuestión. Asimismo, el análisis de las diferentes reformas nos ayudará, entre otras cosas, a comparar los diferentes procesos en la aplicación de la apropiación local, los diferentes significados y dinámicas que han existido al respecto o los diferentes actores locales que han participado. En segundo lugar, el análisis de la apropiación local es importante porque ofrecerá un nivel de comprensión mucho más profundo sobre cómo funcionó el conjunto del

proceso de construcción de paz, la interacción entre los diversos actores, el grado de imposición externa o la participación real de los actores locales, etc. En definitiva, este ejercicio posibilitará entender mucho mejor la elaboración de la construcción de paz en Sierra Leona y complementar el análisis ya iniciado en los dos capítulos anteriores sobre aquellos aspectos que la literatura crítica ha señalado sobre los procesos de construcción de paz y que pueden encontrarse en el caso de Sierra Leona.

Para llevar a cabo este objetivo se utilizará una *pauta metodológica* concreta ya expuesta en el capítulo quinto, elaborada por Sending (2010). Esta pauta establecía tres modelos típicos de apropiación local que el autor considera que pueden encontrarse habitualmente en contextos de construcción de paz. Estos tres modelos mostraban el diferente grado de control y participación que los actores locales suelen tener en la construcción de paz, oscilando desde un nivel máximo de control (modelo 1), pasando por un nivel de participación de los actores locales más o menos puntual (modelo 2) hasta otro en el que la apropiación local era considerada como un objetivo último, favoreciendo así el control de los actores externos (modelo 3). En este sentido, se ha considerado oportuno examinar tres reformas concretas para observar si ha prevalecido un mismo modelo de apropiación local en todas ellas o si, por el contrario, han existido diferentes modelos o incluso han evolucionado de un modelo a otro con el paso de los años. El análisis de ello también nos permitirá ver el tipo de actores locales que han participado y, por lo tanto, si la apropiación local se ha entendido en un sentido maximalista (incorporando a las organizaciones de la sociedad civil al diseño e implementación de las reformas) o minimalista (circunscrito a las elites políticas).

El capítulo se divide en cuatro apartados principales. El primero tratará de observar si el concepto de apropiación local ha sido verdaderamente relevante o no en el conjunto del proceso de construcción de paz, examinando los principales documentos y discursos vinculados con la construcción de paz, así como los mecanismos de gobierno y de la ayuda internacional –algunos ya mencionados– que los actores internos y externos consideran que podrían contribuir a fomentar y respetar la apropiación local.

El segundo y tercer apartado analizarán la aplicación de la apropiación local en Sierra Leona a partir del trabajo de campo y de las entrevistas, en las que la cuestión de la apropiación local se situaba como un aspecto central.<sup>242</sup> De este modo, en el segundo apartado se establecerán los tres modelos típicos planteados por Sending (2010) y se compararán con el tipo de significados que la mayoría de actores suelen otorgar a la apropiación local, para corroborar el carácter indefinido y polisémico que, como se señalaba en el capítulo quinto, suele caracterizar a esta noción. El tercer apartado se centrará en el análisis de tres reformas concretas (la reforma del sector de la seguridad, la descentralización política y el Tribunal Especial), perteneciente cada una de ellas a diferentes ámbitos de la construcción de paz. A partir de las entrevistas con cuatro tipos de actores implicados en su diseño e implementación (actores gubernamentales, técnicos o expertos locales, actores internacionales y organizaciones de la sociedad civil) se obtendrán algunas conclusiones y elementos de comparación sobre cómo se desarrolló el conjunto de la reforma y qué relevancia y modelo de apropiación local predominó en cada una de ellas.

El cuarto y último apartado pretende recoger el análisis y visión de dos de los informes más importantes elaborados hasta el momento sobre la apropiación local en Sierra Leona para observar de manera más general como este concepto ha sido aplicado en el país. En concreto, nos centraremos en dos niveles de análisis: el nivel gubernamental (especialmente el realizado por la OCDE, quien ha establecido algunos indicadores al respecto) y el nivel no gubernamental (realizado por Eurodad y la ONG local, Campaign for Good Governance).

## **2. APROPIACIÓN LOCAL EN SIERRA LEONA: RELEVANCIA Y MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN**

Desde la celebración de los primeros comicios en 1996, el Gobierno del SLPP fue logrando un paulatino e intermitente control del territorio y de las diferentes instituciones. El envío de la UNAMSIL a partir de 1999 o la intervención militar

---

<sup>242</sup> Estas entrevistas han sido realizadas a actores representativos y que participaron en las diferentes reformas de construcción de paz analizadas. En los Anexos puede encontrarse el cuestionario utilizado y la relación de personas entrevistadas.

masiva del Gobierno británico en 2000 contaron con el beneplácito del Gobierno sierraleonés, a pesar del grado de intrusión en la soberanía nacional que ambos aspectos claramente representaron (Albrecht y Malan, 2006: 7; Von Gienanth y Hansen, 2006: 3). Desde el final oficial de la guerra en enero de 2002, Sierra Leona fue abandonando la fase de emergencia (caracterizada, como hemos visto, por el retorno de los desplazados, la finalización del proceso de desarme y desmovilización de ex combatientes, etc.) para adentrarse en una fase de diseño e implementación de las principales reformas de la construcción de paz. Es en este contexto donde tiene sentido analizar en profundidad el concepto de apropiación local, con el objetivo de determinar su relevancia, así como los diferentes mecanismos (algunos ya presentados en el capítulo anterior) que han sido desarrollados esencialmente para potenciar la apropiación local en las reformas de construcción de paz posbélica.

### **2.1. Relevancia de la apropiación local según los principales actores de la construcción de paz**

Ninguno de los principales *acuerdos de paz* firmados con anterioridad al final de la guerra (Abiyan, 1996; Conakry, 1997 y Lomé, 1999)<sup>243</sup> contempló de manera explícita el principio de apropiación local. En cada uno de ellos, la comunidad internacional, a través de sus diversos representantes, expresó sobre todo su voluntad de “facilitar” el proceso de paz entre el gobierno sierraleonés y el RUF y la finalización de la violencia en Sierra Leona (Hayner, 2007; Dupuy y Binningsbø, 2008). Sin embargo, según señala Thompson, la idea de la apropiación local sí que fue explicitada en algunos momentos y de manera informal en los diferentes encuentros que los actores locales e internacionales mantuvieron en los procesos de negociación. Por ejemplo, James Jonah, Comisionado electoral en las elecciones de 1996 y, posteriormente, Ministro de Economía en el primer Gobierno de Kabbah, considera que existía la voluntad entre los actores gubernamentales de que la “apropiación local pudiera hacerse realidad”, dando a entender la importancia de impulsar un proceso realmente liderado por los actores internos desde un inicio (Jonah, en Thompson, 2007: 19).

---

<sup>243</sup> Recordemos que con anterioridad a Abiyán se produjeron conversaciones entre las partes en Yamoussokro y tras el acuerdo de Lomé existieron todavía dos conferencias internacionales en Abuja (I y II). Véase Capítulo 6. En estas negociaciones secundarias tampoco el principio de apropiación local fue significativo en la retórica de los diferentes actores.

Un primer documento oficial, quizá el más importante en términos de construcción de paz posbélica, que incorporó, de manera más o menos explícita, el principio de apropiación local fue el *Memorando de Entendimiento* (MoU) que el Gobierno del SLPP y el Gobierno británico a través de DfID acordaron en 2002 y firmaron un año más tarde. Como se ha señalado en el capítulo anterior, dicho documento vino a manifestar el compromiso de la cooperación británica con el proceso de construcción de paz sierraleonés durante los siguientes diez años. El acuerdo contemplaba la priorización de algunos ámbitos de la construcción de paz, especialmente los vinculados a la seguridad y a la gobernanza. Según Mark White, responsable de DfID, el Memorando se caracterizó por incorporar en su núcleo central el concepto de “apropiación local” o de “apropiación nacional” (como también se suele utilizar), si bien se expresaba mediante otros términos (2009: 110). La misma idea ha sido señalada por Peter Albrecht y Paul Jackson, quienes consideran que, en efecto, la apropiación local se convirtió en un aspecto central en el acuerdo firmado entre ambas partes:

*“The principle of national ownership [...] was at the core of the MoU and the Government of Sierra Leone was presented in writing with the activities planned to be undertaken by the UK Government and the sectoral and financial commitments required to deliver them. Similarly, in signing the document, Sierra Leone demonstrated buy-in at the highest political level to a strategy that included, inter alia, objectives on reshaping the army and developing and implementing a national anti-corruption strategy. The MoU amounted to a form of benevolent donor conditionality, with the Government of Sierra Leone being provided with a series of political and financial guarantees deemed necessary to lay the foundations for a comprehensive post-conflict development programme.”* (2009: 85)

Aunque White, así como Albrecht y Jackson, consideran que la presencia de este principio fue relevante tanto en los discursos que acompañaron la firma del Memorando como en el desarrollo del propio documento, lo cierto es que el acuerdo no hacía una mención directa al concepto (el cual recordemos que empezó a acuñarse con especial énfasis por parte de los actores internacionales a partir de la Declaración de París de 2005). En este sentido, el Memorando subrayaba la necesidad de que debía ser el Gobierno sierraleonés quien estableciera y fijara las prioridades de la reconstrucción a través de la modalidad del apoyo presupuestario:

*“[...] This will be maintained at least at the level of current expenditure, thereby providing total of at least £120 million of assistance over the next three years. A significant part of this will be in the form of direct budgetary support, giving the Government of Sierra Leone flexibility to allocate funds in line with its own set priorities.” (MoU, 2003: 3)*

O bien garantizara la simple facilitación y apoyo de los objetivos que el Gobierno sierraleonés estableciera como fundamentales:

*“[...] This assistance will be provided in support of the Government of Sierra Leone’s objectives of sustainable and inclusive economic growth, and to provide the fiscal opportunity to increase the proportion of resources targeting poverty reduction.” (MoU, 2003: 3)*

Todo ello indica que si bien la idea implícita de liderazgo y apropiación por parte del Gobierno de Sierra Leona fue un aspecto esencial, su plasmación oficial se hizo de manera ambigua. Asimismo, el hecho de que el MoU estuviera también basado en una serie de condicionalidades, algunas de las cuales incluso advertían de la congelación de los fondos destinados a la construcción de paz si no se cumplían una serie de objetivos de manera periódica, hace entrever que la idea de la apropiación estaba fuertemente determinada por este aspecto:

*“This long-term partnership with explicit commitments by both sides promises continuing support to Sierra Leone if the commitment to pro-poor reform is maintained.” (MoU, 2003: 1)*

*“The Government of the UK is prepared to join in partnership with the Government of Sierra Leone to help address these aims. Actions in the following six areas would be appropriate indicators of the Government of Sierra Leone’s continuing commitment to, and progress towards, this agenda, and are in line with Government of Sierra Leone stated aims over the medium term. Particular targets for each annual period will be jointly decided at annual discussions.” (MoU, 2003: 4)*

Más explícito en cambio fue el acuerdo que regulaba la relación entre el Gobierno sierraleonés y, en este caso, la *Comisión Europea*. El llamado Sierra Leone-European Community Country Strategy Paper 2002-2007 establecía también los términos de la ayuda europea para un período de cinco años, en los que la reconstrucción de infraestructuras y los aspectos relacionados con la buena gobernanza se erigieron como las principales prioridades. El documento no sólo

reconocía, de manera preferencial, la importancia de respetar la apropiación local como un principio ineludible en las estrategias de construcción de paz, sino que además admitía que la falta de dicho principio dificultaba la sostenibilidad de muchas de las iniciativas de construcción de paz, por lo que era perentorio impulsarlo y consolidarlo:

*“The above objectives and principles and the national policy agenda presented in the next chapters constitute the starting point for the formulation of the present Country Strategy Paper, in accordance with the principle of national ownership of development strategies.”* (Comisión Europea, 2003: 7)

*“Additional constraints for implementation have been unclear, sometimes outdated, sector policies, lack of ownership and of effective donor coordination as well as insufficient local capacity to implement donor-funded programmes.”* (Comisión Europea, 2003: 19)

Cabe mencionar igualmente, la estrategia que tanto *DfID* como la *Comisión Europea* diseñaron conjuntamente en el 2006, en el que ya se establecían algunos resultados del proceso de construcción de paz y se señalaban determinados déficits que ambos organismos habían detectado. Entre ellos, *DfID* y la *Comisión* apuntaban a la falta de apropiación local como uno de los aspectos a tener en cuenta y a reforzar de cara a garantizar una mayor sostenibilidad y efectividad de las reformas de construcción de paz. En este sentido, ambos subrayaban:

*“Government ownership of the reform process is critical, as without it reform will be slow if non-existent. The use of donor driven benchmarks can nudge the process of reform forward but they cannot substitute for lack of political will.”* (*DfID/Comisión Europea*, 2006: 20)

*“We will change the way that we support governance – with a greater focus on joint approaches with others, efforts to foster greater national capacity and ownership of reforms, and recognizing the need to look more at prioritization and sequencing of reforms.”* (*DfID/Comisión Europea*, 2006: 25)

Cabe señalar también la relevancia otorgada por *Naciones Unidas* a la idea de apropiación local. Las diferentes resoluciones, tanto las que establecieron la UNAMSIL como las que dieron el relevo posteriormente a la UNIOSIL, hicieron referencia a la importancia del liderazgo y del compromiso del Gobierno local en

las reformas de la construcción de paz. En concreto, la UNIOSIL puso en marcha la llamada Estrategia de Consolidación de la Paz en 2006. Dicha estrategia subrayaba la apropiación local como uno de los parámetros a partir de los cuales la nueva misión debería organizarse y recomendaba el establecimiento de mecanismos que posibilitaran un adecuado partenariado en el que los actores locales fueran los principales protagonistas:

*“UNIOSIL’s assistance to the Government will focus on measures designed at reducing dependency and ensuring national ownership and sustainability.”* (CCP, 2006: 2)

*“To the extent that the Peace Consolidation Strategy (PCS) is based on the suggestions of national stakeholders, and reflects their full ownership of and participation in the peace consolidation process, a National Advisory Group for the PCS, with the Governance and Peace Consolidation “programme team” as its technical secretariat, should be established as the national focal point for the monitoring and evaluation of the PCS in a consultative and participatory manner, including through dissemination of information.”* (CCP, 2006: 10)

Asimismo, la *Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas* (CCP), quien en 2006 inició su funcionamiento eligiendo Sierra Leona como una de sus primeras experiencias piloto, también aludió, ya en sus primeros documentos, a la importancia de respetar el principio de apropiación local en el país por parte de los actores internacionales. En este sentido, las discusiones que han tenido lugar desde entonces en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas han otorgado una centralidad extraordinaria a dicho principio, hasta el punto que se ha ido convirtiendo en los últimos años en el aspecto de mayor preocupación entre los miembros del Consejo y de la CCP. En algunas de esas discusiones, el caso de Sierra Leona ha sido puesto como ejemplo de la necesidad de respetar la apropiación local por parte de la organización como una de las principales claves del éxito del proceso de construcción de paz:

*“Without country ownership, the [UN Peacebuilding] Commission would likely be regarded as a structure that imposed solutions that might be unacceptable to the countries that were supposed to benefit from its expertise and advice.”* (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2007: 10)



*“[...] the Commission’s experiences confirm the centrality of national ownership, which is not only for priority activities selected by the Government. It must also serve as the prime mover in carrying out political, security and economic reform. Such leadership and commitment by national Governments are prerequisites to any successful peacebuilding effort. National ownership must be complemented by partnership with local stakeholders and the international partners. In that regard, I would like to stress the important role of the United Nations leadership on the ground.”*  
(Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2008: 2)

Finalmente, es importante destacar el compromiso que tanto el Gobierno sierraleonés como los países donantes adquirieron públicamente con la llamada Declaración de París sobre la efectividad de la ayuda, firmada en 2005 e impulsada por el CAD de la OCDE y que tiene a la apropiación local como el primero y más importante de sus principios (Eurodad/CGG, 2008: 15).<sup>244</sup> El acuerdo contempla, por una parte, un compromiso explícito del gobierno de liderar el proceso de construcción de paz de manera consultiva y coordinada con los donantes y, por otra parte, el compromiso internacional de respetar el liderazgo del ejecutivo sierraleonés y de fortalecer sus capacidades para la consecución de todos sus objetivos (*Ibíd.*). No obstante, cabe recordar los matices que tanto la Declaración de París como otros documentos posteriores (“Principios para el compromiso internacional en estados frágiles y en situaciones de fragilidad” de 2007 o la “Declaración de Accra” de 2008) efectúan sobre los “países que se encuentran en una especial situación de fragilidad o que acaban de salir de un conflicto armado”. Tal y como subrayábamos en el capítulo quinto y como comprobaremos a continuación, este aspecto será fundamental para entender la ambigüedad y la flexibilidad de este concepto en países como Sierra Leona.

Todos estos documentos, acuerdos y compromisos ponen de relieve la importancia indiscutible que tanto el gobierno local como los principales actores externos en Sierra Leona (DfID, Comisión Europea o Naciones Unidas, entre otros) concedieron desde un inicio a la cuestión de la apropiación local. Este concepto, utilizado de manera crecientemente explícita por dichos actores en los documentos que hemos analizado, fue vinculado a la importancia de que las reformas de la construcción de paz contaran con el respaldo y el liderazgo del gobierno local.

---

<sup>244</sup> Véase Capítulo 5.

## 2.2. Mecanismos para potenciar la apropiación local en Sierra Leona

No sólo los documentos y discursos elaborados por los principales organismos internacionales presentes en el país demuestran la relevancia de la apropiación local en el proceso de construcción de paz. De manera creciente, los donantes y los actores locales se han referido a la necesidad de consolidar “mecanismos que garanticen la mejora de la apropiación local” (Eurodad/CGG, 2008; Nadoll, 2009).

En este sentido, existen dos mecanismos principales de gestión de la ayuda internacional que los donantes han impulsado de manera preferencial en Sierra Leona con el objetivo de potenciar la apropiación local. Como hemos analizado en el capítulo anterior y ya se ha hecho referencia en epígrafes anteriores, los actores internacionales han concedido, en primer lugar, una importancia creciente a la *ayuda presupuestaria* (apoyo financiero directo de los donantes a la tesorería del gobierno). La ayuda presupuestaria tiene como objetivo favorecer que el gobierno local tenga un mayor control y autoridad a la hora de decidir qué partidas tienen una mayor o menor prioridad y que exista un mayor alineamiento entre las prioridades locales y las internacionales. Casi una quinta parte del total de la ayuda es administrada mediante esta modalidad, siendo la Comisión Europea, DfID, el Banco Mundial y el ADB los principales precursores de este instrumento. Uno de los donantes entrevistados subraya la relevancia de este mecanismo y su vinculación con la apropiación local. Aunque reconoce que la ayuda presupuestaria es capaz de fomentar la flexibilidad y la apropiación gubernamental de las reformas, también considera que acaba implicando un mayor grado de control de las prioridades gubernamentales por parte de los donantes:

*“Budget support is the form that ensures the highest level of government ownership because you release a check in the budget on the broad understanding that the government commits the budget to policy and that the detail of the conditionality, is very, very broad. Government has a lot of flexibility to decide how to use the resources, to an extent of a lot of expend issues in Sierra Leone was accepted to be like that. [...] So, it is an instrument which gives a lot of flexibility, to give government space under those circumstances. [...] you actually need to locate resources and I mean, budget support at the beginning was funding about 20%, 30% of the budget, so it was paying salaries. So, it also means it is a very political type of instrument, because it is very visible and it implies a very broad relationship with the donors. If you run a project of building schools, all you care about is*

*whether how many amounts of schools are being provided, ok? [...] But also it means the donors have a right to question all budgetary policies as a whole, not interested if 90 schools were built, but also want to know what is happening in the house sector, what is happening in the electricity sector. So, it brings them at a different level.*<sup>245</sup>

Este control *de facto* que promueve el mecanismo de apoyo presupuestario – señalado en el capítulo quinto por algunas voces críticas (Abrahamsen, 2005; Duffield, 2007)- contribuye a que el conjunto de los donantes pueda también dirigir implícitamente el rumbo del proceso de construcción de paz, tal y como asevera el representante del organismo donante entrevistado:

*“[...] A lot of the influence that you have in the security sector reform, on electricity, ... it comes from the fact that you have this big catalyzer which is the budget support, an instrument you can engage the government across the border and it gives you access to the ministry of finance, and it gives you access to the President. So, you can really dialogue at the highest level”*<sup>246</sup>

Además del apoyo presupuestario, las *Estrategias de Reducción de la Pobreza* (PRSP), han sido consideradas también como un instrumento al servicio de la apropiación local, la coordinación de actores y la integración de estrategias y reformas de la construcción de paz (Sesay y Hughes, 2005). En este sentido, Sierra Leona, como vimos en el capítulo anterior, ha puesto en marcha varias estrategias de este tipo, las cuales contemplan la participación y el protagonismo de los actores locales (incluidas las organizaciones de la sociedad civil) en el diseño e implementación de las diferentes iniciativas. Más adelante también observaremos el balance que los diferentes actores han realizado sobre la efectividad de estos dos instrumentos para mejorar la apropiación local.

### **3. UNA PAUTA DE ANÁLISIS PARA MEDIR LA APROPIACIÓN LOCAL EN SIERRA LEONA: LOS TRES MODELOS DE SENDING**

En el capítulo quinto, Ole Jacob Sending (2010) ofrecía una pauta de análisis para entender los “modelos típicos” que suelen existir de apropiación local, tras

---

<sup>245</sup> Entrevista RI2.

<sup>246</sup> *Ibíd.*

examinar varios casos de países en procesos de construcción de paz posbélica. La característica de estos modelos es que, tal y como subraya el autor, responden a formas en que la apropiación local suele ser interpretada y aplicada teniendo en cuenta que no existe ninguna definición normativa ni ninguna pauta oficial que permita medir el grado de respeto o aplicación de apropiación local en este tipo de escenarios. Examinando los diversos casos, Sending consideraba que suelen existir tres modelos o formas de aplicar la apropiación local en procesos de construcción de paz posbélica:

- Un modelo en el que *la apropiación es entendida como un derecho o como una cuestión de soberanía doméstica* y, por lo tanto, de *autonomía* y de *control* de las reformas y estrategias de la construcción de paz por parte de los actores locales (**modelo 1**);
- Un modelo en el que *la apropiación local es entendida como un derecho condicionado* que implica la participación de los actores locales en las reformas y estrategias de construcción de paz posbélica, pero que supone la existencia de capacidades locales y de responsabilidad (**modelo 2**), y
- Un modelo en el que *la apropiación local es entendida como un objetivo último o como un resultado final del proceso de construcción de paz liberal* (**modelo 3**).

Estos tres modelos ponían de relieve la existencia de un “continuum” de la apropiación, la cual sería “*respetada*” (modelo 1), “*permitida*” (modelo 2) o “*establecida*” (modelo 3).

Antes de analizar el tipo de modelo que ha prevalecido en las tres reformas que analizaremos, es importante constatar que los propios actores entrevistados a la pregunta de “qué entiendes por apropiación local” no tienen una definición clara, ofreciendo definiciones que encajarían en cada uno de estos tres modelos. Dicho de otro modo, los diversos actores de la construcción de paz en Sierra Leona tienen maneras diametralmente opuestas de entender este concepto. Este carácter polisémico, ya señalado en el capítulo quinto por algunos autores críticos en referencia a la interpretación del concepto de apropiación local, dificultará de algún modo la forma en que el concepto debe ser aplicado y respetado y, por lo tanto, la

forma en como puede contribuir a la sostenibilidad y la legitimidad del proceso de construcción de paz.

Por lo que respecta al significado más vinculado a la idea de apropiación local como control local y derecho de los actores locales, el técnico local de una de las principales agencias gubernamentales señala lo siguiente:

*“[...] local ownership, from my perspective, talks about the people’s possessions of programs that are meant for them. Possession in the sense that those programs reflect the people’s priorities [...] the people define them but it goes beyond, even when it comes to the implementation of activities towards achieving this. [...] Within these programs, or achieving these priorities, people are supposed to be part of that, even in the issue of monitoring and evaluation”<sup>247</sup>*

Por su parte, el dirigente de una las organizaciones de la sociedad civil más activas en el proceso de construcción de paz critica la inexistencia de apropiación local al considerar que dicho principio debería suponer un verdadero control de los actores locales de los procesos de reforma:

*“[...] all of those [peacebuilding] initiatives are largely externally lead and externally driven, and very little local input, and very little local control, and lack of, of course, you do not talk, of ownership, ownership is missing. [...] they do not have real control over the final product. And that is not what local ownership is all about. Local ownership is actually leaning and determine: we define the rules of the game, and we define the content and the process, and we agree on what is good for us.”<sup>248</sup>*

Una segunda interpretación es la vinculada al segundo modelo que entiende la apropiación como la participación, mayor o menor, de los actores locales en las diferentes reformas de la construcción de paz. A diferencia de la primera, esta interpretación es más flexible con el grado de control de los locales en cada una de las reformas, considerando que este hecho está condicionado a la existencia, en general, de capacidades locales. Así lo expresa un técnico de un organismo internacional:

---

<sup>247</sup> Entrevista TL3.

<sup>248</sup> Entrevista SC2.

*“I think the issue of local ownership to me, to a large extent, I think it is very clear in terms of involving the people”<sup>249</sup>*

Uno de los donantes defiende esta visión subrayando que si bien los actores externos han procurado facilitar y, en algunos momentos, liderar debido a la falta de capacidades locales, sin la implicación y participación y, por lo tanto, sin el respeto de la apropiación local, muchas de las reformas no podrían haberse hecho efectivas:

*“The task has been done by them, we can, may be inspire them, but we can’t do it for them.”<sup>250</sup>*

En este sentido, uno de los expertos locales implicado en una de las reformas de construcción de paz considera que la apropiación local es, en definitiva, el nivel de identificación que un responsable institucional o un ciudadano tiene con la reforma en particular que se haya hecho. Si existe un grado de identificación considerable, entonces puede afirmarse que la apropiación local ha existido:

*“[local ownership has to do with the] level of degree of decision making and authority that somebody or an institution exerts over a particular process, so in broad terms, what I understand by ownership is the way that you can identify yourself with the process, you can associate yourself with the gains, you can associate yourself with the challenges and then with the difficulties and the collecting and parts of the sources, parts of what has come out of the entire reform”<sup>251</sup>*

No obstante, seguramente la definición más completa sobre la apropiación local entendida como participación la ofrece el miembro de una de las organizaciones locales de la sociedad civil, afirmando que la apropiación es participación efectiva, no testimonial ni simbólica, sino que implica una relación de iguales con los donantes en todo el proceso de elaboración, implementación y evaluación de una reforma de construcción de paz determinada:

---

<sup>249</sup> Entrevista TL8.

<sup>250</sup> Entrevista RI4.

<sup>251</sup> Entrevista TL4.

*“[Local ownership] is about effective participation, from conception to monitoring and evaluation...it’s not just about nodding, but about assessing needs based on people’s aspirations by encouraging open valued change of ideas and needs, processes that will lead to improve their situation change...it’s about creating a central relationship with them [the donors] in terms of implementation and monitoring, and also about being part of the benchmarks...”<sup>252</sup>*

Finalmente, una tercera interpretación de la apropiación local es la que está vinculada a la idea de “horizonte u objetivo último”, entendiendo el concepto como el resultado final de dicho proceso. Esta interpretación es realizada tanto por aquellos actores más críticos con la inexistencia de apropiación local y que serían partidarios de la primera de las interpretaciones (pero que consideran que esta última es la que acaba imponiéndose y, en definitiva, como se interpreta a nivel institucional), como por aquellos otros que consideran que es la única manera posible en un contexto como Sierra Leona, devastado por años de guerra y sin las capacidades ni los recursos humanos necesarios para el diseño e implementación de muchas reformas. De este modo, el representante de uno de los principales donantes considera abiertamente que la apropiación local en un país como Sierra Leona es casi imposible:

*“Post-conflict peacebuilding [in Sierra Leone] has been something very externally-driven, since there are no local capacities and donors are not ready to really leave control of their measures. International donors are afraid of letting the local Government to really have control of the driving. Local ownership is, therefore, evolution [...] it is to build partnership gradually”<sup>253</sup>*

Otros donantes también consideran que las diferentes reformas han contado con un liderazgo esencialmente externo, si bien se ha intentado incorporar a los actores gubernamentales a las diferentes decisiones, siendo los expertos técnicos locales los que más han participado de todos estos procesos.<sup>254</sup> El representante de un organismo internacional considera que la idea de apropiación local en contextos como Sierra Leona, especialmente en las primeras fases, no tiene del

---

<sup>252</sup> Entrevista SC3.

<sup>253</sup> Entrevista RI5.

<sup>254</sup> Entrevista RI2.

todo sentido, ya que si los locales tienen el “derecho” a apropiarse de las reformas, el papel de los actores externos no estaría justificado. En este sentido, el concepto de soberanía debería redefinirse y adaptarse a las circunstancias locales, sin que esto suponga un problema. Si los actores locales quieren apropiarse de la construcción de paz deberían en primer lugar ser responsables de la situación y del conjunto del proceso:

*“If they have the birth right to own [peacebuilding reforms], we have nothing to do here. Literally, we should not be here. If they have the birth right, they would own processes and manage them without us...ok, here we go... finish it, do it. But then, they have to admit that they haven't got the capacity. [...] Sovereignty has the formal aspect and the real aspect. [Peacebuilding reforms] have to be designed outside, because the people don't know. If you want to be owner, there is a certain thing that you have to do: accept that you are responsible. They have to be responsible of what has happened [during the war]. And then, once you make this step, you are ready to accept responsibility of what it needs to be done now... and that is ownership. They have to change the perception a little bit of the problem. And thinking about themselves as a part of the problem.”<sup>255</sup>*

Estos tres tipos de interpretaciones permiten observar el *continuum de la apropiación local* al que aludíamos en el capítulo quinto y que señala la existencia de gradaciones en cuanto a la interpretación de la apropiación local se refiere, yendo de un nivel mínimo de apropiación (el principio es considerado como un *horizonte deseable*, tal y como acabamos de ver), pasando por un nivel *meso* (la apropiación se considera como un *derecho condicionado* a la existencia de capacidades) y un nivel máximo de apropiación, entendida como *derecho ineludible* (el principio es plenamente respetado y significa pleno control de las reformas por parte de los actores locales). A pesar de existir diferentes interpretaciones y gradaciones, un aspecto subrayado por la mayoría de actores es la importancia, a corto o largo plazo, de respetar la apropiación local, no sólo como una cuestión de legitimidad y de respeto de la soberanía, sino como una manera de afianzar el proceso de construcción de paz y su sostenibilidad y de fomentar el compromiso local con el futuro de dicho proceso:

---

<sup>255</sup> Entrevista RI6.



*“[Local ownership] It is very important. On one hand, it makes people feel good about themselves, it helps to actually maintain programs and decisions that are taken and, on the other hand, it also encourages commitments from within. All these things put together reinforce the sense of people taking responsibility for the direction that the country should take and that strengthens local ownership.”<sup>256</sup>*

*“I think it is a basic principle for development. First of all it is a strategy, it is your guarantee that you do not create a late dependency and it is a guarantee that you can gradually move from more micromanaged modalities of aid, like projects into more mature forms of aid like budget support. It is important because, honestly, donors cannot get it right for themselves.”<sup>257</sup>*

Estas diferentes interpretaciones de la apropiación local en Sierra Leona corroboran el carácter polisémico de este principio, tal y como se enfatizaba en el capítulo quinto. Más allá de las diferentes interpretaciones, para tratar de determinar qué significado y modelo ha prevalecido en el caso sierraleonés analizaremos el proceso de diseño e implementación de algunas estrategias de construcción de paz.

#### **4. ANÁLISIS DE LA APROPIACIÓN LOCAL A PARTIR DE TRES REFORMAS DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ**

Una vez presentada la pauta de análisis, es importante profundizar en la forma en que la apropiación local se ha aplicado en el proceso de diseño e implementación de algunas reformas. Este hecho es significativo ya que si bien hemos visto que el apoyo presupuestario se ha erigido en un claro y cada vez más importante instrumento de mejora de la apropiación local, esta herramienta sólo es indicativa a la hora de observar las principales prioridades y estrategias de gobierno y donantes, pero no nos dice nada sobre cuán presente este principio ha estado en la elaboración de las diferentes estrategias de construcción de paz. Un análisis más detallado de este asunto nos ayudará a entender mejor cómo la apropiación local ha sido aplicada en el país, cómo se desarrollaron el diseño e implementación de las reformas, qué dinámicas caracterizaron la interacción entre

---

<sup>256</sup> Entrevista TL4.

<sup>257</sup> Entrevista RI2.

actores internos y externos en dicha estrategia, qué nivel de participación tuvieron las organizaciones de la sociedad civil o bien, como se señaló en el capítulo quinto, qué factores prácticos o estructurales pueden vislumbrarse como limitadores y condicionantes de la apropiación local.

En concreto, analizaremos tres estrategias de construcción de paz posbélica que tuvieron lugar en Sierra Leona: la reforma del sector de la seguridad (especialmente las iniciativas vinculadas a la reforma del ejército y de la policía), la estrategia de descentralización política y el Tribunal Especial para Sierra Leona. Mientras que en el capítulo anterior hemos observado la génesis y desarrollo de cada una de estas tres estrategias, las siguientes páginas pretenden analizar el papel de los principales actores (gobierno, donantes, técnicos expertos y organizaciones de la sociedad civil) que intervinieron directamente en el proceso de elaboración de cada una de estas reformas y las percepciones que cada uno de ellos tiene sobre el respeto de la apropiación local en las diferentes estrategias.

#### **4.1. Apropiación local en la reforma del sector de la seguridad**

En el capítulo séptimo se han señalado varios aspectos importantes a la hora de entender la reforma del sector de la seguridad. En primer lugar, esta estrategia empezó a diseñarse antes de la finalización de la guerra y fue adquiriendo cada vez más importancia y atención por parte de los donantes como consecuencia de los diferentes episodios de desestabilización que se produjeron entre 1996 y 2002. Segundo, la estrategia implicó una reforma integral de los cuerpos de seguridad del estado y la creación de la ONS como principal órgano coordinador y supervisor del proceso. En tercer y último lugar, el proceso de reforma también implicó la descentralización de la seguridad en las diferentes regiones y la integración de los aspectos relacionados con el desarrollo socioeconómico en el marco del PRSP. Este proceso que, como vimos al final del capítulo, tuvo resultados algo ambivalentes, fue impulsado esencialmente por el Gobierno del SLPP y representantes de DfID, con la participación fundamental de técnicos expertos locales e internacionales, así como de organizaciones de la sociedad civil. Las percepciones entre todos estos actores respecto al inicio del proceso (cuál de estos actores solicitó su puesta en marcha), sobre su diseño o sobre su implementación, así como sobre la relevancia de la idea de la apropiación local, son substancialmente diferentes.

En opinión de uno de los principales *representantes gubernamentales* implicado en el diseño de esta estrategia, los detalles del primer documento de reforma del sector de la seguridad, que tuvo lugar antes de que finalizara la guerra, fueron realizados esencialmente por DfID y otros donantes. Estos empezaron enviando consultores y expertos que identificaron algunas áreas de fragilidad y propusieron unas primeras medidas para llevar a cabo. No obstante, el gobierno estuvo siempre supervisando este proceso, ocupando los principales cargos de responsabilidad que se iban creando para el desarrollo de la reforma y permaneciendo en contacto constante con los expertos enviados por los donantes. Si bien los recursos y el diseño de las primeras estrategias vinieron esencialmente de fuera, fue el gobierno quien demandó la puesta en práctica de dicha reforma:

*“They did all the work, but they always verified to the government. The government, of course, only wanted the end put of the reforms; they have provided the money, so the modalities for the reform were in their hands. But the need of the reform came from the government and also the government wanted to end the product. The government moved the process; it allowed the international community to find out the details of what was wrong in the institutional support, and how they could be amended. They did that with the approval of the government, because the government was willing to.”<sup>258</sup>*

Algo más crítica es la percepción de otro de los representantes gubernamentales presente en las negociaciones iniciales sobre la reforma del sector de la seguridad. Según este, el margen de discrepancia con los representantes de DfID era mínimo. Aunque los documentos eran consultados una o dos veces con los responsables institucionales, las apreciaciones hechas por estos últimos eran algunas veces escuchadas y otras no. La falta de capacidades era considerada como el principal problema de los actores locales, ya que en un contexto todavía de inestabilidad muchas de las propuestas presentadas eran difícilmente rebatibles por parte de los responsables locales. Asimismo, la existencia de condicionalidades generó tensión entre ambas partes, ya que muchos de los parámetros estipulados por el Memorando de Entendimiento, revisados mediante consultorías internacionales, eran difícilmente alcanzables para los encargados locales de implementar algunas de las estrategias relacionadas con la seguridad. La reducción del ejército fue otro

---

<sup>258</sup> Entrevista RG1.

motivo importante de controversia. Para el gobierno, su reducción no podía ser tan repentina ya que podía generar importantes problemas, mientras que para los donantes era un aspecto principal y prioritario.<sup>259</sup> Este y otros aspectos son ejemplos, en opinión de este representante gubernamental, de que la apropiación local no existió en la reforma del sector de la seguridad, ya que aunque se produjeron consultas con los actores locales, prevalecía el criterio de los expertos enviados por DfID.

Por lo que respecta a alguno de los *representantes de DfID* presentes en el proceso, la reforma del sector de la seguridad fue sobre todo impulsada por expertos internacionales y expertos locales. El entendimiento entre estas dos partes fue crucial para el desarrollo del nuevo sector de la seguridad. Puede considerarse que el diseño y la implementación de la reforma fue de algún modo negociado si bien la mayoría de propuestas venían de fuera ya que los actores locales no disponían de las suficientes capacidades para desarrollar algunas de las propuestas que iban surgiendo:

*“So I have a sense that it was not quite driven by government as such, it was driven by, very much by a mix of external actors, and specific individuals within government [...] It was not as bad as one might think, in terms of these people still had a degree of independence. But, clearly, there was a bit of accountability issue and the best reforms were the outcome of a dialogue between a few reformists technocratic individuals and the international community.”<sup>260</sup>*

Por su parte, dos de los *técnicos locales* que participaron desde un inicio en esta reforma ofrecen una visión moderadamente optimista en cuanto a la apropiación local se refiere. El primer de ellos considera que, en efecto, las primeras fases de la reforma del sector de la seguridad fueron esencialmente lideradas, financiadas y diseñadas desde fuera, recordando, por ejemplo, que durante cuatro años el principal responsable de la policía fue una persona de nacionalidad británica. En opinión de este, el modelo de fuerzas de seguridad que se empezó implantando fue esencialmente el que existía en el Reino Unido, lo que acentuaba la imposibilidad de participar en el conjunto del proceso. Asimismo, la dependencia de recursos externos condicionaba la posibilidad de intervenir localmente, ya que

---

<sup>259</sup> Entrevista RG2.

<sup>260</sup> Entrevista RI2.

existía cierto temor a que DfID pudiera congelar el envío de recursos si aparecían discrepancias locales. La apropiación local en esta primera fase, por lo tanto, fue inexistente, hecho que generó algunas tensiones y controversias entre los expertos de uno y otro lado:

*“From the initial stage was difficult for the government to entirely own the process. The mechanisms we implanted were directly looking at the British model. We noticed that all these things were just transplanted from Britain [...] They were not ideal to the Sierra Leone environment but because they were providing the funds they were dictating the terms to a very large extent. [...] To be honest with you, of course there were consultations going on at that time, but I have seen a lot of confidential correspondencies that have going on between the state actors and the advisers, and they were not healthy. Terms were largely dictated by the advisers...and even in the consultative process, they were most of the times acrimonious and we did not have had this kind of experience in Security Sector Reform, so we had no local capacity in terms of human resources with regard to how managing the process and how to go about it...and that was a problem. [...] This was creating controversies, the locals wanted to have a little say but the process was largely dictated by advisers, but even the Executive had nothing to say because we were depending on the resources. [...] If we didn't agree we will not have the funding [...] even in terms of implementation they will come with consultants, for just one month, put them in hotels...[...] pay thousands of pounds...and then they teach you nothing new...these things are actually continuing.”<sup>261</sup>*

No obstante, según este primer experto local, el rumbo de esta estrategia cambió substancialmente a partir del año 2003, cuando empezó a elaborarse por parte de estos técnicos locales la primera revisión de las reformas implementadas hasta ese momento. El proceso de revisión duró varios años e implicó a numerosas organizaciones de la sociedad civil local e incluso reuniones con los jefes tradicionales en los diferentes distritos y *chiefdoms*. Además de elaborarse un “análisis general de la situación de seguridad” en sentido amplio (valorando la situación de pobreza como riesgo a la seguridad, por ejemplo), en estas reuniones incluso se discutió el significado que para cada uno de los actores implicaba la idea de “seguridad”. Hacia finales de 2004, se redactó un documento final, que fue validado por los principales actores, tanto internos como externos, y sirvió para vincular la seguridad con el desarrollo como nuevo paradigma a tener en cuenta,

---

<sup>261</sup> Entrevista TL6.

hecho que quedó recogido en el PRSP. Desde entonces, debe considerarse que el nivel de apropiación local mejoró ostensiblemente y que se ha ido adquiriendo de forma gradual, hasta el punto que a día de hoy (año 2009, momento en que se efectuó la entrevista) sólo existe un asesor de DfID dentro del ministerio de Defensa o bien algunos efectivos del IMATT encargados únicamente de suministrar equipamientos. Sin embargo, la dependencia de algunos de estos recursos, sugiere este técnico local, sigue siendo una de las principales amenazas para la sostenibilidad futura del sector:

*“We have the apprehension that if we don’t continue receiving external funding all of the gains that we already made they will be eroded, we will not make able to maintain all the achievements as a sector...in this period we have achieved a lot as a sector...I think [it has been] one of the best practices in Africa...We are afraid that we’ll not be able to maintain the gains...external actors have manifested to pulling out...we still have a very long way to go, but it’s just resources that are militating against us.”<sup>262</sup>*

El escaso nivel de comprensión de las reformas efectuadas por parte de algunos sectores de la población local (especialmente las que han implicado la descentralización de la policía) es otro de los elementos señalados como preocupantes, según el experto local entrevistado. En este sentido, debe considerarse que no existe una apropiación local por parte de la población rural ya que el nivel de analfabetismo es muy elevado e impide la identificación con el proceso. Un segundo experto local que participó en la reforma del sector de la seguridad (sobre todo en la génesis de la ONS) subraya la horizontalidad del proceso, defendiendo que las diferentes reformas de la seguridad fueron el resultado de negociaciones y consultas entre el gobierno local y los expertos enviados por DfID y no algo meramente impuesto. Uno de los aspectos clave, señala, fue adaptar las primeras reformas que emulaban el modelo británico de seguridad y también el de Ghana al contexto sierraleonés. De la misma manera que el experto anterior, considera que la revisión realizada a partir de 2003 y 2004 logró un grado de apropiación mucho más significativo al implicar a todo tipo de actores locales que anteriormente no habían participado de manera significativa y

---

<sup>262</sup> *Ibíd.*

que el principal desafío actual sigue siendo la dependencia del sector de la llegada de recursos externos.<sup>263</sup>

Finalmente, una última visión que cabe contemplar es la de algunas de las *organizaciones de la sociedad civil* más activas en la reforma del sector de la seguridad. Uno de los miembros de una de estas organizaciones considera que el principal problema con la reforma del ejército y de la policía es que no ha tenido verdaderamente en cuenta la opinión de las organizaciones de la sociedad civil y menos del conjunto de comunidades locales, lo que hace que muchas de estas iniciativas estén desconectadas del conjunto de la población. El proceso habitual, asegura, era presentar a las organizaciones y comunidades locales los proyectos de reforma una vez ya estaban elaborados. Aunque, en ocasiones, existía la posibilidad de realizar aportaciones por parte de las organizaciones de la sociedad civil, en opinión de este representante, sus opiniones no eran realmente tenidas en cuenta:

*“[...] the big problem here is that before any project initiation or before any intervention, the communities are hardly consulted, and then, when it is implemented they want the communities involvement [...] They come and then they just announce that they would do the project here and they do it [...] they don't go and work with the communities and find the problema.”*<sup>264</sup>

Otro de los representantes de la sociedad civil considera que el principal problema con la reforma del sector de la seguridad es que ha partido de una visión demasiado centralizada de la realidad nacional (focalizada en Freetown y sin tener en cuenta al conjunto del país) y de una visión de la seguridad demasiado tradicional y “securizada”. Aunque aparentemente la revisión del sector de la seguridad ha incorporado aspectos socioeconómicos, en la realidad, la idea de seguridad humana habría quedado desplazada. Además, señala, la priorización por esta reforma se ha sobredimensionado en detrimento de otras estrategias que podrían haber contribuido mucho más a consolidar la seguridad en un sentido amplio, mejorando el bienestar de la población y la situación socioeconómica:

---

<sup>263</sup> Entrevista TL7.

<sup>264</sup> Entrevista SC4.

*“[...] I would give the security sector one of the least priorities because, really speaking, what is security? They are talking about state security. We should be more concerned about human security. And what is human security if you put in place huge security sector reforms in terms of building the capacity of policemen, and military, train them well, to fight well, to have all the equipment, for what? So that they can hunt people down, so that they can run after people, so that they can build prisons, and equip it well, and make sure they have... so that they can flood it with people. And what are those people accused of? Most of it, they are going around burglary. Why? Basic needs are not there, the basic rights of people: food, shelter, clothing, what it takes, education, health facilities, infrastructure, so that people have alternatives, they can have many chances. They are not met. So, those are the priorities for state, if you want to improve on security that is what you should improve on, then the rest of it will be easy. [...] So DfID thinks they are doing well. Well, in any case, by international standard, yes. But, honestly speaking, not addressing the real issues of the country. And I think that is what is at stake.”<sup>265</sup>*

De la misma manera, la apropiación local en la reforma del sector de la seguridad, a juicio de este representante de la sociedad civil, debería entenderse como un concepto esencialmente restringido a las elites pero nunca, en el caso de Sierra Leona, como un proceso que ha contado con la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades locales. La consecuencia de este hecho es el escaso impacto que, en su opinión, la estrategia está suponiendo para la vida ordinaria de las personas:

*“[...] there is hardly much impact you can see on real concretely, on the lives of people and institutions that are supposed to be reformed. And people, the processed have not been internalized [...] they are supposed to create internal, indigenous approach to change in society, which will have its multiplying effect in creating local empowerment so that people see themselves responsible for their own development, see themselves having a long-term prospective of society and a long-term development plan, but as it is you cannot, you do not really have a long-term development plan, so these plans come in and, when they come, the donors who bring them are the ones who remain to be in the drivers seat. DfID is controlling just this sector of the development program [...] Civil Society engagement in those processes are very minimal.”<sup>266</sup>*

---

<sup>265</sup> Entrevista SC2.

<sup>266</sup> *Ibíd.*



Esta visión es refrendada por otro de los miembros de la sociedad civil, que considera inexistente la dimensión comunitaria en todo este proceso:

*“The community aspect and the civil society aspect were lacking. Where was that? Nowhere. It was just about bringing IMATT and train the army...that was a structural part, but the community part was lacking...”<sup>267</sup>*

Todas estas diferentes percepciones muestran un grado de valoración distinto sobre el respeto de la apropiación local. La mayoría de estos actores coinciden en señalar que, al menos en una primera fase (hasta 2003), en el proceso de reforma del sector de la seguridad prevaleció un tipo de apropiación local situado entre el modelo 2 y 3, que implicó el control por parte de DfID del inicio y diseño de la reforma y la participación puntual de los actores locales (en su mayoría gubernamentales) o bien su consulta y aprobación. Este hecho es señalado como consecuencia de dos de los factores condicionantes analizados en el capítulo quinto: la falta de capacidades locales, fruto del contexto de violencia e inestabilidad, y la dependencia de los recursos externos.

No obstante, en general, para los tres primeros actores (gobierno, donantes y técnicos), con la primera revisión de la reforma se habría producido un cambio substancial, que supuso la implicación de actores locales de todo tipo y el gradual control del sector por parte de los actores gubernamentales, produciéndose así un claro tránsito hacia el modelo 2 de apropiación local (derecho condicionado) e incluso un cierto avance hacia el modelo 1 de control total de la reforma. Esta visión más optimista, sin embargo, ha sido rebatida por las organizaciones de la sociedad civil, las cuales consideran que el tipo de apropiación local establecido en el sector de la seguridad ha quedado circunscrito a la participación de las elites, dejando fuera la implicación de las organizaciones de la sociedad civil y, por lo tanto, las visiones e intereses locales y comunitarios.

#### **4.2. Apropiación local en la estrategia de descentralización política**

Otra de las grandes reformas de la construcción de paz implementadas en Sierra Leona ha sido la de la descentralización política. Como se analizaba en el capítulo

---

<sup>267</sup> Entrevista SC5.

anterior, entre las características del diseño e implementación de esta reforma destacan, en primer lugar, la restitución del sistema de gobierno local existente en la década de los setenta, al que fueron incorporándose nuevos elementos. Segundo, la rehabilitación de la figura de los *Paramount chiefs*, los cuales pasaron a compartir espacio con los nuevos Consejos locales. Precisamente, uno de los resultados de este proceso señalado por numerosas organizaciones son las tensiones existentes entre estas dos instituciones y las incompatibilidades que han ido surgiendo. Tercero, el proceso de descentralización política ha sido vinculado con una de las principales causas de la guerra (la centralización del poder y de los recursos) y se ha considerado, a su vez, como una forma de favorecer la apropiación local de la construcción de paz. A continuación se analizan nuevamente las percepciones de los diferentes actores que estuvieron presentes desde un inicio en el diseño e implementación de toda esta estrategia.

En cuanto a los *representantes gubernamentales*, uno de los principales implicados en el diseño de la reforma considera que la idea original de la descentralización fue principalmente del Gobierno de Kabbah, quien desde un primer momento vio la necesidad de volver al sistema anterior a la época de Siaka Stevens. Una vez sugerida la idea a los donantes (principalmente a DfID y al Banco Mundial), estos propusieron un primer borrador de reforma, sobre el que el gobierno y sus técnicos empezaron a trabajar.<sup>268</sup> Otro de los representantes gubernamentales considera que si bien existía sintonía respecto a la necesidad de implementar esta reforma, se produjeron tensiones entre Gobierno y donantes sobre la forma en cómo debía llevarse a cabo. Por una parte, los donantes consideraban que el proceso estaba yendo demasiado lento en su primera fase, hecho que el gobierno justificó por la situación existente en las comunidades locales y en los distritos donde no existían las capacidades adecuadas ni los recursos humanos para llevar a cabo muchas de las propuestas. Por otra parte, los donantes exigieron al gobierno la necesidad de que los Consejos locales empezaran a tener suficiente capacidad como para recaudar sus propios ingresos y adquirir mayor autonomía del estado central, cuestión que también fue considerada por el gobierno como algo inviable debido al poco recorrido de los consejos locales y a la inexistencia de personas que pudieran garantizar el

---

<sup>268</sup> Entrevista RG1.

correcto funcionamiento de este asunto. Según este representante gubernamental, ambas discusiones llevaron a los donantes a presionar fuertemente la actuación del Gobierno:

*“The donors were all one sided, they set the benchmarks; if you do not get them they do not put money for reforms. So, that created tension everywhere in the country. The donors set benchmarks, you had to respect these benchmarks and of course we cannot give you support or capacity for reform. So, this was a huge tension around the local institutions, that was a dilemma, do they have enough capacity to carry on? Are they going to push the people to their limit? Are they going to meet the benchmarks or not? And how would the program will continue? People did not have sufficient money to carry on this.”*<sup>269</sup>

Por lo que respecta a los *representantes de los donantes*, un representante de DfID considera que, en efecto, la idea de impulsar el proceso de descentralización como prioridad vino esencialmente del Gobierno del SLPP. Las personas que elaboraron los primeros borradores, en opinión de este, fueron sierraleoneses contratados por el Banco Mundial que pasaron a ocupar cargos en el Ministerio para el Gobierno Local y el Desarrollo Comunitario y en el Secretariado para la Descentralización. Según este, aunque el proceso de diseño e implementación debe ser considerado como un éxito, ya que se han puesto en marcha instrumentos y nuevas instituciones que han permitido la democratización y la apropiación local, es evidente que la reforma de la descentralización ha provocado importantes tensiones entre las nuevas autoridades y las tradicionales que es importante resolver.<sup>270</sup>

Por su parte, uno de los sierraleoneses contratados por el *Banco Mundial* para el desarrollo de esta estrategia afirma que la reforma fue diseñada a la luz de la experiencia que el Banco había tenido principalmente en Ghana, así como en otros lugares. La experiencia ghaniana fue crucial, asegura, ya que la mayoría de responsables dentro de este organismo consideraban que las variables existentes en Sierra Leona eran prácticamente las mismas que en Ghana, por lo que los resultados, que habían sido positivos en este primer caso, estaban asegurados.

---

<sup>269</sup> Entrevista RG2.

<sup>270</sup> Entrevista RI7.

Según el representante del Banco, aunque el Secretariado para la Descentralización (principal organismo impulsor de esta estrategia) estaba dirigido por sierraleoneses, la mayoría de iniciativas y propuestas venían diseñadas previamente por los expertos internacionales del propio Banco Mundial, que consultaban con los expertos nacionales los borradores y las estrategias a llevar a cabo. Este hecho es lógico, asegura, si se tiene en cuenta la falta de capacidades que los locales tenían para implementar muchos de estos aspectos:

*“I would like to tell you clearly that a lot of initiatives were not driving locally. They were like driven by the World Bank because, if the local staff is employed for example to head the Decentralization Secretary and that staff has never accounted a similar decentralization program in the past, somebody will be bombarding him with a lot of ideas about what works well, what does in and why. Some of those ideas may come in with a lot of prudent argument and value proves that if you do this it will work fine, if you do that it will not work well [...]. The question of dictating from outside [...] is something that is unavoidable.”<sup>271</sup>*

En este sentido, un aspecto esencial, en opinión de este, es que a pesar de que los documentos han sido diseñados por personas externas al país, existió un importante nivel de negociación y consenso entre los diferentes actores, si bien el porcentaje de quien dicta los términos del proceso y de la metodología a seguir es muy superior en cuanto a los donantes se refiere. Uno de los problemas relacionados con toda esta reforma es que los expertos internacionales y locales que contribuyeron a su diseño abandonaron al cabo de un tiempo sus responsabilidades, por lo que la implementación ha sido hecha por otros actores con motivaciones e ideas diferentes.<sup>272</sup>

Es importante, por lo tanto, analizar las percepciones de algunos *técnicos locales* que estuvieron implicados en el diseño e implementación de la estrategia de descentralización, dos de ellos trabajando directamente para el Secretariado de la Descentralización y otro como consultor nacional del PNUD. Como sucediera con la reforma del sector de la seguridad, la visión de estos tres responsables se caracteriza por su visión bastante positiva sobre el respeto del principio de apropiación local en todo este proceso. Según los dos responsables del

---

<sup>271</sup> Entrevista a TL2.

<sup>272</sup> *Ibíd.*

Secretariado, puede considerarse que la estrategia de descentralización tuvo dos fases claramente diferenciadas. En la primera, que fue hasta finales de 2004, el Gobierno recibió muchas presiones por parte de los donantes, quienes condicionaron la llegada de ayuda a la implementación rápida de una primera propuesta que ponía en marcha los Consejos locales. Según uno de ellos, el Gobierno aceptó los primeros borradores sin entender claramente las implicaciones que tenía y los cambios políticos y gubernamentales que suponía. Las consultas a la población y los responsables locales en esta etapa no fueron efectivas, ya que aunque se intentó tener en cuenta a los representantes de las zonas rurales, las consultas eran efectuadas de manera rápida y a modo de información de lo que iba a llevarse a cabo. Algunas de estas medidas generaron tensiones internas y tuvieron impactos negativos en el plano local, generando confusión entre los propios representantes e implicados en el proceso. La apropiación local en esta etapa fue mínima.<sup>273</sup>

La situación cambió considerablemente en 2004. A partir de entonces, los responsables locales fueron consultados mucho más y se intentó implicar de manera creciente a las organizaciones de la sociedad civil y a la población en el despliegue de algunas de las medidas. En los siguientes años también se trató de mejorar la Ley de Gobierno local, la cual había sido presentada en 2004 con numerosos déficits y problemas. En 2008 tuvo lugar la revisión del programa de descentralización, la cual enfatizó la necesidad de mejorar y reformular todos aquellos aspectos que habían sido detectados como problemáticos hasta ese momento. Todo este proceso final, fue liderado por los actores locales, por lo que debe considerarse que la apropiación fue gradualmente obtenida por parte de estos. En opinión de uno de los miembros del Secretariado, el proceso debe considerarse como un éxito, ya que en pocos años se han logrado resultados que ni en Ghana se habían conseguido, a la vez que las organizaciones de la sociedad civil han sido paulatinamente incorporadas a este proceso, en las que han desempeñado un papel de sensibilización de la población:

*“Decentralization was an experiment. If we take it closer to the people, if we involve a large majority of our people, things would be better...and we have seen that because of decentralization there is need to be more supervision,*

---

<sup>273</sup> Entrevista TL9.

*services delivery in key sectors have improved relatively compared to everything that based in Freetown...we do not expect realistically that within five years everything automatically changes...it's a process, first, we need to build the structures, to build capacities, looking at the public sector as a whole is common to everybody, civil society organizations inclusive, that capacity is a problem [...] So it's a process we had to start from scratch, we had no local councils, we needed to have it in 2004, when the 2004 Local Act was promulgated was needed to be elections...to build office complexes...people must be trained...the capacity they had is better...let's build capacity we can sustaine, because if we don't do this who is going to be able to identify everything...<sup>274</sup>*

Según el *representante local del PNUD*, uno de los que más activamente participó en el diseño de la reforma, el proceso de descentralización fue, en efecto, diseñado esencialmente por consultores externos en una primera etapa, la cual contó, sobre todo, con los recursos proporcionados por el Banco Mundial. No obstante, en este período se llevaron a cabo diversas consultas nacionales que trataron de incorporar aspectos señalados por algunos responsables locales. La relación entre expertos locales e internacionales fue en general positiva, ya que en poco tiempo los responsables locales adquirieron las capacidades necesarias para poder llevar a cabo algunas de las propuestas que se habían realizado. De este modo, la apropiación local del proceso fue gradualmente aumentando, a medida que las autoridades locales adquirirían mayor autonomía. Otro aspecto señalado es la integración de los valores y cosmovisiones locales en la configuración de la estrategia de descentralización. A pesar de que la descentralización implica una devolución de poder a las realidades locales, opina este experto local, muchos de los mecanismos desarrollados no están fundamentados en los valores y dinámicas locales, hecho que sucedió especialmente durante la primera etapa:

*"[...] donors insisted on some prototype, and it is supposed to be home-grown, ok? But because of the lack of expertees in the country, and because also government for them was misusing the money, so there is a higher risk that it is not being formed by cultural values. [...] [We looked at policies] that had being done in Cambodja, in Malasya, in South Africa or in Ghana [...] this probably denies the opportunity to people to have his say."<sup>275</sup>*

---

<sup>274</sup> Entrevista TL10.

<sup>275</sup> Entrevista TL11.

Las percepciones de las *organizaciones de la sociedad civil* sobre el proceso de descentralización son más críticas, aunque con matices. Según dos responsables de una de las organizaciones implicadas en esta estrategia, tanto el Gobierno como los expertos internacionales sólo han tenido en cuenta a las organizaciones de la sociedad civil a un nivel consultivo, que en muchas ocasiones no ha implicado la reformulación de la estrategia:

*“Most times, what civil society organizations did is just to respond to consultations, because the element of involvement that we are actually seeking we have not actually seen clearly...because when we see people’s ownership, we are talking about inclusion of the people into the processes...that the people themselves are able to decide how the processes should be. But what you most times see is consultations. There is somebody up there that design the policy and then they take it to the ground to the people to say we are doing consultations...and most times even the inputs that the people make, I don’t think they make meaningful changes to the main policy.”<sup>276</sup>*

Este hecho tiene consecuencias directas en la sostenibilidad y legitimidad del proceso de descentralización ya que, según ambos, muchas de estas iniciativas acaban teniendo importantes solapamientos y déficits, generando confusión y, sobre todo, un grado de desconocimiento considerable por parte de los principales beneficiarios: la población local. La experiencia en estos años demostraría que una gran parte de la sociedad no es consciente de las funciones de los nuevos organismos descentralizados, así como tampoco lo son, en ocasiones, sus principales responsables:

*“[...] what we have in most of this country is illiterate people, people do not even know what Local Councils can make or not...so you go to all these councillors and...even these councillors themselves do not know their roles, they do not know what they are supposed to do...you had Ward Committees, they are just illiterate...people do not attach the kind of importance that is supposed to be given to the decentralization process.”<sup>277</sup>*

Otro de los representantes de la sociedad civil implicado en esta estrategia considera que, en comparación con otras reformas de construcción de paz, la de la

---

<sup>276</sup> Entrevista SC6.

<sup>277</sup> *Ibíd.*

descentralización política ha contado con una participación de las organizaciones de la sociedad civil considerable. No obstante, en opinión de este, su papel ha sido en muchas ocasiones secundario, debido sobre todo a la afluencia de consultores externos (muchos de los cuales procedían de países de África occidental, especialmente de Ghana).<sup>278</sup> El grado de apropiación local en todo este proceso, señala otro miembro de la sociedad civil, podría haber sido mucho mayor si los donantes hubieran tenido mucha más paciencia y hubieran ofrecido un mayor margen de maniobra para explicar a las comunidades las características de las nuevas instituciones, pero también para sensibilizar y formar a los propios miembros de las diferentes organizaciones de la sociedad civil, quienes, al fin y al cabo, son los intermediarios más directos con la realidad comunitaria.<sup>279</sup>

En suma, el proceso de descentralización presenta características similares a la reforma del sector de la seguridad. Como sucediera con la primera estrategia, la mayoría de actores coinciden en señalar la inexistencia de apropiación local (modelo 3) en la primera de las fases del proceso, especialmente hasta 2004 y 2005, o bien una participación limitada y condicionada (modelo 2). En esta primera fase otro factor que condicionó la apropiación local fue la desconfianza mutua entre las partes. Posteriormente, los técnicos locales y el Gobierno fueron capaces de ir liderando gradualmente las principales decisiones en este terreno, escenificando una consolidación del modelo 2, en el que los actores locales van adquiriendo gradualmente las capacidades requeridas por los donantes para liderar el proceso. Por otra parte, tanto los expertos locales como las organizaciones de la sociedad civil consideran que muchas de las nuevas instituciones no están enraizadas en las cosmovisiones locales ni tampoco han logrado el nivel de comprensión que sería necesario por parte de las comunidades locales (Nakaya, 2006; Ismail, 2008). Algunas organizaciones de la sociedad civil también han destacado la dinámica esencialmente elite-céntrica que habría impedido una participación efectiva de dichas organizaciones en el proceso de diseño e implementación de la estrategia de descentralización.

---

<sup>278</sup> Entrevista SC2.

<sup>279</sup> Entrevista SC4.



### 4.3. Apropiación local en el Tribunal Especial para Sierra Leona

El Tribunal Especial es un caso especialmente interesante para analizar en términos de construcción de paz, tal y como hemos observado en el capítulo anterior. En primer lugar, es un organismo de una naturaleza excepcional, diferente a las iniciativas de justicia retributiva ya existentes en otros escenarios posbélicos. Segundo, el Tribunal convivió con otra iniciativa de justicia transicional de gran dimensión como fue la Comisión para la Verdad y la Reconciliación, con la que se produjeron determinadas tensiones fruto de los diferentes enfoques que utilizaron y de los mecanismos muchas veces incompatibles. Tercero, el balance realizado sobre el papel del Tribunal en el país es esencialmente negativo, ya que se considera que no sólo no ha contribuido a la reconciliación del país sino que además ha generado graves tensiones en el sur y este del país con el procesamiento de los principales responsables de las milicias CDF, especialmente de su líder, Hinga Norman. Una pregunta primordial al respecto es, precisamente, si el Tribunal ha obtenido estos resultados negativos por ser un instrumento esencialmente exógeno y ajeno a las dinámicas del país o bien si, en definitiva, responde a las demandas que en su momento realizaron el Gobierno y determinados sectores del país. A continuación analizaremos las percepciones de algunos de los actores que estuvieron implicados en el origen y desarrollo del Tribunal, con el objetivo de determinar qué grado de apropiación local existe en esta iniciativa y si, a pesar de las tensiones que ha generado, continúa siendo un instrumento válido y legítimo para una parte de la población y un instrumento relevante para la reconciliación y la consolidación y sostenibilidad del conjunto del proceso de construcción de paz.

Dos de los *representantes gubernamentales* implicados en la petición de establecer y desplegar un Tribunal Especial para Sierra Leona tienen visiones encontradas respecto a este hecho. Por una parte, uno de estos representantes considera que fue el propio Gobierno el que escribió una carta a Naciones Unidas de *motu proprio* demandando “un mecanismo para que los rebeldes del RUF rindieran cuentas ante la justicia”. Esta demanda respondía a lo que algunas organizaciones de la sociedad civil venían criticando tras el acuerdo de paz de Lomé, que había concedido la amnistía a todos los miembros del RUF e incluso conformado un Gobierno de Unidad Nacional, en el que Foday Sankoh era su Vicepresidente. Esta petición popular se incrementó tras el secuestro de los

cascos azules por parte del RUF y después de producirse varias manifestaciones populares ante la casa de Sankoh en Freetown que acabaron con varias personas muertas. Una vez hecha la petición, el Vicepresidente del país, Solomon Berewa, viajó a Nueva York para discutir el contenido del Tribunal. Tras largas deliberaciones y negociaciones con los técnicos de Naciones Unidas, Berewa regresó a Freetown con una propuesta de borrador que fue discutida por el Gobierno sierraleonés y firmada formalmente. Sin embargo, un aspecto subrayado por este representante gubernamental es que en el contenido del acuerdo no existía ninguna cláusula que estipulara que las CDF debían ser juzgadas, ya que en las negociaciones se había hablado específicamente de los casos relacionados con el RUF. Una vez empezaron las investigaciones del Tribunal y se anunció el procesamiento de Norman y el resto de miembros de las CDF, el Gobierno no pudo hacer nada al respecto, ya que una de las cláusulas del acuerdo determinaba que la jurisdicción del Tribunal estaba por encima de las competencias gubernamentales o de la jurisdicción de los tribunales nacionales:

*“[...] We never thought they [CDF] would be charged. We never thought that. But after we agreed to think and we had nothing but the court. We could not control it. There was a provision which said the government could not control the operation of the court, they had to be free to do their work, according to the statute establishing. So they came and started investigating.”<sup>280</sup>*

En este sentido, otro de los problemas señalados fue la manera de proceder de la comunidad internacional quien, según este representante gubernamental, no contempló en ningún momento una consulta con el Gobierno ante un tema tan sensible para el conjunto del país, como era el procesamiento de varias personas que estaban muy bien valoradas por algunos sectores poblacionales. En este sentido, el Gobierno simplemente fue avisado de que se iba a producir el arresto de los miembros de las CDF, incluido Norman, sin que ningún máximo dirigente institucional pudiera evitarlo:

*“[...] it was a sensitive issue, the prosecution of the CDF members in the Special Court. But the international commission was insensitive to it, just as it had been insensitive to everybody. [...] they did not tell us, they arrested them. They all knew they were going to do it. The only persons they were*

---

<sup>280</sup> Entrevista RG1.

*going to charge, were them [...] These are the type of things that caused problems.*<sup>281</sup>

Otro de los representantes gubernamentales entrevistados que estuvo implicado en el origen del Tribunal Especial es mucho más crítico incluso con el debate sobre quién tuvo verdaderamente la iniciativa de solicitar el establecimiento del Tribunal. Tal y como analizábamos en el capítulo anterior, la iniciativa habría procedido exclusivamente de Naciones Unidas y el Gobierno sierraleonés habría sido condicionado a su aceptación bajo la amenaza de no recibir más fondos para el proceso de construcción de paz. Algunos miembros del ejecutivo habrían preferido apostar por la CVR al considerar que contribuía de manera mucho más eficaz al proceso de reconciliación nacional. Sin embargo, la dependencia de recursos externos les hizo aceptar unas condiciones que venían estipuladas desde fuera, desembocando en un instrumento que no respetaba la soberanía nacional y que además no favorecía una verdadera reconciliación:

*“[...] they came to say “we told you so, we told you so and you are not addressing these issues” and we said: ‘no, this is our country, you wanted us to forget about that and address it’. So, the valuable force was that, they said so if you do not address this case, then of course we are not going to help. I cannot imagine, at that time, with the peacebuilding reforms, they did it and everybody was fine, so that was the end, it was better. And if we did not sign the agreement for the Special Court, they would not release funds. So, we were forced to sign a draft of the agreement for the Special Court which came from New York. And then, some of the elements were negotiated but there was a lot of tension at the time and then the Special Court agreement came into place. [...] Even the Special Court had more jurisdiction than the Supreme Court itself, you know? The Constitution of Sierra Leone did not allow for that, the Constitution of Sierra Leone places the Supreme Court above any other court.”*<sup>282</sup>

Naciones Unidas fue en este caso el principal impulsor de la iniciativa, si bien contó con el importante respaldo financiero y político de países como *EEUU*. No obstante, un elemento significativo relacionado con este asunto son las discrepancias existentes entre los propios donantes a la hora de respaldar el Tribunal Especial. El *Reino Unido*, a través de su principal representante

---

<sup>281</sup> *Ibíd.*

<sup>282</sup> Entrevista RG2.

diplomático en el país durante esos años, Peter Penfold, criticó abiertamente el establecimiento del Tribunal y, muy especialmente, el procesamiento de Hinga Norman y el resto de miembros de las CDF.<sup>283</sup> Según Penfold, la iniciativa de establecer el Tribunal no fue del Gobierno de Kabbah, quien estaba interesado en consolidar la estabilidad interna, sino una iniciativa impulsada por Naciones Unidas y por EEUU, país que paradójicamente había sido crucial en la consecución del acuerdo de Lomé que consagraba a Sankoh como Vicepresidente del país. En opinión de Penfold, Kabbah fue “persuadido” para hacer ver que el Tribunal era una iniciativa local:

*“Kabbah was “persuaded” to write to Koffi Annan, the UN Secretary-General, requesting the UN to either establish a Special War Crimes Court or to extend the mandate of the International Criminal Tribunal for Rwanda to cover Sierra Leone. [...] The critical American involvement in this matter was somewhat ironic since the US had been so forcefully pressing President Kabbah to share power with the rebel leader, Foday Sankoh. How this same government, less than a year later, would be pressing the Sierra Leone government to charge Sankoh and his cohorts with war crimes and to establish a War Crimes Court was bewildering to many.”* (Penfold, 2009: 55-56)

Contrariamente, uno de los expertos internacionales enviados al país para iniciar el diseño del Tribunal considera que la iniciativa debe ser entendida esencialmente como una petición realizada por el Gobierno de Sierra Leona a Naciones Unidas en la que no existieron verdaderas presiones externas. Asimismo, el proceso de diseño y configuración del tribunal habría contado en todo momento con miembros del Gobierno que fueron negociando con una serie de expertos internacionales el conjunto del acuerdo.

Uno de los *técnicos locales* involucrado en todo el proceso de configuración del Tribunal considera que pueden distinguirse tres momentos principales para valorar la apropiación local respecto a esta iniciativa. El momento de la solicitud formal del

---

<sup>283</sup> Cabe señalar que Penfold había trabado una sólida relación con Norman, a quien consideraba una pieza clave en la estabilización del país desde el establecimiento del primer gobierno del SLPP en 1996. Penfold ha llegado incluso a sugerir abiertamente que la muerte de Hinga Norman, antes de que pudiera prestar declaración, podría haber sido inducida, ya que se temía que sus declaraciones implicaran al propio Gobierno sierraleonés en algunos de los crímenes de los que eran acusados los miembros del CDF (Penfold, 2009: 66). Véase también capítulo 6.

Tribunal es imputable al Gobierno de Sierra Leona, ya que fue éste quien demandó oficialmente el establecimiento de esta institución, si bien vino claramente condicionada por las presiones internacionales y las preocupaciones que habían suscitado los constantes episodios de desestabilización interna.

Un segundo momento es el del diseño del funcionamiento del Tribunal. Aunque en esta fase se contó con la participación de algunos representantes gubernamentales y expertos locales, el diseño inicial del Tribunal habría sido esencialmente confeccionado por una ONG de carácter internacional llamada *No Peace Without Justice*, cuyos miembros eran todos juristas internacionales. La participación, por ejemplo, de organizaciones de la sociedad civil local en todo este proceso fue prácticamente nula, a parte de alguna consulta puntual a algunas de las organizaciones relacionadas con estos temas. Esta dinámica fue justificada por la falta de capacidades locales a la hora de poder contribuir al diseño del Tribunal, lo que en parte debe ser considerado como cierto ya que no existían personas realmente especializadas y con suficiente experiencia en este ámbito. En esta fase, sin embargo, se produjeron algunas tensiones entre los representantes locales que participaban en las discusiones y los consultores y expertos externos, no sólo relacionados con las personas que debían ser procesadas y con la imputación de las CDF, sino también sobre, por ejemplo, cuál era la barrera para considerar que una persona debía ser considerada como “máximo responsable de cometer violaciones de los derechos humanos” (elemento que finalmente fue muy restrictivo), el tipo de leyes que debían prevalecer (si las de carácter nacional o bien las nuevas establecidas por el Tribunal) o sobre quién debía realizar los nombramientos de los diferentes jueces y abogados (en el que los locales defendían el nombramiento de un mayor número de sierraleoneses). En todas estas discusiones, señala este técnico local, prevalecieron los criterios internacionales, hecho que posteriormente generaría problemas en el conjunto del proceso. Asimismo, cabe señalar que una vez el Tribunal empezó sus funciones, el Gobierno prefirió no entrometerse en sus decisiones y funcionamiento, por lo que habría existido una decisión deliberada de no liderar este proceso.

Un tercer y último momento del Tribunal es el que tiene que ver con su implementación y puesta en marcha. Esta etapa se caracterizó por el liderazgo de los nuevos responsables de la institución (David Crane, Desmond Silva, etc.), así

como por una incorporación lenta pero gradual de sierraleoneses a algunos de los cargos establecidos por el Tribunal.<sup>284</sup>

Finalmente, es importante analizar las percepciones de diferentes *organizaciones de la sociedad civil* sobre el proceso del Tribunal Especial y su relación con el principio de apropiación local. Uno de los representantes de estas organizaciones considera que existieron dos problemas de fondo con el Tribunal desde su inicio. Uno relacionado con la falta de legitimidad popular, ante la indignación que generó en el sur y en el este del país el procesamiento de los miembros de las CDF. Y un segundo problema vinculado al escaso grado de conocimiento que en muchas zonas rurales (donde el índice de analfabetismo es extraordinario) se tiene respecto a las funciones y el papel del Tribunal. En este sentido, algunas organizaciones de la sociedad civil, junto con la “Sección de Alcance” del Tribunal (Outreach section) han tratado de utilizar vídeos y materiales gráficos que expliquen a la gente qué es lo que está sucediendo en el Tribunal y qué implicaciones tiene para el conjunto del país. Asimismo, el hecho de que el Tribunal haya acabado juzgando sólo a 13 personas también habría sido problemático, ya que si se quería profundizar en el sentido de reconciliación y de fin de la impunidad, no se ha tenido en cuenta lo que ha sucedido a nivel comunitario, donde han sido las organizaciones de la sociedad civil las que, sin ningún tipo de recursos extraordinario, han tenido que desarrollar mecanismos para favorecer el retorno y la reinserción de ex combatientes en sus comunidades, en los pocos casos que se ha producido:

*“One of the problems with the Special Court is that it was so focused in targeting 13 people, and was assuming that the rest of those that were involved in the war should be handled by the civil society organizations and the Government...If you’re saying we just handle those that “beared the greatest responsibility” and you’re spending millions of dollars, of course, that in itself we’ll not solve the problem. The reality for the people in the villages is that for them the person that inflicted harm on them it was not Foday Sankoh.”<sup>285</sup>*

---

<sup>284</sup> Entrevista TL12.

<sup>285</sup> Entrevista SC7.

Otro representante de la sociedad civil destaca el nulo enraizamiento de una iniciativa como el Tribunal Especial en las leyes, en las cosmovisiones y en las dinámicas del país, hecho que es del todo indicativo del escaso nivel de apropiación local que en todo su recorrido, desde su origen hasta el anuncio de las sentencias, ha tenido esta iniciativa:

*“The Special Court still has a lot of challenges to impact in legacy and legal reform and address impunity in this country. It has arrested and convicted people...and it’s spending a huge resources in Charles Taylor...but this is not bringing any meaningful change...”<sup>286</sup>*

Así las cosas, las percepciones sobre el proceso de establecimiento del Tribunal Especial muestran claramente la falta de apropiación local en todas sus principales fases y el predominio de un modelo 3 en la mayoría del proceso. Si bien el Tribunal trató de incorporar a algunas personas de nacionalidad sierraleonesa a las negociaciones y al desarrollo de la institución, todos los actores coinciden en señalar el liderazgo esencialmente exógeno. La falta de capacidades locales o la dependencia de los recursos externos pero también la existencia de factores estructurales condicionaron este modelo. El Tribunal estuvo esencialmente motivado por los intereses y visiones internacionales que consideraron este instrumento como fundamental para favorecer el fin de la impunidad en el país. Sin embargo, el resultado, como ya veíamos en el capítulo anterior, ha sido irrelevante para muchas personas (por los problemas que ya hemos detallado), pero también ha acabado agravando las tensiones en el país. Ambos hechos indicarían que el Tribunal Especial no ha contribuido ni a la sostenibilidad ni a la legitimidad del proceso de construcción de paz posbélica sierraleonés.

#### **4.4. Análisis comparativo de la apropiación local en las tres reformas**

El análisis de estas tres reformas y del grado de apropiación local en cada una de ellas nos ha permitido entrever la existencia de algunos rasgos transversales y comunes a las tres reformas, así como de ciertas diferencias. En general, pueden señalarse cuatro características importantes al respecto. En primer lugar, *no todas estas reformas han experimentado el mismo modelo de apropiación local*. La reforma del sector de la seguridad y el proceso de descentralización política han

---

<sup>286</sup> Entrevista SC3.

contado con una participación de actores locales, tanto en sus fases de diseño e implementación, mucho mayor que el establecimiento del Tribunal Especial, si bien siempre condicionada a determinados aspectos (modelo 2). El Tribunal, en cambio, ha sido una iniciativa claramente exógena y configurada por actores externos, que han hecho prevalecer sus criterios, valores e intereses a la hora de determinar su funcionamiento (modelo 3). No obstante, si bien las otras dos reformas han registrado mayor participación local, esta presencia también ha tenido en algunos casos un valor testimonial, ya que los actores internacionales y los propios responsables locales han admitido la falta de capacidades locales, la dependencia de recursos externos (y por lo tanto, la capacidad de influencia) o la desconfianza mutua como factores que han condicionado la apropiación.

Un segundo elemento característico de estas tres reformas (especialmente de las dos primeras) es que se ha tratado de visualizar, por parte de los diferentes actores que participaron, la existencia de un *proceso gradual y paulatino de apropiación* o, dicho de otro modo, el paso de un modelo 3 al modelo 2, e incluso una cierta consecución del modelo 1, según defienden algunos actores como los técnicos locales. Este proceso se ha producido a medida que las reformas avanzaban hacia la fase de implementación, ya que en su fase de diseño raramente han podido contar con el liderazgo de los actores locales, muy condicionados por los planteamientos de los actores externos. El proceso gradual de apropiación indica claramente que este principio es entendido y practicado no tanto como un derecho *per se* sino precisamente como un *derecho condicionado a la existencia de capacidades* y, por lo tanto, a un *proceso de transferencia de capacidades de los actores externos a los internos*. Tanto en el caso de la reforma del sector de la seguridad como en el de la descentralización, esa transferencia se empezó a producir una vez los primeros borradores de las respectivas estrategias ya habían sido diseñados por los expertos internacionales. En el proceso de implementación de esas estrategias, tanto los actores gubernamentales como los técnicos locales, con la consulta puntual a las organizaciones de la sociedad civil, fueron mejorando ambas reformas, bajo la supervisión y el criterio de los actores internacionales. En lo respectivo al Tribunal Especial, ese proceso de transferencia no se produjo ya que se consideró que para su funcionamiento era necesario el liderazgo de actores externos, que fueron incorporando a algunos locales a cargos administrativos durante la marcha del proceso.



Un tercer elemento característico y muy significativo, que respondería así a una de las cuestiones planteadas en el capítulo quinto, es que los “*propietarios locales*” de las reformas de la construcción de paz posbélica han sido, en general, *las elites políticas del país y los técnicos y expertos locales contratados*. En ninguno de los tres casos puede considerarse que la apropiación local haya tenido un sentido amplio, de abajo a arriba (*bottom-up*), sino eminentemente elite-céntrico (*top-down*). Esto ha sido, en cualquiera de los tres casos (si bien en el del Tribunal es mucho más obvio), manifestado de manera crítica por las organizaciones de la sociedad civil. Según estas, tanto la reforma del sector de la seguridad como el proceso de descentralización se hicieron sin contar con la participación efectiva de estos colectivos ni escuchando las voces de las comunidades locales. En todo caso, el proceso siempre era inverso: se consultaba a las organizaciones locales sobre borradores ya prediseñados, sin una capacidad aparente de incidencia con sus comentarios y se informaba a las comunidades locales sobre el tipo de reforma que se iba a llevar a cabo y algunas de sus implicaciones. Asimismo, se han reconocido la existencia de impactos negativos de cada una de estas reformas en el conjunto del proceso, principalmente por el escaso conocimiento que los actores internacionales o las elites políticas del país tienen sobre las implicaciones de estas estrategias a nivel más comunitario. En los dos primeros casos, este hecho llevó a la redefinición de las estrategias y a una supervisión en la que los técnicos locales adquirieron un protagonismo principal, pero en el que la participación de las organizaciones de la sociedad civil continuó siendo juzgada por estas como insuficiente.

Un último aspecto que cabe señalar tiene que ver con las *diferentes percepciones que cada uno de estos actores tiene* sobre el mismo proceso. En los dos primeros casos (la experiencia del Tribunal es sensiblemente diferente) existen un tipo de percepciones similares. Por una parte, los *actores gubernamentales* han tendido a señalar la situación de incapacidad y de dependencia que padecían en un primer momento y, por lo tanto, a reconocer abiertamente la inexistencia de apropiación en las primeras fases. Del mismo modo, estos actores han señalado la existencia de tensiones con los donantes internacionales a la hora de definir algunas cuestiones. Este hecho estaría relacionado con lo observado en el capítulo anterior donde se analizaba la interacción crecientemente tensa que tuvieron el Gobierno del SLPP y los actores externos como consecuencia de los casos de corrupción y

de los lentos avances constatados por los donantes internacionales. En cuanto a los *donantes* se refiere, en los dos primeros casos han tendido a reconocer la falta de capacidades locales como un problema para ceder protagonismo y liderazgo a los actores locales, si bien han hecho especial énfasis en el papel de los técnicos locales o de algunos actores gubernamentales. Un caso especialmente significativo es el de las percepciones de los *técnicos locales*. Tanto en la reforma del sector de la seguridad como en el proceso de descentralización, estos actores han defendido la notable existencia de apropiación local, considerando que los donantes internacionales les concedieron a ellos y al conjunto de los actores locales un gradual protagonismo que pondría de manifiesto que ambas reformas son el resultado también de la participación de los actores locales. Finalmente, las *organizaciones de la sociedad civil* se han mostrado en todos los casos muy críticas con la forma y los resultados de las diferentes reformas. El problema no sólo ha sido que estas estrategias no hayan contemplado la verdadera participación de las organizaciones sociales y de las comunidades locales, sino que además, consideran que el proceso ha sido claramente inducido desde fuera, a pesar de que el resto de actores locales defiendan su relativo peso en el conjunto de las reformas. En este sentido, el principal problema asociado a estas dinámicas es el escaso nivel de legitimidad social de algunas estrategias (hecho que habría quedado más difuminado en el caso de las dos primeras) y las dudas sobre la sostenibilidad futura de muchas de las instituciones puestas en pie, así como de los resultados que están logrando.

En definitiva, el análisis detallado de estas tres reformas permite vislumbrar algunos de los problemas señalados en los capítulos teóricos y permite entender algunos de los resultados ambivalentes que se señalaban en el capítulo anterior. No obstante, más allá de este análisis es importante observar cuál es el balance oficial que han hecho algunos organismos internacionales y locales sobre la cuestión de la apropiación local y su relación con el proceso de construcción de paz, aspectos que abordaremos en el siguiente y último epígrafe de este capítulo.

## **5. EL BALANCE OFICIAL DE LA APROPIACIÓN LOCAL EN SIERRA LEONA**

Este último apartado tiene como objetivo analizar el balance oficial sobre la apropiación local en Sierra Leona. Para evaluar este aspecto, se han seleccionado

dos análisis que pueden ayudar a establecer un balance indicativo, desde perspectivas muy distintas. El primero quiere reflejar los informes elaborados por el CAD de la OCDE entre los años 2007 y 2008 (siendo útiles para el período que estamos analizando) en los que este organismo ya intentó llevar a cabo un examen sobre la efectividad de la ayuda en Sierra Leona y el cumplimiento de los principios consagrados en la Declaración de París por los donantes y por países receptores como Sierra Leona, siendo el de la apropiación local el más importante de ellos. El segundo análisis seleccionado es el realizado en el año 2008 por Eurodad (European Network on Debt and Development)<sup>287</sup> en colaboración con una de las principales organizaciones de la sociedad civil sierraleonesa, Campaign for Good Governance (CGG). En este análisis también se efectúa un balance de la ayuda entre el Gobierno del SLPP y de los donantes y el respeto y aplicación del principio de apropiación local.

### 5.1. Efectividad de la ayuda y apropiación local, según el CAD

A raíz de la Declaración de París, el CAD ha iniciado una serie de informes que tratan de evaluar y establecer ciertos parámetros (esencialmente cualitativos) para medir, entre otros principios, el de la apropiación local en países que reciben ayuda de miembros de la OCDE. Tal y como se afirma al inicio de los documentos que analizan el caso de Sierra Leona, “la apropiación local es crucial para alcanzar los objetivos de desarrollo fijados y central en la Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda” (CAD, 2008b: 1). La ayuda en Sierra Leona, subraya el informe, será más efectiva siempre que se apoye en un enfoque que favorezca la apropiación local y menos efectiva cuando el Gobierno receptor perciba que las políticas de ayuda y las diferentes estrategias vienen dirigidas por los donantes que proporcionan la asistencia (*Ibíd.*). De cara a medir la apropiación en Sierra Leona, el CAD considera que existen dos elementos que el país debería ser capaz de consolidar: en primer lugar, el hecho de ejercer un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo (muchas de las cuales se enmarcan en el proceso de construcción de paz posbélica) y, un segundo, la capacidad de coordinar los esfuerzos de los diferentes actores del desarrollo que trabajan en el país. Liderazgo y coordinación del gobierno local, por lo tanto, son los parámetros

---

<sup>287</sup> Eurodad es una plataforma que aglutina a más de 50 ONG de ámbito europeo: <http://www.eurodad.org/>

que el CAD considera imprescindibles para medir y entender el nivel de apropiación local.

El principal marco que el CAD ha escogido para evaluar este aspecto es la Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP) en Sierra Leona. Según el informe de 2007, el PRSP se ha convertido en un instrumento de carácter holístico que permite afrontar varias de las dimensiones que provocaron el conflicto armado en el país. Si bien se identifican varias mejoras en los últimos años, el CAD señala tres aspectos que deberían mejorarse para lograr una mayor apropiación en Sierra Leona. Estos tres elementos coinciden con algunas de las limitaciones y factores condicionantes en torno a la apropiación local que ya han aparecido en el apartado anterior, a saber: la *falta de capacidades locales*, la *relación de desconfianza mutua* entre el Gobierno y los donantes y la *escasa incorporación de las organizaciones de la sociedad civil* al desarrollo de las estrategias de construcción de paz.

En primer lugar, los informes del CAD consideran que entre los años 2007 y 2008 el Gobierno sierraleonés había sido capaz de mejorar su capacidad de priorizar y secuenciar las diferentes estrategias de construcción de paz integradas en el PRSP. No obstante, el organismo señalaba como algo preocupante la *falta de capacidades* tanto del gobierno central como de los actores gubernamentales de las diferentes regiones como un aspecto que verdaderamente limitaba el avance de la apropiación local en el país y, por lo tanto, la sostenibilidad de las estrategias de paz y de desarrollo.

Un segundo aspecto señalado por el CAD y especialmente significativo por lo que hemos abordado en los dos últimos capítulos, tiene que ver con las relaciones entre donantes y el entonces Gobierno del SLPP. Según el CAD, existían por entonces dos *elementos que definían y configuraban las relaciones entre ambas partes*. Por un lado, la *desconfianza mutua*, manifestada sobre todo en el escaso liderazgo que los donantes habían permitido al gobierno local en muchas de las estrategias. Analizando el PRSP, el CAD considera que si bien el Gobierno había podido dirigir la implementación de algunas políticas o lograr cierta autonomía en algunos de los puestos significativos (por ejemplo, a nivel del Gobierno central, el Vicepresidente presidía en el año 2007 un Comité interministerial para supervisar

la implementación del PRSP), la situación seguía siendo muy deficitaria. Según el informe de 2008, esta desconfianza había llevado a los donantes a crear “estructuras paralelas” de decisión generando así importantes tensiones con el gobierno local y erosionando el principio de apropiación local, la posibilidad de rendir cuentas a nivel doméstico y la construcción efectiva de instituciones a largo plazo (2008b: 9). Por otro lado, el CAD señalaba otro elemento determinante, coincidente con uno de los factores estructurales que condicionaban la apropiación local analizado en el capítulo quinto: debido al elevado nivel de dependencia de la ayuda externa que padece el gobierno de Sierra Leona, *las relaciones entre Gobierno y los donantes eran del todo “asimétricas”*. Esta asimetría, señala el CAD, se manifestaba sobre todo en las condicionalidades impuestas al Ejecutivo de Kabbah por parte de los principales donantes que resultaban en un tipo de rendición de cuentas unidireccional (del gobierno a los donantes, pero no a la inversa) y dificultaban enormemente la rendición de cuentas doméstica, entre el gobierno y su ciudadanía. Esta preocupación quedaba expresada de la siguiente manera en el informe de 2008:

*“Given the lack of mutual trust, the high level of aid dependency coupled with weak government structures and capacities, and the resultant assertive donor behavior, which is not always conducive to fostering national ownership and mutual accountability, it is not surprising that Sierra Leone has not moved forward more quickly in improving the aid system and in implementing more effective aid coordination and management mechanisms.”* (CAD, 2008b: 1)

Finalmente, el CAD ha hecho referencia en sus informes a otro de los aspectos que podría contribuir a incrementar el nivel de apropiación local como es la implicación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de las reformas. Evaluando algunas de las políticas existentes en el marco del PRSP, el CAD considera que estas organizaciones han tenido un papel limitado, si bien han podido participar de algún modo en algunos órganos de deliberación y en la formulación e implementación de algunas estrategias. Asimismo, el informe de 2007 también hace referencia a la escasa implicación del sector privado y al papel también simbólico del parlamento sierraleonés, que si bien tiene el mandato de aprobar los presupuestos generales del estado, en 2005 y 2006 todavía no gozaba de autoridad para aprobar los diferentes planes nacionales de desarrollo y construcción de paz.

Por todo ello, el CAD consideraba que, al menos en 2007, el nivel de apropiación local debía considerarse como “moderado”. Los principales desafíos que el país presentaba de cara a mejorar este indicador tenían que ver sobre todo con la escasa capacidad del gobierno, especialmente en su negociación con los donantes, lo que había llevado a estos últimos a influenciar fuertemente el diseño e implementación de los diferentes programas. En opinión del CAD (2008b), las acciones prioritarias que el gobierno debía llevar a cabo para enmendar este problema era el establecimiento de una estrategia de construcción de capacidades a todos los niveles.

## **5.2. El informe de Eurodad y Campaign for Good Governance**

Un segundo balance sobre la apropiación local en Sierra Leona es el realizado conjuntamente por Eurodad y por CGG (informe Eurodad/CGG, a partir de ahora). Este documento es, seguramente, uno de los análisis más completos que se ha realizado sobre la aplicación y la interpretación del principio de apropiación local en Sierra Leona durante el primer período posbélico (2002-2007), por lo que merece la pena analizar y desglosar algunos de sus planteamientos. El valor añadido de este informe es que ha aportado una visión crítica a partir de un análisis exhaustivo de los diferentes actores implicados en el proceso de construcción de paz y ha propuesto entender, como veremos más adelante, la apropiación desde un punto de vista mucho más comunitario, social y democrático. Muchas de las reflexiones establecidas por este análisis son coincidentes además con las percepciones y puntos de vista más críticos ofrecidos por los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que hemos analizado en el anterior apartado.

Según el informe Eurodad/CGG, los donantes en Sierra Leona han sido muy conscientes de la importancia de respetar el principio de apropiación local y, en el fondo, de respetar sus compromisos adoptados bajo la Declaración de París (2008: 4). Sin embargo, existen varias dinámicas que han imposibilitado el cumplimiento de esta idea. Coincidiendo con lo planteado en el capítulo quinto, Eurodad/CGG señalan la presencia de varios factores de tipo práctico y otros de tipo estructural que hacen casi imposible la apropiación en este país. Respecto a los *factores de tipo práctico*, el informe apunta unos cinco elementos concretos que, como mínimo, se produjeron en el período analizado. Un primer aspecto es que *el Gobierno no dispuso de la suficiente capacidad para priorizar y liderar las*

*diferentes estrategias de construcción de paz*, lo que concedió a los donantes la posibilidad de financiar aquellas políticas que consideraban más adecuadas de acuerdo con sus visiones e intereses. De este modo, los actores internacionales acabaron financiando y priorizando por aspectos especialmente relacionados con las estructuras de gobernación del país (reforma del sector de la seguridad, justicia, descentralización, etc.), en detrimento de los aspectos socioeconómicos (especialmente vinculados a la creación de oportunidades o de empleo) o las grandes infraestructuras (carreteras, electricidad, etc.). Asimismo, este tipo de priorizaciones inducidas por los intereses de los donantes también ha llevado, como ya señalábamos al final del capítulo anterior, a que cuando se ha invertido en el ámbito socioeconómico se hiciera en la creación de infraestructuras o edificios (escuelas, centros de salud) por encima de las personas relacionadas a este ámbito:

*“[...] today much more likely to ask questions about the sustainability of projects. Large numbers of schools and health centres have been rebuilt in Sierra Leone following the war but in many cases there are not the qualified people to staff them. [...] For example in the health and the education sectors, buildings are more important than personnel.”* (Eurodad/CGG, 2008: 18)

Un segundo aspecto práctico que limita la apropiación en Sierra Leona es que *la ayuda presupuestaria* (un tipo de ayuda que debería incrementar la apropiación local) *está sujeta a numerosas condicionalidades* que hacen muy difícil que el Gobierno pueda finalmente disponer de recursos para aquellos ámbitos que considera prioritarios. Todas estas condicionalidades, señala el informe, son además confusas y se solapan con las establecidas por cada uno de los donantes que utiliza la ayuda presupuestaria como instrumento: mientras que DfID puede utilizar determinados criterios para conceder y aprobar el envío de ayuda, el Banco Mundial y la Comisión Europea establecen otros que son diferentes y que priorizan por otras condiciones.

El informe señala un tercer factor que tiene que ver con el hecho de que *los principales donantes han vinculado sus desembolsos en Sierra Leona a los objetivos estipulados por el FMI*. Esto provoca que se produzcan importantes tensiones entre las aspiraciones macroeconómicas del Fondo y los objetivos

supuestamente vinculados a la reducción de la pobreza que suele promover la ayuda presupuestaria en el marco de los PRSP. Asimismo, los objetivos del Fondo (determinados patrones de crecimiento, etc.) son considerados por el informe como demasiado ambiciosos y pueden incluso tener efectos negativos para el conjunto del país. En general, este tipo de planteamientos ha llevado a una disminución de la apropiación local, pero también a que la ayuda tienda a ser menos efectiva y a que favorezca la reducción de la deuda doméstica o el incremento de las reservas externas en detrimento del gasto en el sector social.

Un cuarto aspecto que limitaría la apropiación local, según el informe Eurodad/CGG, es que el *margen de negociación de las condiciones del apoyo presupuestario para el gobierno es del todo limitado*. Si bien la Declaración de París afirma que los donantes respetarán el liderazgo del gobierno local, en Sierra Leona el proceso está esencialmente liderado por los donantes. Tal y como reflejaba la dinámica de configuración de las tres reformas que hemos analizado anteriormente, en el establecimiento, por ejemplo, de los diferentes “parámetros” que servirán para medir la buena marcha de algunas estrategias, son los donantes quienes realmente determinan su forma. Del mismo modo, las organizaciones de la sociedad civil suelen tener un papel secundario o testimonial o simplemente no son informadas de muchas de las decisiones adoptadas en la configuración de muchos de estos parámetros. Para Eurodad y CGG, más allá de plantear la idea de apropiación local sería importante avanzar hacia el concepto de “*apropiación democrática*” (*democratic ownership*), lo que implicaría ser conscientes de la importancia que tiene el ofrecer espacio a los diferentes sectores de la sociedad en la construcción de las diferentes políticas y estrategias que, al fin y al cabo, están determinando las estructuras del país. La apropiación democrática en Sierra Leona es, en opinión del documento que estamos analizando, una quimera si se tiene en cuenta no sólo la falta de capacidades locales que hemos venido señalando o bien las fuertes condicionalidades impuestas, sino también el nivel de dependencia que Sierra Leona tiene de la ayuda internacional y que hacen muy difícil una negociación horizontal:

*“Conditionality on aid in Sierra Leone continues to be a huge issue. The level of dependency on aid makes the government less likely to negotiate hard, and the government has never to date turned down aid because it did not like the terms of the aid that is was being presented with.” (2008: 26)*



En quinto y último lugar, Eurodad y CGG señalan un aspecto, aparecido en el capítulo anterior y en algunas partes del marco teórico, que tiene que ver con *la presencia masiva de expertos y consultores externos* que no sólo son determinantes en el rumbo de las diferentes estrategias sino que además absorben una parte importante del conjunto del presupuesto teóricamente destinado al desarrollo y la construcción de paz local. Esta tendencia, que puede resultar comprensible teniendo en cuenta el tipo de políticas que tienden a impulsarse y la falta de capacidades locales para llevarlas a cabo, menoscaba la posibilidad de que los actores locales puedan realmente apropiarse a medio y largo plazo de muchas de las estructuras y pone en graves dificultades a algunos sectores cuando algunos de estos expertos abandonan el país y no son reemplazados.

A modo de conclusión, Eurodad y CGG consideran que estos factores limitantes deben entenderse a partir de un marco mucho más amplio en el que, al menos en la época analizada, fueron determinantes el tipo de relaciones mantenidas por el Gobierno del SLPP y los donantes. Al igual que señalaran los informes del CAD, Eurodad y CGG consideran que estas relaciones se han caracterizado por *una asimetría constante y una falta de horizontalidad* patente que han derivado en una dinámica donde las prioridades y agendas internacionales suelen pasar por encima de las locales, lo que supone una clara violación de los términos acordados bajo la Declaración de París. Asimismo, sostiene el informe, las relaciones entre ambas partes durante esta época se caracterizaron también por una dinámica de desconfianza mutua que aumentó las dificultades. Eurodad y CGG también concluye subrayando la necesidad no sólo de establecer mecanismos o pautas que favorezcan la apropiación local en Sierra Leona sino también de transitar de una concepción de apropiación esencialmente “gubernamental” o elite-céntrica a una apropiación mucho más amplia y democrática:

*“Ownership is rather something [...] that must be “demanded” by citizens and if Sierra Leoneans were to “own the process then the aid would go where we want it to go”. This demand and control over the process beyond a particular Ministry requires more democratic processes and procedures. Citizens need to have both the information and the space to be able to participate in relevant debates about how aid to Sierra Leone is channelled and spent. This view of ownership by citizens in Sierra Leone is echoed in the concept of “democratic ownership” that CSOs internationally have been*

*advocating for, whereby “democratic ownership” means involving citizens, including women’s organisations, in the formulation and delivery of policy and programmes. It also means establishing legitimate governance mechanisms for decision making and accountability, including parliaments and elected representatives.”* (Eurodad/CGG, 2008: 16)

A pesar de partir de lógicas diferentes (un punto de vista más institucional y otro más cercano a las opiniones de las organizaciones sociales), tanto los informes del CAD como el que acabamos de analizar apuntan elementos muy similares que coinciden en señalar el escaso afianzamiento de la apropiación local en Sierra Leona hasta el año 2007, o lo que es lo mismo, la prevalencia de un modelo de apropiación como derecho condicionado. Ambas fuentes quieren remarcar que este hecho supone un incumplimiento de los compromisos adoptados en la Declaración, así como la constatación de que el proceso de construcción de paz está lejos de alcanzar la sostenibilidad y la legitimidad deseadas.

## **6. RECAPITULACIÓN**

Este capítulo ha tratado de analizar el concepto de apropiación local en el proceso de construcción de paz posbélica en Sierra Leona. En primer lugar, el capítulo ha puesto de manifiesto la relevancia que dicho principio tuvo desde un inicio en los discursos y documentos de los principales actores externos involucrados en la construcción de paz. Igualmente, se han destacado los dos principales mecanismos que suelen utilizarse para potenciar la apropiación local en las relaciones entre gobierno y donantes: la ayuda presupuestaria y los PRSP.

El segundo apartado ha planteado una pauta de análisis para medir un concepto esencialmente polisémico a partir de tres modelos típicos de apropiación local que Sending (2010) establecía en el capítulo quinto. Estos tres modelos van desde concepciones y experiencias de apropiación cercanas a la idea del control local de las reformas a concepciones más restringidas y que implicarían el control externo o el derecho de apropiación condicionado a la existencia de determinados aspectos. Para analizar este asunto en mayor profundidad se ha partido del análisis de tres de las principales estrategias de construcción de paz (sector de la seguridad, descentralización y Tribunal Especial). Las percepciones de los diferentes actores involucrados en el diseño de cada una de estas estrategias nos han mostrado la

existencia de dinámicas diferentes, si bien en todas ellas han aparecido de manera transversal: la falta de apropiación en las primeras fases y el predominio de un modelo de apropiación restringido que ha ido gradualmente transitando hacia modelos de apropiación más amplios, la concepción de un tipo de apropiación elite-céntrica que ha tendido a excluir a las organizaciones de la sociedad civil de los principales procesos y la escasa incorporación de las visiones y valores de carácter autóctono en la configuración de estas políticas. La presencia de factores prácticos como la falta de capacidades locales o la dependencia de los recursos o bien de factores más estructurales explicarían algunas de estas situaciones.

El tercer y último apartado ha tratado de hacer un balance final sobre la apropiación local en Sierra Leona a partir de los informes de organismos intergubernamentales como el CAD de la OCDE o no tan institucionales como el de Eurodad y el CGG. Las constataciones realizadas por ambas fuentes han confirmado algunas de las dinámicas ya aparecidas en el apartado anterior y que apuntaban a una notable ausencia del principio de apropiación local en la manera de relacionarse los donantes y el gobierno y, por ende, en las estrategias de construcción de paz. La escasa capacidad del gobierno de imponer sus prioridades o de dirigir el conjunto del proceso de construcción de paz, tal y como estipula la Declaración de París de la que gobierno y donantes son firmantes, son la consecuencia de la existencia de la falta de capacidades locales o de la dependencia de los recursos externos pero también de unas relaciones esencialmente asimétricas, aspectos que concuerdan con los señalados de manera genérica en el capítulo quinto.

Por todo ello, estas páginas han puesto de relieve que la falta de apropiación local dificulta claramente el propósito de mejorar la sostenibilidad y la legitimidad del proceso de construcción de paz. Asimismo, muchos de los resultados ambivalentes que hemos observado en el capítulo anterior son también derivados, de algún modo, de todas estas dinámicas que tienen en lugar en Sierra Leona.



## **PARTE IV. CONCLUSIONES**



## CAPÍTULO 9. CONCLUSIONES Y VALIDACIÓN O REFUTACIÓN DE LA HIPÓTESIS INICIAL

Este noveno y último capítulo pretende recapitular todo lo planteado por esta investigación, a partir de la pregunta y de la hipótesis. La investigación ha tratado de analizar el debate académico, especialmente intenso en los últimos diez años, sobre el modelo de construcción de paz posbélica de posguerra fría. La pregunta inicial de investigación al respecto planteaba lo siguiente: ¿Cuáles han sido las principales aportaciones teóricas de los debates críticos de los últimos diez años sobre la construcción de paz posbélica y qué grado de relevancia pueden tener?

Ante esta pregunta, la hipótesis formulada señalaba: *los debates críticos de los últimos diez años podrían haber hecho cuatro aportaciones teóricas muy relevantes en el análisis de la construcción de paz posbélica:*

- i) Habrían señalado que en el fondo del modelo subyacería un consenso liberal sobre la construcción de paz alcanzado por los principales paradigmas de las relaciones internacionales.
- ii) Dicho modelo se caracterizaría por ser esencialmente problemático, insostenible e incluso ilegítimo al obtener resultados insuficientes, al estar fundamentado en concepciones equivocadas de la reconstrucción posbélica y al estar motivado esencialmente por los intereses domésticos de los principales países que lo lideran.
- iii) Existirían enfoques alternativos que podrían ayudar a que este modelo fuera menos problemático, fundamentados en el protagonismo que debería concederse a los actores locales y a sus visiones y *praxis* de construcción de paz.
- iv) El concepto de apropiación local abanderado por la agenda internacional de construcción de paz en los últimos años no está exento de polémica ni es evidente, sin trabajo de campo, que sea una respuesta válida ni alternativa al reproducir muchos de los problemas ya señalados.

Para responder a la pregunta y refutar o validar la hipótesis se han desarrollado un total de *nueve capítulos* agrupados en *cuatro partes* diferentes. Las dos primeras partes se han centrado en analizar y ordenar la bibliografía existente sobre la cuestión. En concreto, la primera parte ha analizado de manera descriptiva y objetiva el origen, la evolución y las características del modelo de construcción de paz (capítulo 1). La segunda parte se ha centrado en los debates críticos abordando: los fundamentos metateóricos que, según esta literatura, subyacerían al modelo de construcción de paz, determinando así su evolución y fisonomía en las últimas décadas (capítulo 2); analizando los principales disensos surgidos en el seno de esta literatura crítica (capítulo 3); los enfoques alternativos que la literatura crítica ha propuesto en respuesta al modelo de construcción de paz posbélica hegemónico (capítulo 4), y finalmente, ha analizado la valoración que han hecho de las implicaciones que el concepto de apropiación local ha tenido en la implementación del modelo de construcción de paz posbélica (capítulo 5). El análisis de toda esta literatura en estas dos partes configura así un *marco teórico* que recoge las características del modelo de construcción de paz posbélica de posguerra fría y la literatura crítica con dicho modelo.

La tercera parte ha analizado el *caso concreto de Sierra Leona* con el objetivo de valorar si algunos de los postulados planteados por la literatura crítica se ajustan o no a la experiencia de Sierra Leona y, por lo tanto, si son relevantes y pertinentes para el conjunto del debate sobre la construcción de paz.

Tal y como se ha justificado anteriormente, el contexto de Sierra Leona resulta especialmente significativo ya que ha sido considerado como un "laboratorio" de la construcción de paz posbélica por el gran número de reformas y de actores de diversa naturaleza que han participado en todo el proceso. En concreto, se ha tratado de analizar: i) las características generales del modelo de construcción de paz, especialmente en la primera fase posbélica (2002-2008); ii) si el tipo de modelo de construcción de paz que ha prevalecido en Sierra Leona responde a la idea de un consenso liberal sobre la construcción de paz; iii) si el modelo puede considerarse especialmente problemático, y iv) si el concepto de apropiación local ha podido o no contribuir a la mejora de la sostenibilidad y legitimidad de la construcción de paz en este país y si verdaderamente no responde a lo demandado por los enfoques de construcción de paz alternativos.



De este modo, los tres capítulos que comprenden esta última parte han analizado diferentes dimensiones, todas relevantes, del proceso de construcción de paz en Sierra Leona: se ha analizado el conflicto armado en este país (1991-2002) con el objetivo principal de aproximarnos al caso en sí, pero sobre todo para entender las narrativas que han predominado a la hora de explicar las incompatibilidades o causas de fondo que provocaron la violencia, ya que la influencia de uno u otro discurso podrían haber condicionado el tipo de modelo de construcción de paz implementado (capítulo 6); se han examinado las características del modelo de construcción de paz, analizando los principales ámbitos de reforma, los actores que han participado y los resultados que dichos actores y la literatura, en general, consideran que se han obtenido (capítulo 7), y finalmente, se ha valorado la relevancia del concepto de apropiación local en este caso, analizando el diseño e implementación de tres reformas concretas que, entre otros aspectos, han mostrado la interpretación que los diferentes actores tienen de esta idea, las dinámicas de interacción entre los actores y el proceso de gestación y desarrollo que suele experimentar una reforma de construcción de paz (capítulo 8).

Así las cosas, el análisis y desarrollo del marco teórico y de este caso de estudio en particular permiten establecer varias conclusiones al respecto que, además de representar la cuarta parte de esta investigación (capítulo 9) y ayudar finalmente a validar o refutar la hipótesis anteriormente planteada, quieren contribuir al debate sobre la construcción de paz posbélica. En primer lugar se plantean una serie de conclusiones obtenidas una vez analizado el caso de Sierra Leona y, en segundo lugar, se establecen unas conclusiones de tipo general. Todas las conclusiones, empero, se enumeran de forma consecutiva.

## **1. CONCLUSIONES A PARTIR DEL CASO DE SIERRA LEONA**

El análisis del caso de Sierra Leona permite establecer algunas conclusiones sobre los aspectos planteados en las tres primeras partes de la investigación. A continuación se exponen las principales.

### 1.1. Sobre el tipo de modelo de construcción de paz

**Conclusión 1.** El análisis del modelo de construcción de paz diseñado e implementado en Sierra Leona desde la finalización oficial del conflicto armado en enero de 2002 responde al **modelo estandarizado** de posguerra fría analizado en el capítulo 1. Recordemos que se caracteriza por un mandato muy amplio que combina aspectos relacionados con el mantenimiento de la paz con reformas estructurales destinadas a contribuir a la transformación de cuatro ámbitos principales: el de la seguridad y la gobernanza, el de la democratización y participación política, el de la recuperación socioeconómica y la liberalización económica y el de la justicia transicional. Estos cuatro ámbitos, en efecto, persiguen una triple transición (social, política y económica). Si bien los cuatro ámbitos han implicado un gran número de reformas en Sierra Leona, el ámbito de la justicia transicional se ha convertido en un ejemplo particular y genuino al integrar dos grandes iniciativas como son la Comisión para la Verdad y la Reconciliación y el Tribunal Especial y dos enfoques de justicia diferenciados (restaurativa y retributiva).

**Conclusión 2.** El proceso de construcción de paz posbélica en Sierra Leona también se ha caracterizado por implicar la **participación de un gran número de actores**, tanto internos (gobierno local, expertos locales u organizaciones de la sociedad civil) como externos (Naciones Unidas, organismos donantes bilaterales y multilaterales, ONGs internacionales o empresas privadas) de naturaleza muy diversa (civiles y militares, públicos y privados, estatales y no estatales). La relación e interacción de todos estos actores ha sido muy compleja, existiendo una doble dinámica interrelacionada. Una primera dinámica implica la interacción de estos actores con diferentes esferas: por ejemplo, la de los actores externos con la esfera internacional y con sus cuarteles generales o la de los externos e internos en y con las zonas rurales donde deben desplegar oficinas, organismos y misiones específicas. Una segunda dinámica de interacción implica la coordinación, la complementación y el alineamiento entre toda la constelación de actores que se encuentran en el país. La complejidad de esta interacción hizo que se pusieran en marcha mecanismos de coordinación diversos. No obstante, aunque algunos de estos mecanismos buscan realmente mejorar la coordinación, la mayoría se caracterizan por su escasa operatividad o bien por ser espacios utilizados por los actores externos, especialmente Naciones Unidas y donantes, para fiscalizar y

supervisar el trabajo del Gobierno local. Cabe señalar además que Sierra Leona se ha convertido en un espacio experimental a la hora de poner en marcha mecanismos como la Comisión de la Consolidación de la Paz de Naciones Unidas que busca, principalmente, la mejora de la coordinación o el compromiso sostenido de los donantes con el país.

**Conclusión 3.** El modelo de construcción de paz en Sierra Leona debe considerarse esencialmente como un ***modelo de construcción del estado***. Aunque las medidas liberalizadoras, tanto en el ámbito político (procesos electorales y descentralización) como en el económico (planes de reducción de la pobreza que persiguen el crecimiento macroeconómico) han sido muy significativas, la prioridad para el conjunto de actores internacionales, especialmente para la agencia británica de cooperación al desarrollo DfID (pero también para Naciones Unidas, el Banco Mundial o la Comisión Europea) ha sido la construcción de instituciones vinculadas al ámbito de la seguridad y de la gobernanza. Tanto a nivel cuantitativo (recursos) como cualitativo (implicación de los diferentes actores), la reconstrucción o refundación de las instituciones vinculadas al aparato de seguridad del estado (ejército, policía y servicios de inteligencia) y a la gobernanza e imperio de la ley (reforma del sector de la justicia y lucha contra la corrupción, principalmente) han demostrado ser la piedra de toque del proceso y la forma en que estos donantes han considerado que la estrategia para afianzar la estabilidad, la paz y el desarrollo en el país podía ser más efectiva. Esto se ha puesto de relieve con la elaboración de, por ejemplo, Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP) que han tratado de vincular discursivamente la seguridad y el desarrollo como caras de una misma moneda y de forma operativa situando la seguridad y la gobernanza como el primer y principal pilar del desarrollo y la paz en el país.

**Conclusión 4.** La consolidación de este modelo de construcción de estado como construcción de paz en Sierra Leona puede explicarse a partir de la idea del consenso liberal elaborado por la literatura crítica. En concreto, el modelo de Sierra Leona encajaría especialmente con la existencia de un ***“consenso liberal-realista”*** que combina formas conservadoras y ortodoxas de construcción de paz, privilegiando los aspectos de seguridad y gobernanza (e incluso de militarización en una primera fase) o una forma de actuar de arriba abajo (*top-down*), a la vez

que también da espacio a estrategias de liberalización política y económica o a la participación puntual de organizaciones de la sociedad civil. En este consenso liberal-realista no sólo participan los principales países donantes como DfID o USAID, especialmente preocupados e interesados por esta cuestión, sino también otras organizaciones como Naciones Unidas e incluso ONGs internacionales, las cuales también contribuyen en mayor o menor grado a la elaboración e implementación de políticas vinculadas con la construcción del estado. La gradual estabilización de Sierra Leona tras la finalización del conflicto armado y la consolidación de estrategias como la reforma del sector de la seguridad han conllevado una cierta transición hacia un modelo más de tipo ortodoxo-liberal, en el que no existe tanta presencia de actores militares o relacionados con el ámbito de la seguridad o en el que otras estrategias como el fortalecimiento de la sociedad civil o el respeto de los derechos humanos son cada vez más importantes.

**Conclusión 5.** La hegemonía de este consenso liberal-realista en Sierra Leona puede explicarse por factores internos y externos. A nivel interno, los principales actores internacionales han aceptado e integrado a sus discursos determinadas ***narrativas*** que, combinadas, han tratado de explicar las incompatibilidades y causas de fondo que provocaron el conflicto armado. Mientras que las narrativas del “nuevo barbarismo” y “la maldición de los diamantes” han conferido al imaginario internacional sobre el conflicto un carácter esencialmente criminal, postpolítico y desideologizado desde diferentes perspectivas (la primera subrayando la irracionalidad del conflicto y la segunda la hiperracionalidad de los combatientes), la narrativa del “estado en la sombra” (una versión local del discurso sobre los estados frágiles y el neopatrimonialismo) ha hecho especial incidencia en el problema de las elites y del colapso institucional que se produjo en el régimen de partido único del APC. En este sentido, la narrativa de “la exclusión y marginación de los jóvenes” también ha sido incorporada al imaginario internacional sobre el conflicto, pero de manera limitada y sin una traducción directa en la priorización de políticas y estrategias de construcción de paz más de tipo social. A nivel externo, el consenso liberal-realista hay que enmarcarlo ineludiblemente en el contexto post 11 de septiembre en el que el discurso sobre los estados fallidos ha tenido una gran repercusión y en el que las agencias de donantes han incrementado su preocupación por la construcción estatal. Toda esta visión, sin embargo, no ha tenido en cuenta los factores que indican que el

conflicto armado no fue la consecuencia de un problema estrictamente intraestatal sino en el que también los factores externos, tanto en la génesis como en el desarrollo del conflicto, fueron importantes: impacto de la herencia colonial, impacto de los planes de ajuste estructural, existencia de redes transnacionales de provecho, etc. De igual modo, esta visión no ha contemplado con suficiente medida la complejidad y la multicausalidad del conflicto armado y la interrelación, por lo tanto, de diversos factores (políticos, sociales, económicos, etc.).

## 1.2. Sobre los resultados reales, su aplicación y las agendas

**Conclusión 6.** Un primer aspecto a determinar es el que hace referencia a los **resultados**. Por un lado, la literatura, tanto académica como institucional, que ha analizado el balance del proceso de construcción de paz en este país ha enfatizado con especial insistencia la existencia de **“efectos no deseados”**. Dichos efectos tienen que ver sobre todo con la exacerbación de tensiones sociales y políticas, muy vinculadas a los procesos electorales (especialmente el del año 2007) que ha experimentado el país o al impacto que estrategias como la descentralización han tenido a nivel comunitario entre las instituciones tradicionales y las de nueva creación. Otro de los efectos señalados ha sido el de la recreación y fortalecimiento de las elites políticas, demostrado por la persistencia o agudización de las dinámicas de corrupción en el contexto posbélico.

**Conclusión 7.** Por otro lado, el **balance de los resultados obtenidos** en los diferentes ámbitos es muy ambiguo y ofrece numerosos matices: la reforma del sector de la seguridad se ha considerado muy exitosa, a pesar de los déficits logísticos todavía existentes; los avances registrados en la reforma del sector de la justicia contrastan con los graves problemas de corrupción denunciados por las organizaciones internacionales; la democratización y participación política ha mejorado gracias al relativo buen funcionamiento de los procesos electorales o del proceso de descentralización estatal; la situación de los derechos humanos ha mejorado en algunos aspectos (mayor empoderamiento de las mujeres, etc.) mientras que en otros se ha estancado; se ha logrado un considerable crecimiento macroeconómico o se ha mejorado ostensiblemente la gestión de los diamantes, si bien su explotación no ha beneficiado por el momento al conjunto de la población.

No obstante, todas estas mejoras matizadas de los aspectos de la seguridad, la gobernanza y la liberalización económica contrastan abiertamente con la involución en términos socioeconómicos para la gran mayoría de la población (pobreza generalizada, falta de oportunidades o incremento de las desigualdades sociales y de la estratificación social) o con el impacto negativo que ha tenido para la reconciliación iniciativas como la del Tribunal Especial, que además ha invisibilizado a otras experiencias de reconciliación comunitaria o bien ha concentrado gran parte de los recursos. Este desequilibrio evidente entre unos aspectos y otros permite afirmar que, en efecto, el tipo de paz que se está construyendo en Sierra Leona está más cerca de ser una **paz negativa** que una paz positiva que es capaz de erradicar también los aspectos asociados a la violencia estructural. Todo ello, en definitiva, configura un escenario de paz virtual que expone al país a un elevado nivel de frustración social (especialmente agudizado por las expectativas que la llegada de la paz había generado para la población) y de incertidumbre, por lo que la sostenibilidad del modelo en el medio y largo plazo parece cuestionado. Este tipo de paz, además, se caracteriza por partir de una concepción secuencial que considera que una vez afianzados los aspectos de la seguridad y la gobernanza logrará el desarrollo socioeconómico de la población.

**Conclusión 8.** En relación a la **viabilidad** del modelo de construcción de paz construido en Sierra Leona puede afirmarse que el papel de los actores externos ha consistido más en liderar muchas de las reformas y el conjunto del proceso que en facilitarlos. Tanto el capítulo 7 como el capítulo 8 han mostrado el limitado grado de decisión de las elites políticas locales y la capacidad de influencia de los países donantes. Asimismo, el diseño e implementación de las reformas también ha contado con la participación de varias empresas consultoras y de expertos internacionales, poniendo de manifiesto un cierto mecanicismo en el que a veces consisten este tipo de procesos. Algunas de las reformas, como vimos en el caso concreto de la del sector de la seguridad o la descentralización, han partido de experiencias exógenas o de buenas prácticas y lecciones aprendidas en otros contextos ajenos a Sierra Leona.

Esta dinámica, además, se ha caracterizado por el grado de verticalidad. Aunque las elites políticas locales han sido el principal interlocutor de los actores

internacionales, las organizaciones de la sociedad civil han tenido un papel, en ocasiones, meramente consultivo y muy puntual, por lo que si bien se ha tratado de combinar enfoques *top-down* y *bottom-up* ha predominado claramente el primero de ellos. Parece también constatable que en Sierra Leona los actores externos, pero también el gobierno local, no han concedido demasiada relevancia a las experiencias comunitarias de construcción de paz. Muchas de estas se han desplegado al margen del proceso oficial de construcción de paz o bien han sido respaldadas esencialmente por algunas ONGs internacionales, pero no han recibido ni la atención ni el apoyo económico internacional. Una buena muestra de esta dinámica pueden ser las experiencias de reintegración de ex combatientes que estaban teniendo al margen de las estrategias oficiales (el caso de los motoristas) o bien las experiencias de reconciliación comunitaria (el caso del *Fambul Tok*). Aunque es difícil determinar si la invisibilidad de este tipo de prácticas perjudica la sostenibilidad y la legitimidad del proceso de construcción de paz –como sí parece mucho más claro con la cuestión de los resultados y las expectativas sociales frustradas- lo cierto es que parecen convivir dos procesos en paralelo que tienen poca conexión entre ellos. Esto también pone de relieve la poca capacidad de los actores internacionales para aprender, adaptar o incorporar prácticas locales que funcionan al margen del estado, que contrastan con la implementación de ciertas estrategias, como es el caso del Tribunal Especial, que no sólo tienen poco arraigo en la manera de entender la paz y la reconciliación sino que además han tenido un impacto ciertamente negativo.

**Conclusión 9.** La cuestión de las **agendas** en competencia y su impacto en el proceso de Sierra Leona resulta más complejo que lo planteado por la literatura crítica. Analizando el caso de DfID, por ejemplo, es cierto que como se ha señalado, sus motivaciones han venido bastante inducidas por la agenda de seguridad o el enfoque *securizador* al que se ha hecho referencia. Dicho enfoque entendería la construcción de paz más como un proceso de estabilización y contención (considerando la fragilidad y la inestabilidad estatal como un problema a solucionar) y no tanto como un proceso de transformación social. Como hemos visto, la interpretación del conflicto armado, los episodios de inestabilidad que acompañaron los últimos años de la guerra y el contexto post 11 de septiembre son factores que explicarían el predominio de esta agenda en el caso como mínimo de DfID. No obstante, la experiencia de DfID en Sierra Leona está muy

vinculada al enfoque adoptado por la agencia y el Gobierno británico en la etapa de Tony Blair. Sierra Leona, en este sentido, debe entenderse como una experiencia pionera del “nuevo laborismo” y, en concreto, de su nuevo enfoque en política internacional, impregnada también de la voluntad de incrementar el protagonismo en materia de ayuda al desarrollo y de construcción de paz. Además, como mostraron especialmente los capítulos 6 y 7, la extraordinaria implicación británica desde el año 2000 también se explicaría por factores económicos (defensa y afianzamiento de los intereses de las empresas nacionales), políticos (protección del personal británico en este país en el momento de la intervención militar), geoestratégicos (mayor influencia en la región y en este tipo de operaciones) e incluso personales (recordemos que Blair tenía vínculos familiares históricos en el país).

**Conclusión 10.** Finalmente, es importante subrayar la existencia de ciertas **resistencias** al modelo de construcción de paz y a sus estrategias. Estas resistencias pueden encontrarse a tres niveles: en primer lugar, la relación e interacción crecientemente tensa entre los actores internacionales y el Gobierno del SLPP y las acusaciones de este último tras las elecciones de 2007 de que la comunidad internacional había influenciado los resultados muestran una forma de resistencia y respuesta por parte de las elites políticas locales hacia la forma de actuar de la comunidad internacional en este país; un segundo nivel son las críticas de las organizaciones de la sociedad civil, reflejadas en el capítulo 7 y muy especialmente en el capítulo 8, no sólo hacia los actores externos sino también hacia el Gobierno local, al considerar que el proceso no ha contado lo suficientemente con dichas organizaciones, finalmente, un tercer nivel en el que pueden apreciarse esas resistencias son las vinculadas a las experiencias sociocomunitarias de desarrollo, de organización social y política o de reconciliación que, de algún modo, funcionan en paralelo, con poco contacto y al margen de las estrategias estatales. Estas resistencias, por otra parte, revelan el encuentro y, hasta cierto punto, el choque entre lo local y lo liberal al que aludía la literatura crítica, generando nuevas formas de paz que, como analizaremos más adelante, pueden considerarse como híbridas y postliberales.



### 1.3. Sobre el uso de enfoques alternativos en Sierra Leona

**Conclusión 11.** La presencia de los enfoques alternativos que demandaban una mayor consideración de lo local a la hora de emprender estrategias de construcción de paz están esencialmente circunscritas a la utilización del concepto de apropiación local que analizaremos en los siguientes puntos. De todos modos, pueden encontrarse experiencias concretas de actores que demandan o ponen en práctica los principales elementos defendidos por los tres enfoques alternativos de construcción de paz analizados en el capítulo 4, a saber:

1. Como señalamos en el capítulo 7, DfID y otros actores internacionales han incorporado a su agenda y a su *modus operandi* instrumentos como la “*sensibilidad hacia al conflicto*” o discursos como la importancia de “*no hacer más daño*”, aspectos ambos que evidenciarían una presencia del **enfoque consecuencialista** que reclamaba una toma en consideración de lo local mediante la elaboración de herramientas concretas que trataban de operacionalizar el análisis del contexto local, de sus múltiples dinámicas y la comprensión, en definitiva, de su complejidad.
2. Algunas ONGs internacionales y organizaciones de la sociedad civil, sí que han tenido más en cuenta el **enfoque de la construcción de paz social o emancipadora** que además de demandar mayor relevancia de y hacia lo local, exigía priorizar los aspectos socioeconómicos por encima de los de la seguridad o macroeconómicos. Las estrategias de algunas ONGs internacionales, en este sentido, han mostrado estar más sensibilizadas con este enfoque.
3. Como vimos en el capítulo 8, algunas organizaciones locales de la sociedad civil también han demandado e incluso impulsado el **enfoque multicultural** que implicaría, por ejemplo, reconceptualizar o entender de manera diferente la cuestión de la corrupción o bien ofrecer más espacio para iniciativas y cosmovisiones comunitarias con potencial transformador. Asimismo, como apuntábamos anteriormente, la idea de paz postliberal elaborado por este enfoque, que entendería la construcción de paz como un proceso de interacción e hibridismo en el que lo liberal no consigue todos sus objetivos al ser capturado por lo local o en el que lo local adapta y desarrolla estrategias

que vienen de fuera, puede ayudar también a entender la complejidad que se está produciendo en Sierra Leona. Más que ser un proceso unidireccional en el que estrategias de construcción de paz exógenas son implementadas sin más, las diferentes dinámicas de resistencias, las tensiones y conflictos entre los actores internos y externos, los resultados no deseados o no esperados son muestras al fin y al cabo de la multidireccionalidad y complejidad experimentada en un contexto como este o, dicho de otro modo, de un tipo de apropiación local no esperada o no ortodoxa. Este es, sin duda, uno de los aspectos más relevantes y que merecería una mayor atención académica como luego señalaremos.

#### 1.4. Sobre la utilización de la apropiación local

**Conclusión 12.** La idea de apropiación local, entendida como el intento de conceder un mayor liderazgo y protagonismo a los actores locales y a sus visiones en el proceso de construcción de paz, ha demostrado tener una gran **relevancia** en el caso de Sierra Leona. Aunque los diferentes acuerdos de paz alcanzados con anterioridad al fin del conflicto armado no señalaron explícitamente este aspecto, los documentos de los principales actores internacionales en el país sí que incorporaron este asunto de manera directa y explícita con el inicio formal del proceso de construcción de paz en enero de 2002. El Memorando de Entendimiento del Gobierno británico, la estrategia de la Comisión Europea, la Estrategia conjunta entre la Comisión y DfID o bien los documentos de Naciones Unidas señalaron este aspecto como algo clave para mejorar la eficiencia, la sostenibilidad y legitimidad del proceso de construcción de paz. Asimismo, el desarrollo de algunos mecanismos de gestión de la ayuda de construcción de paz (como es el caso del apoyo presupuestario) o estrategias de coordinación e integración de políticas como el PRSP se fundamentaron también en la voluntad de potenciar el objetivo de la apropiación local.

**Conclusión 13.** Un aspecto central en el caso de Sierra Leona y plenamente coincidente con lo señalado en el capítulo 5 sobre la apropiación local, es el **carácter polisémico** que ha distinguido a este concepto. Al no existir una definición normativa de lo que debería ser y cómo debería implementarse y aplicarse, la noción, en efecto, ha dado lugar a múltiples interpretaciones que

engloban desde visiones o concepciones maximalistas (control total de las reformas por parte de los actores locales) hasta otras más minimalistas (objetivo deseado y horizonte último). Esta flexibilidad, sin embargo, pone de relieve un grado de satisfacción muy variable respecto a qué deber ser la apropiación local: mientras unos lo consideran algo deseable y transferible a largo plazo (especialmente actores internacionales) otros reivindican mayor control local para hacer efectivo este principio (actores gubernamentales locales, pero especialmente organizaciones de la sociedad civil).

La elasticidad de dicho concepto ha llevado incluso a autores como Sending (2010) a sistematizar todas estas interpretaciones en tres modelos de apropiación local típicos o que suelen producirse en los contextos de construcción de paz y que hemos utilizado para analizar el caso de Sierra Leona: un primer modelo que aplica la apropiación como un *derecho*, un segundo modelo que lo aplica como un *derecho condicionado* a determinadas capacidades o factores internos y un tercer modelo que lo aplica como un *objetivo a largo plazo* o un proceso que requerirá de la gradual transferencia de capacidades para que eso sea posible. Examinando el caso de Sierra Leona hemos visto que ha predominado el segundo modelo (derecho condicionado), si bien puede afirmarse que no sólo ha existido una única dinámica o un único modelo de apropiación local sino que han coexistido en función de las diferentes reformas o bien se ha producido, también en función de la reforma en cuestión, el tránsito de un modelo a otro.

En concreto, hemos visto como en los casos de la reforma del sector de la seguridad y de la descentralización política han predominado el tercer modelo en su etapa inicial de diseño de la reforma, a la que vez que fue experimentando un gradual tránsito hacia el segundo modelo en su etapa de implementación e incluso hacia un primer modelo una vez la reforma pareció consolidada y los actores externos estimaron que los actores locales disponían de las suficientes capacidades para liderarlas. El caso del Tribunal Especial ha sido substancialmente diferente. La naturaleza de esta iniciativa y las motivaciones que guiaron a los actores internacionales a ponerla en práctica no sólo ha puesto de manifiesto el carácter extraordinariamente exógeno de la estrategia sino que ha mostrado el predominio del tercer modelo de apropiación a lo largo de toda la experiencia.

**Conclusión 14.** Aunque estas tres reformas han presentado diversas dinámicas, las tres han experimentado un mismo patrón en cuanto a la participación de los actores locales (los supuestos **propietarios** de la construcción de paz) se refiere. Tal y como apuntaron con insistencia algunas voces en el capítulo 8, se considera y se percibe que las organizaciones de la sociedad civil han sido excluidas del grueso del diseño e implementación de las tres reformas y del conjunto del proceso de construcción de paz, indicando así un enfoque esencialmente vertical (*top-down*) y elite-céntrico. De este modo, las reformas carecerían, en general, de las aportaciones más de tipo social y comunitario, así como de las visiones de la paz, las relaciones entre estado y sociedad o la reconciliación que estas visiones pueden propugnar. Este aspecto afectaría ostensiblemente a la sostenibilidad y, sobre todo en el caso del Tribunal Especial, a la legitimidad de algunas reformas de construcción de paz, si bien es difícil concretar como ambas carencias podrán manifestarse a medio y largo plazo en el conjunto del proceso.

**Conclusión 15.** Un aspecto especialmente visible en el caso de Sierra Leona es que, efectivamente, han existido **factores** limitantes al proceso de construcción de paz y a su actual concepción que han condicionado la posibilidad de aplicar una noción maximalista de la apropiación local. Estos factores han sido especialmente de carácter práctico, siguiendo con la nomenclatura utilizada en el capítulo 5, pero también de carácter estructural. En cuanto a los factores de tipo práctico la falta de capacidades locales ha sido el aspecto más claramente identificado y señalado por todos los actores e informes que han analizado este asunto. La falta de capacidades, además, pondría de manifiesto el carácter exógeno del proceso de construcción de paz al considerarse que los actores locales deben adquirir una serie de capacidades necesarias para aplicar estrategias o prácticas con las que no están familiarizados, sea por el impacto de la guerra o bien por estar diseñadas desde fuera. Un segundo aspecto claramente identificable que ha limitado la apropiación local ha sido el de la dependencia de los recursos que los actores locales padecen, así como las condicionalidades a las que gran parte de la ayuda está sujeta, hecho que favorece que las reformas sean implementadas en la forma que los actores externos prefieren o se adecuan más a sus agendas y visiones particulares.

En tercer lugar, la apropiación local ha estado especialmente condicionada en este caso por una situación de creciente tensión y de desconfianza mutua entre el Gobierno del SLPP y algunos de los donantes, poniendo de manifiesto la existencia de agendas políticas muy diferentes e incluso irreconciliables (las primeras vinculadas a la supervivencia electoral del gobierno y las segundas a la rendición de cuentas y a la obtención de resultados tangibles por parte de los actores externos ante sus cuarteles generales). La situación de desconfianza ha llevado a que dichos donantes retiraran el apoyo económico o bien que enfatizaran su control y supervisión sobre la marcha de algunas reformas. Esta situación de desconfianza mutua también revela dos aspectos señalados por la literatura crítica. El primero está relacionado con el tipo de interlocutor que los actores externos podrían preferir en este tipo de escenarios. Mientras que en un inicio el presidente Kabbah era considerado como un interlocutor idóneo que entendía el lenguaje y el tipo de estrategias que debían implementarse (avalado por una densa experiencia en el ámbito de Naciones Unidas), las acusaciones de corrupción y los escasos resultados logrados por su Gobierno generaron una cierta animadversión por parte de muchas de las organizaciones internacionales hacia este. Un segundo aspecto, en este sentido, es la tensión a la que está sujeto constantemente el Gobierno y que le obliga a rendir cuentas en dos sentidos a veces incompatibles y contradictorios: a su población y a los donantes. En este sentido, no parece existir un mecanismo interno que también fuera capaz de favorecer la rendición de cuentas de los actores externos hacia los actores internos, tal y como reclamaban algunas voces críticas en los primeros capítulos.

Por otra parte, a nivel estructural, el aspecto más fácilmente visible que ha condicionado la apropiación local es la asimetría inherente a la negociación de las reformas de construcción de paz que ha existido entre los actores internos y externos y que está vinculado, de hecho, a la dependencia y a la falta de capacidades de los actores locales para llevar a cabo un proyecto de la construcción de paz esencialmente exógeno en sus primeras fases. Los aspectos más vinculados a la supuesta “superioridad moral del proyecto de la construcción de paz liberal” o bien a la “problematización *de facto* que existe sobre la autonomía e independencia del Gobierno local” pueden intuirse y desprenderse del conjunto del análisis de caso, si bien son difíciles de demostrar de manera directa.

**Conclusión 16.** Todos estos aspectos, en efecto, nos llevan a considerar que aunque la apropiación local fue un discurso relevante en Sierra Leona, fue esencialmente una declaración de intenciones y, en la práctica, un **discurso retórico e instrumental**. *Retórico* porque aunque se buscaba la mejora de la sostenibilidad y la legitimidad de la construcción de paz, la apropiación local estaba muy limitada y condicionada por una serie de factores vinculados a la realidad local y, sobre todo, a la concepción que los actores externos tuvieron de la construcción de paz (reformas que lograran rápidamente la “normalización” de su situación), a sus visiones (reformas fundamentalmente exógenas en una primera fase que buscaban la estabilización del contexto) y a sus agendas (obtención de resultados y rendición de cuentas externa). Y un discurso *instrumental* porque la apropiación local habría servido para relegitimar la presencia de los actores externos y el tipo de reformas que se están implementando.

De este modo, el modelo de construcción de paz posbélica en Sierra Leona habría integrado la idea de apropiación local sin que eso hubiera supuesto verdaderamente un cambio substancial en los pilares de modelo de construcción de paz posbélica consensuado desde principios de los años noventa y que ha estado sujeto a importantes críticas desde hace varios años. Esto hace pensar que la apropiación local, más que un discurso difícil de operacionalizar debería suponer un cambio de mentalidad en los actores internacionales para que esta fuera efectiva, o bien reconocer abiertamente que en algunos países como en Sierra Leona, al menos en sus primeras fases de construcción de paz posbélica, son procesos esencialmente exógenos y verticales que difícilmente lograrán cierta sostenibilidad en el tiempo así como cierta legitimidad política y social. Este cambio de mentalidad, por otra parte, parece complicado, ya que los procesos de construcción de paz sí que es cierto que para algunos actores podrían ser también instrumentos importantes para gestionar contextos que perciben y entienden como desestabilizadores y contrarios a sus diversos intereses.

## 2. CONCLUSIONES DE TIPO GENERAL, EXTRAPOLABLES A OTROS CASOS

**Conclusión 17.** Un primer aspecto de tipo general que cabe destacar es que el análisis de un caso de Sierra Leona a través de los elementos ofrecidos por la literatura crítica ha permitido ***repensar y profundizar en el carácter político*** del proceso de construcción de paz en este país, así como en sus múltiples contradicciones, tensiones y dilemas o en las interacciones complejas que subyacen entre todos los actores que participan. Este hecho, subrayado por autores como Bellamy (2004), supone un salto cualitativo en el análisis de este tipo de procesos, al pasar de un enfoque más tecnicista, “solucionador de problemas” o consecuencialista que busca simplemente aderezar los posibles errores detectados en el transcurso del proceso a un enfoque más politizado capaz de establecer un análisis estructural y multidimensional, favoreciendo así una comprensión más amplia, sensible y detallada de un contexto como el de Sierra Leona u ofreciendo la posibilidad de incorporar al análisis otros paradigmas de construcción de paz que han sido tradicionalmente relegados por el paradigma liberal-realista dominante. Este enfoque propone, en definitiva, abordar la construcción de paz no tanto como un proceso de ingeniería y modernización acelerados mediante la implementación de un abanico infinito de reformas técnicas, sino más como un proceso social y político a largo plazo, que implicará a numerosas generaciones, y fundamentado en el intercambio cultural de prácticas y experiencias con los actores externos, quienes deberían ser facilitadores en lugar de ingenieros del proceso. Así las cosas, la repolitización del análisis de la construcción de paz parece ser uno de los principales impactos que toda esta literatura ha tenido en los últimos diez años.

**Conclusión 18.** Un segundo asunto de tipo general es, precisamente, el impacto de dos paradigmas determinados en los nuevos enfoques y análisis sobre la construcción de paz posbélica: ***la teoría crítica y el postestructuralismo***. El primero se ha caracterizado por la autocrítica realizada y por considerar que algunas de sus visiones habían derivado en análisis esencialmente consecuencialistas o tecnicistas, enfatizando así la necesidad de replantear conceptos e ideas de cara a ofrecer a los procesos de construcción de paz una visión más compleja, centrada en los aspectos socioeconómicos y que privilegie la intersubjetividad local. El segundo paradigma, sin embargo, se ha convertido en un

enfoque especialmente significativo no sólo por su crítica contundente a las motivaciones últimas de los actores internacionales involucrados en los procesos de construcción de paz (considerada como exagerada por algunos autores liberales o pertenecientes al cosmopolitismo o a la teoría crítica), sino también por la novedad y complejidad de algunas de sus perspectivas. Si el resto de paradigmas se caracterizan por su histórico bagaje en la discusión sobre la paz, el postestructuralismo (muy influenciado por la adaptación de las visiones foucaultianas) parece el invitado excepcional en esta nueva generación de debates. En este sentido, un aspecto fundamental es cómo las relaciones internacionales y la investigación para la paz incorporarán estos nuevos enfoques que abogan por la interrelación de factores y la importancia de la subjetividad y de las diferentes cosmovisiones y agendas de paces.

**Conclusión 19.** Otra conclusión que puede desprenderse de toda esta investigación tiene que ver con las posibles consecuencias de dos de los principales postulados críticos. Por un lado, es incierto el impacto que las críticas generalizadas al proyecto de la paz liberal que se han efectuado por parte de todas estas corrientes en el plano académico puedan tener en el plano operacional o en la agenda internacional de construcción de paz. A lo largo de la investigación hemos podido observar cómo, efectivamente, existen en ocasiones dinámicas de retroalimentación y afectación mutua entre las diversas comunidades epistémicas. No obstante, es aventurado afirmar que, tal y como han sostenido algunos autores críticos (Cooper, 2008; Lidén, 2009), toda esta oleada problematizadora de la construcción de paz haya sumido verdaderamente en una crisis de legitimidad a la construcción de paz liberal. Este es un aspecto que debería ser trabajado y demostrado específicamente.

Por otro lado, el énfasis en lo local realizado por los paradigmas críticos y su evidente insatisfacción con nuevos conceptos como el de apropiación local que tratarían, de algún modo, de responder a este asunto, no ha venido acompañado de pautas más o menos metodológicas que permitan aterrizar la importancia de conceder liderazgo y protagonismo a las subjetividades y valores locales. Esto lo convierte en un discurso relevante (que podría incluso obligar a algunos actores a repensar la idea de apropiación local) y en una idea deseable (si se considera que la sostenibilidad y la legitimidad de la construcción de paz reside en este espacio



de lo local y en el intercambio cultural, como parece refrendar un consenso casi unánime), pero a la vez resulta en un proyecto poco operacionalizable que corre el riesgo, tal y como algunos autores advertían, de romantizar todo lo local (sin cuestionar verdaderamente las consecuencias en algunos casos) y que no tiene en cuenta los dilemas urgentes que la construcción de paz puede enfrentar en el corto plazo. De este modo, la intensificación y sistematización de este debate podría ayudar a avanzar en los interrogantes que toda esta literatura crítica deja abiertos.

**Conclusión 20.** Finalmente, existe un elemento fundamental planteado por la literatura crítica y que se pone de relieve analizando un caso como el de Sierra Leona. La construcción de paz posbélica no sólo debe implicar una actuación en el contexto en el que el conflicto armado ha tenido lugar. Como se ha demostrado, algunas de las causas de fondo de estos conflictos responden también a dinámicas globales o a relaciones históricamente asimétricas e injustas. Si la construcción de paz no viene acompañada, tal y como reclama el enfoque social-emancipador, de una mirada más global y estructural que implique una redefinición de unas reglas de juego más equilibradas y satisfactorias para todos los actores, es improbable que se produzcan avances y mejoras substanciales en el plano estrictamente local.

### 3. VALIDACIÓN O REFUTACIÓN DE LA HIPÓTESIS INICIAL

Por consiguiente, y como conclusión, los resultados obtenidos a partir del caso de Sierra Leona y los de tipo general, permiten validar la hipótesis que habíamos planteado. Por tanto, pudiéndose afirmar que, efectivamente, *los debates críticos de los últimos diez años han hecho cuatro aportaciones teóricas muy relevantes en el análisis de la construcción de paz posbélica, señalando la existencia de un consenso liberal en el modelo de construcción de paz de posguerra fría, apuntando su carácter esencialmente problemático, esbozando enfoques alternativos destinados a superar dichos problemas y considerando que el principio de apropiación local no es, en este sentido, una respuesta válida ni alternativa a los diferentes problemas. O dicho de forma más directa, no lo ha sido en el caso paradigmático y considerado referencia hasta el momento.*

Asimismo, el conjunto de la investigación permite vislumbrar un catálogo de temas que podrían concitar mi atención durante los próximos años, entre otros: i) entender mejor el funcionamiento y las dinámicas de interacción compleja y prolongada que mantienen los actores locales e internacionales o las diferentes estrategias y visiones en contextos posbélicos, aproximándome a la idea de hibridismo y al concepto de paz postliberal; ii) las verdaderas agendas e intereses de los diferentes actores, tanto externos como internos; iii) el grado de influencia que los actores externos pueden tener en las dinámicas sociopolíticas internas, y iv) en definitiva, analizar las formas y paradigmas que pueden verdaderamente contribuir de forma más positiva al objetivo final del bienestar y dignidad de la sociedad en cuestión y a lograr un tipo de paz más emancipadora, sostenible y legítima.

**ANEXOS**



## ANEXO 1. ABSTRACT OF THE DISSERTATION IN ENGLISH

Since the end of the Cold War, postconflict peacebuilding missions have become the most common form of intervention in countries that have been affected by war. These operations promote the reconstruction of these areas through the design and the implementation of reforms concerning security, democratization, and economic liberalization. After September 11<sup>th</sup> and the revitalization of the discussion about “fragile states”, the aforementioned operations have been specifically based on the construction of the state and its institutions. This research focuses on the academic debates that have taken place in the last ten years about the nature, impact and controversies of what has been labeled as “liberal peacebuilding”. Simultaneously, this research will try to assess if the different criteria applied to liberal peacebuilding can be tested in the case of Sierra Leone. The following pages present some of the introductory remarks, as well as the main general conclusions of the research undertaken.

### 1. INTRODUCTION

The end of the Cold War gave birth to a new international situation characterized by a contradictory dynamic during the first decade, among other elements. The early nineties faced a substantial increase in the number of armed conflicts while peacekeeping operations took a quantitative and qualitative leap. These operations were renamed after a new design as "Post-conflict peacebuilding operations" following the term used in the 1992 Agenda for Peace by the former United Nations Secretary General, Boutros Boutros-Ghali. The qualitative leap involved a substantial extension of the mandate and characteristics of these types of missions that during the Cold War had been limited only to functions of peacekeeping and to the involvement of international actors ranging from the UN to regional organizations (which begin to be especially significant from the second half of the nineties), and sometimes with the support of donor agencies, among others. These new missions set up a standardized post-conflict peacebuilding form of intervention in countries that had suffered an armed conflict, to evolve, in recent years, towards a peacebuilding model based in building government institutions (statebuilding) (Paris, 2004; Cramer, 2006; Richmond, 2008; Heathershaw, 2008).

Taking into account the international context previously described, this research pretends to analyze and explain the academic debate around what has been labeled as “liberal peacebuilding”. The research starts with an observation: in recent years, especially in the last decade, the academic discussion on this issue has greatly increased. This discussion has been characterized by the increasing problematization that many authors have elaborated around contemporary liberal peacebuilding, noting the metatheoretical foundations, problems, contradictions, tensions and dilemmas that underlie in post-conflict peacebuilding missions in themselves. Likewise, the debate has led to a discussion of possible alternative approaches to peacebuilding (social or emancipatory peacebuilding or multicultural peacebuilding) and also to a critical assessment of what is known as “local ownership”, a key concept in recent years in the international peacebuilding agenda.

In the following pages, we will try to develop the subject of the research and to analyze: i) the rationale and relevance of our subject, ii) the research question and the hypotheses, iii) the methodology that has been followed, iv) the main aims of our research, the resulting structure and the original contributions made by this work and, finally, v) the general conclusions that have been obtained.

## **2. RATIONALE AND RELEVANCE OF THE SUBJECT**

In recent years, literature characterized by critical approaches to post-conflict peacebuilding has emerged focused on the type of operations that United Nations and other international stakeholders have implemented in order to prevent the resumption or escalation of violent conflicts and the establishment of a durable and self-sustainable peace (Newman, Paris and Richmond, 2009). While in the nineties very few critical academic works can be identified, between 2001 and 2004 some reference books emerged, of which at least four were particularly important. A first important work is “Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security”, written by Mark Duffield in 2001. This author laid the foundation of the criticism of peacebuilding and humanitarian activities using the concept of “liberal peace” which would later be adopted and used by much of the literature. Secondly, the works of Roland Paris, especially those made in 2002 (“International Peacebuilding and the ‘Mission Civilisatrice’”) and 2004 (“At

War's End. Building Peace After Civil Conflict") should be noted. The latter was recognized by the UN as one of the best works on the subject conducted to date. The third significant contribution is the paper published in the *Journal of International Peacekeeping* in 2004, coordinated by Alex Bellamy and Paul Williams, where we can also find the contributions of Michael Pugh (2004) or David Chandler (2004), to name but a few. Finally, the works developed by Oliver P. Richmond have greatly contributed to deepening the level of debate on the theoretical foundations of the peacebuilding international agenda through the texts "The transformation of peace" in 2005 and "Peace in International Relations" in 2008. In addition to these authors, we should take into account the names of Christopher Cramer, Michael Barnett, Edward Newman, Ian Taylor, Astri Suhrke, Caroline Hughes, Timothy Sisk, Kristoffer Lidén, Neil Cooper or Roger MacGinty, among others. As it can be seen, most of these contributions come mainly from the Anglo-Saxon academia.

According to Richmond (2008), all these scholarly contributions would result in the emergence of a "new" or what he calls a "fourth generation of debate on peace", characterized by the critical approaches of their contributors. While the first three generations of thought within peace and conflict studies outlined above can be placed within the liberal tradition, and rest upon a liberal-realist hybrid, the fourth generation approach develops a powerful critique of the liberal peace, and offer an account of peace based upon emancipation and the development on an understanding of the ontologies of peace (2008: 99-117).

The truth is that in recent years international seminars on the issue, articles, academic journals, monographs and books or even research centers and university departments devoted to this matter have proliferated. This academic discussion, influenced especially by the contributions of critical theorists and post-structuralists, is characterized by the deep critique to liberal peacebuilding. However, it has also suggested more moderate contributions coming from liberal or cosmopolitist authors which have even counter-criticized this wave of critical contributions. Nevertheless, all these authors share a common impulse that seeks to deeply study the contradictions and dilemmas that lie in the hegemonic liberal peacebuilding project and overcome the different problems by suggesting alternative approaches.

A central aspect in this sense is to understand what reasons led to the emergence of this literature of criticism or why such contributions did not come with the same intensity during the nineties when peace operations proliferated. There are three plausible arguments that have not been properly analyzed so far. A first aspect has to do with the sequence of peacekeeping missions and an initial analysis of its effects: while in the nineties the literature addressed some early "lessons learned", the main technical deficits detected (coordination, coherence, lack of resources, etc.) and even the negative impacts, it was not until the beginning of the millennium when some of the mentioned authors began to theorize and problematize beyond these technical limits. Second, it is no coincidence that the new statebuilding approach driven since 2001 (and, especially, interventions in Kosovo (1999), Afghanistan (2001) and Irak (2003), later renamed post-conflict peacebuilding operations), have attracted strong criticism of schools of thought in international relations that were not specially devoted to this issue. Finally, some authors believe that all these critical debates on peacebuilding reflect the momentum that many schools of thought were already undertaking in the framework of critical security studies (Richmond, 2008: 131).

The relevance of the subject matter chosen is therefore fourfold. First, it is important to identify the main tenets espoused by this literature review, as well as the theoretical and ideological differences among the main approaches. Second, although many of the contributions of this type have begun with the study of a particular case, there is no work that has attempted to systematize the main contributions of the critical literature and analyze all of them in the light of a particular context, which in our case will focus on the case of Sierra Leone. Third, due to the fact that the phenomenon of post-conflict peacebuilding, as Heathershaw has pointed out, has been overworked and under-theorised until a few years ago (2008: 598). Finally, because as the work of Richmond (2005), Paris (2004) and Bellamy and Williams (2004a and 2004b) have underlined, the study of liberal peacebuilding in recent years has significantly influenced the discussion in International Relations and Peace Research by suggesting that more than a "problem-solving", mechanical, bureaucratic or technical exercise, peacebuilding should be understood primarily as a political issue that involves major dilemmas, not only of operational type but also ethical and moral. In this sense, it is no coincidence that one of the main and most recent projects of the Peace Research



Institute of Oslo (PRIO) is dedicated to “liberal peace and the ethics of peacebuilding”.

Due to all these reasons, this generation of critical debate about liberal peacebuilding has become an important issue that deserves to be adequately analyzed.

### **3. RESEARCH QUESTION AND HYPOTHESIS**

“What are the main theoretical contributions of the critical debates of the last ten years on post-conflict (liberal) peacebuilding and what degree of importance will they have in the future?” This question summarizes and serves as the starting point of the research.

We have developed a primary hypothesis, which should be understood as a conjecture, and which will be validated or refuted by the end of the research. The hypothesis is that: “critical debates of the last ten years may have made four important theoretical contributions in the analysis of post-conflict (liberal) peacebuilding:

- first, the debates have claimed that underneath the model would underlie a liberal consensus on peacebuilding reached by the main paradigms of international relations and their visions on peace;
- second, that this model is characterized by being essentially problematic, untenable and even illegitimate due to its insufficient results, to its misconceptions of post-war reconstruction and to its motivations (which are mainly linked to the domestic interests of major countries that are leading this kind of missions);
- third, that there would be alternative approaches that could help this model to be less problematic, based on the prominence that should be given to local actors and their views and practice of peacebuilding, and
- finally, that the concept of local ownership used in recent years by the international peacebuilding agenda would not be a valid response or an

alternative since it would reproduce many of the problems already mentioned by the critics.

#### **4. METHODOLOGY**

The methodology used for this research was mainly qualitative, although quantitative studies have been used to support some of the statements made in the different chapters. Sources have been both primary and secondary.

Primary sources have covered, on one hand, reports of international organizations (UN, DFID, European Commission, international NGOs, etc.) and reports of the Sierra Leone government or from local civil society organizations. Interviews have also been conducted throughout the research period to key stakeholders in the process of post-conflict peacebuilding in Sierra Leone. In this sense, the introduction of the case study and annexes provide more details regarding the characteristics and the methodology followed in the field. However, it should be noted that for the majority of interviews “an unrestricted or open” questionnaire type was used. The interviews focused on four types of actors who have participated actively in the peacebuilding process: i) the SLPP government representatives (the party which held power between 2002 and 2007), ii) officials, local technicians and experts that participated in the development of various reforms; iii) representatives of international organizations of both multilateral and bilateral type, and iv) members of the major civil society organizations that also took part in some peacebuilding strategies. These actors were contacted personally during the different visits to the country, while the bulk of the interviews were conducted between April and June 2008 and July and August 2009. In the annexes of the research it is possible to find a list of people who were interviewed, stating the specific date of the interview and keeping their anonymity, which was almost always requested by the respondents themselves.

Secondary sources refer to all references used during all these years (books, monographs, academic journals, etc.), part of which was obtained at the School of Oriental and African Studies, at the University of Sierra Leone (Fourah Bay College) and at the library of the International Peace Catalan Institute (ICIP) located in Barcelona.

## 5. MAIN AIMS AND STRUCTURE OF THE RESEARCH

In order to answer the main question and refute or validate the hypothesis we have developed a total of nine chapters grouped into four different parts. The first two parts constitute a theoretical framework, focused on analyzing the existing literature on this issue, especially emerged in the last decade and characterized by critical views to liberal peacebuilding. The third part analyzes the case of Sierra Leone, while the fourth part provides some final conclusions. The specific objectives of each of these four parts are as follows:

- The first part, comprising Chapter 1, is trying to analyze descriptively the concept of "post-conflict peacebuilding" in the post-Cold War context, as well as those features and actors that take place in this kind of missions.
- The second part, comprising Chapters 2, 3, 4 and 5, aims to reconstruct the critical debates that have occurred in recent years on post-conflict (liberal) peacebuilding.
  - o Chapter 2 examines the debate about the metatheoretical foundations underlying the liberal peacebuilding agenda that establishes the idea that a "liberal consensus" on the project of peacebuilding that brings together different theoretical traditions of peace and that has evolved in the post-Cold War context exists.
  - o Chapter 3 discusses the disagreements raised by this literature on the results, the feasibility and agendas of liberal peacebuilding, which would reveal the existence of important problems of sustainability and legitimacy, which had not been identified so far in such a direct manner.
  - o Chapter 4 examines alternative approaches to these critical currents proposed to improve or overcome liberal peacebuilding, characterized by making special emphasis, from very different perspectives, on the need to descend to the "local" as a way of building peace.
  - o Finally, Chapter 5 discusses the assessment that these critical currents have made around the concept of local ownership, a principle embodied in recent years in the peacebuilding agenda, precisely to try to improve

the effectiveness, sustainability and legitimacy of the model of post-conflict peacebuilding.

The third part aims to observe whether the case of Sierra Leone responds to major issues and debates discussed in the framework, in particular:

- whether the interpretation of armed conflict that took place in Sierra Leone (1991-2002) fit with part of the liberal consensus that considers the post-Cold War conflicts as post-political phenomena, influencing the pattern of peacebuilding subsequently developed (Chapter 6);
- if liberal peacebuilding in this country fits with the standard post-Cold War model of peacebuilding and some of the features identified by critical literature (Chapter 7),
- and whether the concept of local ownership has been relevant in the peacebuilding process and also if those contradictions, constraints and critical elements highlighted by the critical literature are found in this case (Chapter 8).

The fourth part, comprising Chapter 9, provides a series of conclusions drawn from the case study and some general conclusions that might be extrapolated to other cases.

Finally, it must be taken into account that this research intends to make three main original contributions. First, it is trying to reconstruct, synthesize and order a debate that is relatively new and that has been characterized by its intensity and the increasing problematization of liberal peacebuilding. Second, the research analyzes the process of post-conflict peacebuilding in Sierra Leone in the light of critical debate, focusing on its main characteristics (areas and reforms, interaction between players, results, etc.). Finally, the research analyzes the concept of local ownership in Sierra Leone, determining the perceptions of its possible meanings, the complex interaction between different actors involved and their implementation based on the analysis of some of the peacebuilding reforms.

**PART I. POST-CONFLICT PEACEBUILDING: CONCEPTUAL AND HISTORICAL APPROACH**

Chapter 1. Post-conflict peacebuilding in the post-Cold War context: origin and features.

**PART II. RECONSTRUCTING CRITICAL DEBATES: CONSENSUS, DISAGREEMENTS AND ALTERNATIVE APPROACHES**

Chapter 2. Metatheoretical foundations of post-conflict peacebuilding.

Chapter 3. Disagreements around post-conflict peacebuilding.

Chapter 4. Alternative approaches to post-conflict peacebuilding.

Chapter 5. Local ownership: a new operational approach to post-conflict peacebuilding.

**PART III. POST-CONFLICT PEACEBUILDING AND LOCAL OWNERSHIP IN SIERRA LEONE**

Chapter 6. Analysis of the Sierra Leone armed conflict (1991-2002).

Chapter 7. Sierra Leone: a “laboratory” of post-conflict peacebuilding (2002-2008).

Chapter 8. Local ownership in the Sierra Leone post-conflict peacebuilding process.

**PART IV. CONCLUSIONS**

Chapter 9. Conclusions and validation or refutation of the initial hypothesis.

## 6. GENERAL CONCLUSION

The analysis and development of the theoretical framework of this research, and particularly of the case study, facilitates reaching to conclusions that will validate or refute the hypothesis in the hope of contributing to the debate about post-conflict peacebuilding. First of all, we raise a number of conclusions after analyzing the case of Sierra Leone and, secondly, we suggest some general conclusions. All conclusions, however, are numbered consecutively.

### 6.1. Conclusions from the case of Sierra Leone

The analysis of the case of Sierra Leone allows us to establish some conclusions on the issues raised in the first three parts of the research. The following are the main ones.

#### *On the kind of peacebuilding model*

**Conclusion 1.** The analysis of the peacebuilding model designed and implemented in Sierra Leone since the official end of the armed conflict in January 2002 is similar to the post-Cold War standard model discussed in chapter 1. This model is characterized by a very broad mandate that combines aspects of peace-keeping with structural reforms to contribute to the transformation of four main areas: i) security and governance, ii) democratization and political participation, iii) socio-economic recovery and economic liberalization, and iv) transitional justice. These four areas, in fact, pursue a triple transition (social, political and economic). Although the four areas have involved a large number of reforms in Sierra Leone, the field of transitional justice has become a genuine and particular example of integrating two major initiatives such as the Truth and Reconciliation Commission and the Special Court, and two distinct approaches to justice (restorative and retributive).

**Conclusion 2.** The post-conflict peacebuilding process in Sierra Leone has also been characterized by the participation of a wide range of stakeholders, both internal (local government, local experts or civil society organizations) and external (UN agencies, bilateral donors and multilateral, international NGOs or private companies). All these actors have also different natures: civil and military, public and private, state and non-state. The relationship and interaction of all these

players has been very complex. We can identify an interrelated and double dynamic. A first dynamic involves the interaction of these actors with different spheres: for example, the external actors with the international arena and with their headquarters or the external and internal actors with the rural areas where they need to deploy offices, agencies and specific missions. A second interaction involves the dynamics of coordination, complementarity and alignment between the entire constellation of actors in the country. The complexity of this interaction led to the implementation of many different coordination mechanisms. However, although some of these mechanisms actually seek to improve coordination, most are characterized by their low operational level or by becoming instruments where external actors, especially the United Nations and donors, monitor and supervise the work of local government. It should be noted further that Sierra Leone has become an experimental space when implementing mechanisms such as the United Nations Peacebuilding Commission that seeks primarily to improve the coordination or sustained donor commitment with the country.

**Conclusion 3.** The peacebuilding process in Sierra Leone must be regarded primarily as a model of statebuilding. Although the liberalization measures, both political (electoral processes and decentralization) and economic (poverty reduction strategies –PRSP- pursuing macroeconomic growth) have been very significant, the priority for all international actors, especially for Britain's DfID development cooperation (but also for the United Nations, the World Bank or the European Commission) has been the building of institutions involved in the field of security and governance. Both in quantitative (resources) and qualitative (involvement of different actors) aspects, the rebuilding or overhaul of the institutions related to state security apparatus (army, police and intelligence services) and governance and the rule of law (reform justice sector and the fight against corruption, in particular) have proven to be the touchstone of the process and how these donors have considered that the strategy to consolidate stability, peace and development in the country could be more effective. This has been highlighted with the development of, for example, the PRSP, that have tried to discursively link security and development as the faces of the same coin and operationally putting the security and governance as the first and main pillar of development and peace in the country.

**Conclusion 4.** The consolidation of this model of statebuilding as peacebuilding in Sierra Leone can be explained by the idea of the liberal consensus developed by the critical literature. Specifically, the Sierra Leone model fits especially with the existence of a "liberal-realist consensus" that combines conservative and orthodox ways of building peace, favouring security and governance issues (and even militarization in the first phase) or a course of a top-down action, while also giving space to strategies of economic and political liberalization or timely participation of civil society organizations. This liberal-realist consensus not only involved the major donor countries like DfID and USAID, particularly interested in this issue, but also other organizations like the UN and even international NGOs, which also contribute to a greater or lesser degree to the development and implementation of policies related to statebuilding. The gradual stabilization of Sierra Leone following the end of armed conflict and the consolidation of strategies such as the security sector reform (SSR) have led to a certain transition toward a more orthodox liberal type of peacebuilding, in which there is no such presence of military actors or relation to the field of security or where strategies such as strengthening civil society and respect for human rights are increasingly important.

**Conclusion 5.** The hegemony of this liberal-realist consensus in Sierra Leone can be explained by internal and external factors. Internally, the main international players have accepted and integrated certain narrative discourses that, combined, have tried to explain the inconsistencies and root causes that led to armed conflict. Meanwhile, the narratives of the "new barbarism" and "the curse of diamonds" have contributed to build an international imaginary of the conflict as a criminal, essentialist, post-political and ideologized phenomena. The narrative of the "shadow state" (a local version of the discourse on fragile states and neo-patrimonialism) had a particular impact on the problem with the local elites and the institutional collapse that occurred in the one-party system in the early nineties. In this sense, the narrative of the "exclusion and marginalization of the youth" has also been incorporated into the international imaginary, but in a limited way and it has not had a direct translation in the prioritization of social policies and strategies. Externally, the liberal-realist consensus must inevitably be framed in the post September 11<sup>th</sup> debates in which the discourse on failed states has had a major impact and in which donor agencies have increased their concern about statebuilding. All of these visions, however, have not taken into account those



factors that indicate that the armed conflict was not the result of a purely intrastate problem but also the result of external factors in both the genesis and the development of the conflict (the impact of colonial heritage, the impact of structural adjustment plans, the existence of transnational networks of profit, and so on).

***On the results, the viability of the peacebuilding and the agendas***

**Conclusion 6.** The first item to determine is that which refers to the results. On one hand, the literature, both academic and institutional, which has analyzed the balance of the process of peacebuilding in this country, has emphasized the existence of "undesirable or unexpected effects". These effects are related mainly with the exacerbation of social and political tensions, closely linked to the electoral process (especially in 2007) experienced by the country or the impact that strategies such as decentralization have had at a communitarian level between traditional institutions and the newly created ones. Another identified effect has been the recreation and strengthening of the political elite, as evidenced by the persistence or worsening of the dynamics of corruption in the post-war context.

**Conclusion 7.** On the other hand, the balance of the results obtained in different areas is very ambiguous and has many nuances: the security sector reform has been considered very successful, despite the logistical shortfalls that still exist; progress has been made in reforming the justice sector in contrast to the serious problems of corruption reported by international organizations; democratization and political participation has been enhanced by the relatively good performance of the electoral processes or the process of government decentralization; the human rights situation has improved in some aspects (greater empowerment of women, etc.) while others have stagnated; a considerable macroeconomic growth has been achieved, and the management of diamonds has greatly improved, although their exploitation has not been to the benefit of the population entirely.

Nevertheless, all these nuanced improvements in security, governance and economic liberalization are in stark contrast to the regression in socioeconomic terms for the vast majority of the population (widespread poverty, lack of opportunities or increased social inequalities of the social stratification) as well as the negative impact it has had on reconciliation initiatives such as the Special Court, which has also invisibilized other experiences of reconciliation at the

community level or has concentrated much of the resources. This obvious imbalance between the security, governance and neoliberal aspects and the social aspects allow us to state that, indeed, the kind of peace that is being built in Sierra Leone is closer to being a negative rather than a positive peace which is not able to eliminate the issues associated with structural violence. This ultimately sets up a virtual peace scenario that exposes the country to a high level of social frustration (especially heightened by the expectation that the arrival of peace had generated for the population, especially the youth) and uncertainty, so that the sustainability of the peacebuilding agenda in the medium and long term seems questionable. This kind of peace is also characterized by a sequential design that considers that once aspects of security and governance are entrenched, socioeconomic development of the population will be achieved.

**Conclusion 8.** With regard to the viability of liberal peacebuilding in Sierra Leone it can be argued that the role of external actors has consisted in leading many of the reforms throughout the whole process instead of assuming the role as facilitators. Both Chapter 7 and Chapter 8 have shown the limited degree of choice of the local political elites and their ability to influence the donor countries. Furthermore, several consulting firms and international experts have participated in the design and implementation of reforms, making clear the mechanic way in which sometimes such processes are applied. Some of the reforms, as discussed in the specific case of the security sector and the decentralization, have taken as a starting point exogenous experiences and best practices and lessons learned in other contexts outside Sierra Leone.

This dynamic is also characterized by the degree of verticality. While local political elites have been the main interlocutor of the international actors, the civil society organizations have sometimes played a merely advisory role in very specific moments. Although top-down and bottom-up approaches have tried to be combined, clearly the first type of approach has dominated over the second type. It also seems evident that in the case of Sierra Leone, both external actors and the local government have not given too much importance to the community experiences of peacebuilding. Many of these have been deployed outside the official peacebuilding process or have been supported primarily by some international NGOs, but have received neither the attention nor the international

financial support. A good example of this dynamic may be the experiences of reintegration of former combatants that were taking place in the margins of official strategies (the case of bike-riders) or community reconciliation experiences (the case of Fambul Tok). Although it is difficult to determine whether the invisibility of this type of practices undermines the sustainability and legitimacy of the peacebuilding process to the same extent in which issues of social outcomes and frustrated expectations do, it is certain that it leaves two parallel processes that have little connection between them. This also highlights the limited capacity of international actors to learn, adapt or incorporate local practices that operate outside the state, contrasting with the implementation of certain strategies, such as the Special Court, which not only have had little attachment in the understanding of peace and reconciliation but have also certainly had a negative impact.

**Conclusion 9.** The issue of the agendas and their impact in the Sierra Leone process seem more complex than proposed by the critical literature. Analyzing the case of DfID, for example, it is true as stated, that their motives have been mainly induced by their security agenda. Such an approach would understand peacebuilding as a process of stabilization and containment (considering the state fragility and instability as a problem to be solved) rather than as a process of social transformation. As we have seen, the interpretation of armed conflict, the episodes of instability that accompanied the final years of the war and the post September 11 context, are all factors that explain the prevalence of this agenda in the case of at least DfID. However, DFID's experience in Sierra Leone is closely linked to the approach taken by the agency and the British government during the Tony Blair administration. Sierra Leone, in this sense, can be understood as a pioneering experience of the "New Labour" agenda and, in particular, its new approach to international politics, impregnated also by the desire to increase the spotlight on aid for development and peacebuilding. Furthermore, as chapters 6 and 7 especially show, the extraordinary British involvement since 2000 could also be explained by economic factors (defence and strengthening of national corporate interests), political (British personnel protection in this country at the time of military intervention), geostrategical (greater influence in the region and in this type of operations) and even personal (we should remember that Tony Blair had historical family ties with the country).

**Conclusion 10.** Finally, it is important to emphasize the existence of some resistance to liberal peacebuilding and its strategies. These resistances can be found at three levels: first, the increasingly tense relationship and interaction between international actors and the Government of the SLPP along with the accusations of the latter after the 2007 elections that the international community had influenced the results, show a form of resistance and response by local political elites to the way in which the international community was acting in the country; a second level are the criticisms of local civil society organizations, as reflected in Chapter 7 and especially in Chapter 8, not only towards external actors but also towards the local government, stating that civil society organizations have lacked involvement in the process, finally, a third level of resistance can be appreciated in the experiences of socio-community development, of social and political organization and of reconciliation, which somehow operate at a parallel level with little outside contact to state strategies. These resistances reveal the meeting and clashing points between the local and liberal agendas referenced by the critical literature, thus generating new forms of peace which can be considered of the hybrid post-liberal type, and which we will discuss below.

#### ***On the use of alternative approaches in Sierra Leone***

**Conclusion 11.** The presence in Sierra Leone of alternative approaches that demanded further consideration of local elements at the time of undertaking peacebuilding strategies are essentially confined to the use of the concept of local ownership which will be discussed in the following points. In any case, we can find specific experiences of actors who have required or implemented the main elements advocated by the three alternative approaches to peacebuilding discussed in Chapter 4, namely:

- As noted in Chapter 7, DfID and other international actors have incorporated into their agenda and *modus operandi* instruments such as “conflict sensitivity” or discourses that highlight the importance of “do no harm”. Both aspects would show the presence of the consequentialist approach to peacebuilding that called for a consideration of local aspects by developing concrete tools that tried to operationalize the local context analysis, their many different dynamics and the understanding of their complexity.

- Some international NGOs and civil society organizations have taken more into account the social or emancipatory peacebuilding approaches which, besides demanding more relevance for the local elements, have also demanded more attention for the socio-economic aspects that require priority over issues of security or macroeconomics. The strategies of some international NGOs in this regard have shown to be more sensitized to this approach.
- As discussed in Chapter 8, some local organizations of the civil society have also boosted and even demanded multicultural approaches that would involve, for example, a different conceptualization or understanding of the issue of corruption or that would provide more space for community initiatives and worldviews with transformative potential. As noted above, the idea of post-liberal peace prepared by this approach, which understands peacebuilding as a process of interaction and hybridity in which liberal approaches do not achieve all of their goals when facing local concerns or where the local surroundings adapt and develop local strategies that come from outside, may also help to understand the complexity of the Sierra Leone context. Rather than being a one-way process in which peacebuilding exogenous strategies are being implemented, the different dynamics of resistance, tensions and conflicts between internal and external stakeholders show unexpected results in the multidirectionality and complexity of the context and the yielding of an unanticipated or unorthodox kind of local ownership. This is without doubt one of the most relevant aspects of the research and deserves greater scholarly attention.

### ***On the use of local ownership***

**Conclusion 12.** The concept of local ownership –understood as an attempt to provide greater leadership and ownership to local stakeholders and their views on the peacebuilding process- has proven to be highly relevant in the case of Sierra Leone. Although the various peace agreements reached in Sierra Leone prior to the end of the armed conflict did not explicitly state this aspect, the documents of the main international players in the country incorporated this issue directly and explicitly to the formal start of the peacebuilding process in January 2002. The Memorandum of Understanding of the British Government, the European Commission's strategy, the joint strategy between the Commission and DfID or the

United Nations documents identified this concept as a key to improving efficiency, sustainability and legitimacy of the peacebuilding process. Likewise, the development of some management mechanisms for peacebuilding support (such as the 'budget support') or strategies of coordination and integration of policies like the PRSP is also based on the will to advance on the goal of local ownership.

**Conclusion 13.** A central issue in the case of Sierra Leone and in full agreement with what has been stated in Chapter 5 on local ownership, is the polysemic character that has distinguished this concept. The absence of a normative definition of what the notion should be and how it should be implemented has led to multiple interpretations that include visions or conceptions from maximalist points of view (total control of the reforms by local actors) to the more minimalist views (local ownership is understood as a desired goal and ultimate horizon). This flexibility, however, highlights a variable degree of satisfaction about what local ownership should be. While some see it as something desirable and transferable in the long term (especially for international actors), others claim more local control to implement this principle (local government actors, but especially civil society organizations).

The elasticity of the concept has even led authors such as Sending (2009a) to systematize all these interpretations in three models of typical local ownership or that tend to occur in the context of liberal peacebuilding (and that we used to analyze the case of Sierra Leone): i) a first model of local ownership understands the concept as a right; ii) a second model implements it as a right subjected to certain capacities or internal factors (conditional right), and iii) a third model is the one that applies a long-term goal or a process that will require the gradual transfer of capacity to make it possible. Examining the case of Sierra Leone we have seen that the second model (conditional right) has been dominant, although there has been a coexistence of different models of local ownership in terms of the various reforms or in the transition from one model to another.

Specifically, we have seen in the SSR and the political decentralization that the third model has dominated in its initial design stage of reform. Subsequently, the reform experienced a gradual transition to the second model in its implementation stage and even to the first model once the reform seemed consolidated and

external actors thought that local actors had got enough capacity to lead. The case of the Special Court has been substantially different. The nature of this initiative and the motivations that led the international actors to implement it has not only revealed the extraordinary exogenous nature of the strategy but it has also showed the predominance of the third model of ownership throughout the entire experience.

**Conclusion 14.** Although these reforms have presented three different dynamics, all three have experienced the same pattern regarding the participation of local actors (the supposed owners of the peacebuilding). As has been pointed out by different sources in Chapter 8, it is perceived that civil society organizations have been excluded from the bulk of the design and implementation of the three reforms and from the whole process of peacebuilding, indicating an essentially vertical (top-down) and elite-centric dynamic. Thus, the reforms lack social and communitarian contributions, as well as visions of peace, relations between state and society and the sense of reconciliation that these views can advocate. This aspect ostensibly affect the sustainability and, especially in the case of the Special Court, the legitimacy of some peacebuilding reforms, although it is hard to pinpoint how these deficiencies may manifest both in the medium and the long term.

**Conclusion 15.** A particularly visible aspect in the case of Sierra Leone is that, indeed, there have been limiting factors to the process of peacebuilding and its current conception that have conditioned the possibility of applying a maximalist notion of local ownership. These factors are especially practical, following the nomenclature used in Chapter 5, but also structural. With regard to practical factors we can highlight mainly the idea of “lack of local capacity” that has been the most clearly identified problem by all the actors and reports that have analyzed this issue. The lack of capacity would also reveal the exogenous nature of the peacebuilding process since it is considered that local actors must acquire a set of skills to apply strategies or practices that are unfamiliar, either by the impact of war or because they are designed from the outside. A second aspect that would limit local ownership is the dependence on resources that local actors have, and the conditionalities to which much of the aid is linked. This problem leads to the implementation of reforms in such a way that suits the preferences, agendas and particular views of external actors.

Thirdly, local ownership has been particularly conditional in this case due to a situation of increasing tension and mutual mistrust between the SLPP government and some donors, demonstrating the existence of very different political agendas and even irreconcilable agendas (the first linked to the electoral survival of the government and the latter to accountability and tangible results of the external actors as is required by their headquarters). This situation of mistrust led donors to withdraw financial support or to increase their control and supervision on the progress of reforms. This situation of mutual distrust also reveals two areas identified by the critical literature. The first is related to the type of partner that external actors may prefer in this type of scenarios. While initially the president Kabbah was considered as an ideal partner who understood the language and the type of strategies to be implemented (supported by a dense experience in the United Nations), accusations of corruption and the poor results achieved by his Government generated some animosity on the part of many international organizations. A second aspect is the tension to which the Government is constantly subjected and that obliges it to give account separately to its population and to donors, falling into inconsistencies and contradictions. In this sense, there does not seem to be an internal force that can promote accountability from external actors to internal actors, as some critics claimed in the early chapters.

Moreover, at the structural level, the most visible aspect that has conditioned local ownership is the inherent asymmetry in the negotiation of peacebuilding reforms that has existed between the internal and external stakeholders. This is linked, in fact, to the dependence and the lack of capacity of local actors to carry out a project of peacebuilding essentially exogenous in its early stages. Those aspects linked to the alleged "moral superiority of the proposed liberal peacebuilding" or the "problematization of autonomy" that de facto exists can be found in the analysis, although it is difficult to prove it directly.

**Conclusion 16.** All these aspects, in fact, lead us to consider that although local ownership was an important official discourse in Sierra Leone, it was essentially a declaration of principles, but in practice it was a rhetorical and instrumental discourse. It was rhetorical because although they sought to improve the sustainability and legitimacy of the peacebuilding, local ownership was very limited and constrained by a number of factors linked to local reality and, especially, to the



interpretation that external actors made of peacebuilding (reforms that should quickly achieve "normalization" of the situation), their visions (mostly exogenous reforms initially seeking to stabilize the context) and their agendas (results and external accountability). And it was also an instrumental speech because local ownership would have served to re-legitimize the presence of external actors and the type of reforms being implemented.

Thus, liberal peacebuilding in Sierra Leone had integrated the idea of local ownership. However, this would not have truly been a substantial change in the post-conflict peacebuilding process. This suggests that local ownership, rather than remaining as a speech difficult to operationalize, should lead to a change in attitude of international actors in order to make it effective, or they should openly acknowledge that in some countries like Sierra Leone, at least in the early stages, post-conflict peacebuilding is essentially an exogenous and vertical process that will hardly achieve certain sustainability over time as well as certain political and social legitimacy. This change in mentality seems complicated since peacebuilding processes have become for certain actors an important tool to manage and understand contexts that they perceive as destabilizing and contrary to their diverse interests.

## **6.2. General conclusions, which can be extrapolated to other cases**

**Conclusion 17.** A first general aspect to be noted is that the analysis of the case study of Sierra Leone using the elements offered by the critical literature has allowed us to rethink and gain a deeper understanding of the political nature of the process of peacebuilding in this country and of its many contradictions, tensions and dilemmas or underlying complex interactions among all actors involved. This fact, emphasized by authors such as Bellamy (2004), represents a qualitative leap in the analysis of these processes, from a more technical, "problem-solving" or consequentialist approach, that simply seeks to address errors detected in the process, to a more politicized approach that wants to establish a structural and multidimensional analysis, thus promoting a wider, more sensitive and more detailed understanding of a context such as Sierra Leone or offering the possibility of incorporating the analysis made by other paradigms that have traditionally been neglected by the liberal-realist dominant paradigm. This approach proposes to

ultimately address peacebuilding not as a process of engineering and rapid modernization by implementing an infinite range of technical reforms, but more as a social and political process in the long run, that will involve many generations, and based on cultural exchange practices and experiences with external actors, who should be facilitators rather than engineers. Therefore, the re-politicization of the peacebuilding analysis seems to be one of the main impacts that this critical literature has had in the past ten years.

**Conclusion 18.** A second issue of a general nature is precisely the impact of two paradigms identified in the new approaches and analysis on post-conflict peacebuilding: critical theory and post-structuralism. The first is characterized by self-criticism and the consideration that some of its views resulted in consequentialist analysis or techniques, emphasizing the need to rethink concepts and ideas in order to offer peacebuilding a more complex focus on the socio-economic aspects and a greater ability to benefit local inter-subjectivity. The second paradigm, however, has turned into a meaningful approach not only for its blunt criticism of the motivations of the international actors involved in peacebuilding processes (considered as exaggerated by some authors belonging to the Cosmopolitan, liberal or even critical theory), but also by the novelty and complexity of some of its proposals. If the rest of the paradigms are characterized by their historical background in the discussion of peace, post-structuralism (heavily influenced by the adaptation of Foucaultian visions) would seem an exceptional guest in this new generation of debate. In this regard, a key issue is how international relations and peace research incorporate these new approaches that advocate for the interplay of factors and the importance of subjectivity and different world views and agendas of peace.

**Conclusion 19.** Another conclusion that can be drawn from all this research is concerned with the possible consequences of two major critical assumptions. On the one hand, the impact that widespread criticism on the liberal peace project made by all these authors in the academic level may have on the operational level or on the international agenda of peacebuilding is unclear. Through all our research we have seen how, indeed, sometimes there is dynamic feedback and mutual involvement between different epistemic communities. However, it is difficult to state that, as some critical authors have claimed (Lidén, 2009), this critical literature

has truly plunged into a crisis of legitimacy in liberal peacebuilding. This is an aspect that should be worked on specifically.

On the other hand, the emphasis on the local elements made by the critical paradigms and their obvious dissatisfaction with new concepts such as local ownership has not been accompanied by more or less methodological guidelines that allow us to understand how it is possible to grant more local leadership and more space to local subjectivities and values. This emphasis on the local aspects (made by critical literature) makes it an important speech (which could even force some players to rethink the idea of local ownership) and a desirable issue (if it is considered that the sustainability and legitimacy of peacebuilding lies in the space of local and cultural exchange, as seems to be endorsed by an almost unanimous consensus). However, it is a project which is very difficult to operationalize and that, as some authors warn, might tend to romanticize local concerns (without really questioning the consequences in some cases) and does not take into account the pressing dilemmas that peacebuilding may face in the short term. Thus, the intensification and systematization of this debate could help advance those questions that critical literature leaves in the open.

**Conclusion 20.** Finally, there is a fundamental element raised by the critical literature, which we have observed in the case of Sierra Leone. Post-conflict peacebuilding must involve more than only action in the context in which the conflict has taken place. As has been demonstrated, some of the root causes of these conflicts also respond to global dynamics or asymmetrical historically unjust relationships. If peacebuilding is not followed, as called by the social-emancipatory approach, by a more global and structural view involving a redefinition of more balanced rules of the game that are satisfactory to all stakeholders, it is unlikely to see any substantial progress in strictly local processes.

### **6.3. Validation or refutation of the initial hypothesis**

The results obtained from the case of Sierra Leone, allow us to validate the previously stated hypothesis. Critical debates of the last ten years have made four very important theoretical contributions in the analysis of post-conflict peacebuilding: noting the existence of a liberal consensus on the model of post-

conflict peacebuilding, pointing out its problematic essence, outlining alternative approaches designed to overcome these problems, and considering that the local ownership principle is not, in this sense, a valid response or alternative to the various problems and has not been considered a paradigmatic reference so far.

The entire research outlines a catalogue of issues that could arouse my attention in the coming years including: i) a better understanding of the dynamics of interaction that local and international actors maintain or the different strategies and visions that exist in post-war contexts, coming closer to the idea of hybridity and the concept of post-liberal peace; ii) the real agendas and interests of the different actors, both external and internal; iii) the degree of influence that outsiders can have on the internal socio-political dynamics, and iv) finally, analyze the forms and paradigms that can truly contribute more positively to the ultimate goal of welfare and dignity of the society in question and to achieve a more emancipatory, sustainable and legitimate kind of peace.

## ANEXO 2. RELACIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS

### Tipología de actores entrevistados y códigos utilizados para ser citados en el texto

Tipo de actor entrevistado	Código utilizado
Representantes gubernamentales del SLPP	RG
Funcionarios, técnicos o expertos locales que participaron en la elaboración de las diferentes reformas	TL
Representantes de organizaciones internacionales de tipo bilateral y multilateral	RI
Miembros de las principales organizaciones de la sociedad civil sierraleonesa	SC

Código de entrevistas	Nombre (seudónimo) y organización	Fecha de la entrevista
RG1	Solomon Lewis, miembro del Gobierno, SLPP	Agosto de 2009
RG2	Reuben Koroma, miembro del Gobierno, SLPP	Abril 2008 y julio 2009
TL1	Samuel Kamara, ministerio de Finanzas	Julio 2009
TL2	Mohamed Peters, Banco Mundial	Julio 2009
TL3	Sheka Banks, Secretariado de Descentralización	Julio 2009
TL4	Abu Kanu, Secretariado de Descentralización	Julio 2009
TL5	Patrick Sesay, NaCSA	Abril 2008 y julio 2009
TL6	Francis Kalma, ONS	Julio 2009
TL7	Larry Banks, ONS	Julio 2009
TL8	Gibril Mansaray, Banco Mundial	Mayo 2008 y julio 2009
TL9	Alhassan Kasu, Secretariado de Descentralización	Julio 2009
TL10	Emmanuel Stevens, técnico local PNUD	Abril 2008 y agosto 2009
TL11	Desmond Roger, Secretariado Descentralización	Agosto 2009
TL12	Mohamed Rest, Sierra Leone Court Monitoring Programme	Julio 2009
TL13	Ibrahim Alhassan, ministerio de Finanzas	Mayo 2008

<b>RI1</b>	Richard Jenkins, consultor de DfID	Abril 2008
<b>RI2</b>	Alex Toigo, responsable de DfID	Abril 2008 y julio 2009
<b>RI3</b>	Victor Peters, responsable de Naciones Unidas	Mayo 2008
<b>RI4</b>	Phillip Hans, responsable de la Comisión Europea	Julio 2009
<b>RI5</b>	Dominique Silver, responsable de la embajada británica	Agosto 2009
<b>RI6</b>	Peter Kaos, responsable de GTZ	Julio 2009
<b>RI7</b>	Mark Donsoros, responsable de DfID	Abril 2008 y Julio 2009
<b>SC1</b>	Patrick Cumba, miembro de Peace and Justice	Agosto 2009
<b>SC2</b>	Abu Kamara, miembro de NMJD	Julio 2009
<b>SC3</b>	Mako Katta, miembro de MCYA	Julio 2009
<b>SC4</b>	Kadi Fatuma, miembro de Christian Aid	Abril 2008
<b>SC5</b>	Peter James, miembro de Search for Common Ground	Julio 2009
<b>SC6</b>	Jones y Thomas, miembros de Action Aid	Julio 2009
<b>SC7</b>	Mark Williams, miembro de Action Aid	Mayo 2008 y Agosto 2009
<b>SC8</b>	Foday Kamara, periodista	Julio de 2009

## ANEXO 3. CUESTIONARIO TIPO REALIZADO EN LAS DIFERENTES ENTREVISTAS

### ***Características del cuestionario:***

- Cuestionario “no restringido o abierto”.
- Entrevistas en profundidad de tipo “especializada”.
- Duración media de la entrevista respondiendo el cuestionario: 60 minutos.
- Entrevistas realizadas, sobre todo, entre abril y junio de 2008 y julio y agosto de 2009.

### **QUESTIONS FOR THE INTERVIEWS**

#### **1. General overview of PB in SL:**

- Achievements and challenges

#### **2. Design of Peace Building Strategies (PBS): SSR, Decentralization, JSDP and SC – ACC and NEC**

- How was the process in designing these strategies (initiative, early negotiations...)? What actors were leading the formal design, mainly locals or externals, or a mix? What kind of negotiation and discussion? Under what conditions (benchmarks ...)? What kind of participation of civil society and local communities? What strategies were easier to design and the most difficult? Why?

#### **3. Implementation of PBS**

- Are local actors mainly leading the implementation of reforms? What kind of external monitoring (evaluation, assessments ...)? Is it necessary? Why? What kind of dynamics? Coercion, pressures, persuasion, threats...? Who owns the process when it has been implemented in local areas? What were the key actors (ministries, agencies, others...)?

#### **4. Interaction between insiders and outsiders**

- It was mainly a collaborative or conflictive interaction? In what kind of policies especially? What were the main actors engaged (UN, DfID ...)? When did the relationship start being controversial? Why? What were your expectations at the beginning of the process?? What kind of

accusations? Where did they take place? Do they affect peace building process? What were each other's expectations? What aid modalities are most common? What are most peace conducive?

#### **5. Management of tensions**

- Actors dealing with these disputes? Facilitators? Diplomacy? Solutions? Inevitable? What kind of interaction they would have liked to have?

#### **6. Interests, agendas and motives alike/ external pressures**

- What are the main aims and priorities of donors in SL? Why? What were the main aims and priorities of SLPP government? Why? What kind of other external pressures these actors were suffering (traditional authorities, electorate, ... Donor governments, UNSC, ...)? Compatibles? Why did they clash?

#### **7. Understanding of local context by outsiders**

- Do external actors understand local dynamics? Why? What they should take into consideration? Can affect PB process?

#### **8. Respect of habits and traditions of local in PBS**

- Do PBS respect local traditions and views? What PBS have not? Why? Can affect PB process? Under what principles do you think they were design (universal and shared or western principles? Is there any alternative or a way in between? Is there social legitimacy in the whole PB process?

#### **9. Is local ownership possible (capacities, ...)**

- Is local ownership possible? How? What are the main problems? Is there a way in between? Why do you think is important or has been highlighted as such an important issue in PB discourse?

#### **10. What relationship and dynamics are more conducive to a sustainable peace in SL**

- What kind of proposals? Have they been ever posed in SL? What kind of relationship?

#### **11. Future perspectives of PB in Sierra Leone**

- Is SL building a sustainable peace?



## **BIBLIOGRAFÍA**



ABDULLAH, I. (ed.) (2004): *Between Democracy and Terror. The Sierra Leone Civil War*, Dakar, CODESRIA

— (2004b): “Bush Path To Destruction: The Origin and Character of the Revolutionary United Front (RUF/SL)”, en ABDULLAH, I. (ed.) (2004): *Between Democracy and Terror. The Sierra Leone Civil War*, Dakar, CODESRIA, pp.: 41-65

ABDULLAH, I. y Y. BANGURA (eds.) (1997): *Africa Development - Special Issue: Lumpen Culture and Political Violence: the Sierra Leone Civil War*, Vol. XXII, Núms. 3/4, Dakar, CODESRIA

ABRAHAMAS, A. (2004a): “State Complicity as a Factor in Perpetuating the Sierra Leone Civil War”, en ABDULLAH, I. (ed.): *Between Democracy and Terror. The Sierra Leone Civil War*, Dakar, CODESRIA, pp.: 104-122

— (2004b): “The Elusive Quest For Peace: From Abidjan to Lome”, en ABDULLAH, I. (ed.): *Between Democracy and Terror. The Sierra Leone Civil War*, Dakar, CODESRIA, pp.: 199-219

ABRAHAMSEN, R. (2001): “Development policy and the democratic peace in Sub-Saharan Africa”, *Conflict, Security and Development*, Vol. 1, Núm. 3, pp.: 79-103

— (2004): “The power of partnerships in global governance”, *Third World Quarterly*, Vol. 25, Núm. 8, pp.: 1453–1467

— (2005): “Blair's Africa: the politics of securitization and fear”, *Alternatives*, Vol. 30, pp.: 55-80

ABRAHAMSEN, R. y M. C. WILLIAMS (2008): “Public/Private, Global/Local: The Changing Contours of Africa's Security Governance”, *Review of African Political Economy*, Vol. 35, Núm. 118, pp.: 539-553

ADDISON, T. (2001): “Do Donors Matter for Institutional Reform in Africa?”, Discussion Paper, Núm. 2001/141, UNU/WIDER

ADEBAYO, A. (2002): *Building Peace in West Africa. Liberia, Sierra Leone and Guinea-Bissau*, International Peace Academy Occasional Paper Series, Londres, Lynne Rienner Publishers

AFRICA CONFIDENTIAL (2006): *Africa Confidential*, Vol. 47, Núm. 12, p. 5

AFRICAN DEVELOPMENT BANK (ADB) (2008): *African Development Bank Strategy for Enhanced Engagement in Fragile States*, en: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/30736191-EN-STRATEGY-FOR-ENHANCED-ENGAGEMENT-IN-FRAGILE-STATES.PDF> Consultado: 10-08-09

AGBU, O. (2006): *West's Africa Trouble Spots and the Imperative for Peacebuilding*, Monograph Series, CODESRIA

AGUIRRE, M. y C. BRUHN (2002): *Guerra y olvido. Los conflictos armados y los Estados frágiles en África Subsahariana*, Barcelona, Intermón-Oxfam

ALBERT, I. O. (2008): "Understanding peace in Africa", en FRANCIS, D. J. (ed.), *Peace and conflict in Africa*, Nueva York, Zed Books, pp.: 31-45

ALBRECHT, P. y M. MALAN (2006): *Post-conflict peacebuilding and national ownership : meeting the challenges of Sierra Leone*, Report of the Second Annual ZIF/KAIPTC Seminar, Accra-Ghana, 1-3 December 2005

ALBRECHT, P. y P. JACKSON (2009): *Security System Transformation in Sierra Leone, 1997-2007*, Global Facilitation Network for Security Sector Reform and International Alert

— (2010): "Introduction: The Roots of Security Sector Reform in Sierra Leone", en ALBRECHT, P. y P. JACKSON (eds.), *Security Sector Reform in Sierra Leone 1997-2007: Views from the Front Line*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Münster, pp.: 3-18

ALDEN, C. (2002): "Making old soldiers fade away: lessons from the reintegration of demobilised soldiers in Mozambique", *Security Dialogue*, Vol. 33, Núm. 3, pp.: 341-356

ALDEN, C., D. LARGE y R. SOARES DE OLIVEIRA (2008): "China Returns to Africa: Anatomy of an Expansive Engagement", Real Instituto Elcano, Working Paper 51/2008

ALIE, J. D. (1990): *A New History of Sierra Leone*, Oxford, Macmillan Education

— (2000): "Background to the conflict (1961-1991): What Went Wrong and Why?", en AYISI, A. y R-E. POULTON (eds.): *Bound to Cooperate: Conflict, Peace and People in Sierra Leone*, Geneva, UNIDIR, pp.: 15-35

— (2005): "The Kamajor Militia in Sierra Leone: Liberators or Nihilists?", en FRANCIS, D. J. (ed.): *Civil Militia, Africa's Intractable Security Menace?*, Hants, Ashgate Publishing, pp.: 51-70

ALLEN, C. (1995): "Understanding African Politics", *Review of the African Political Economy*, Vol. 22, Núm. 65, pp.: 301-320

ANDERSEN, L. (2006): "Post-Conflict Security Sector Reform and the Challenge of Ownership-The Case of Liberia", DIIS Brief, en: [http://www.diis.dk/graphics/Publications/Briefs2006/lan\\_postconflict\\_security\\_sector\\_reform.pdf](http://www.diis.dk/graphics/Publications/Briefs2006/lan_postconflict_security_sector_reform.pdf) Consultado: 20-08-09

ANDERSEN, M. S. y O. J. SENDING (2010): "Governmentalization of sovereignty:

ownership in peacebuilding”, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI)

ANDERSON, M. B. (1999): *Do no Harm. How Aid Can Support Peace – or War*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers

ANDERSON, M. B. y L. OLSON (2003): *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners*, Cambridge, MA, CDA

ANNAN, K. (2001): “Que no haya salida sin una estrategia” (“No exit without strategy”, en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/343/65/PDF/N0134365.pdf?OpenElement>

Consultado : 18-09-08

— (2004): *Un Mundo más Seguro: la Responsabilidad que Compartimos* (“A More Secure World: Our Shared Responsibility”), en : <http://www.un.org/spanish/secureworld/>

Consultado : 18-09-08

— (2006): “Success in Sierra Leone is good example of achievement of UN”, at: <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sgsm10813.doc.htm> Consultado :

18-09-08

ASHINGTON-PICKET, R. (2010): “Intelligence and Security Service Reconstruction”, en ALBRECHT, P. y P. JACKSON (eds.): *Security Sector Reform in Sierra Leone 1997-2007: Views from the Front Line*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Münster, pp.: 19-38

AVANT, D. (2009): “Making peacemakers out of spoilers: international organizations, private military training, and statebuilding after war”, en PARIS, R. y T. D. SISK (eds.): *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations*, Routledge, pp.: 104-126

AYITTEY, G. (1998): *Africa in Chaos*, Nueva York, St. Martin’s Press

AZAR, E. (1990): *The management of protacted social conflict: theory and cases*, Aldershot, Dartmouth

BAKER, B. (2006): “The African post-conflict policing agenda in Sierra Leone”, *Conflict, Security & Development*, Vol. 6, pp.: 25-49

BAKER, B. Y R. MAY (2004): “Reconstructing Sierra Leone”, *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 42, Núm. 1, pp.: 35-60

BALL, N. (2004): “Dilemmas of Security Sector Reform: Response to Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries”, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management

BANCO MUNDIAL (2004a): “Sierra Leone: Institutional Reform and Capacity Building Project”, 14 de abril

- (2004b): “Sierra Leone: Legal and Judicial Sector Assessment”, Mayo
- (2005a): “Sierra Leone: Joint IDA-IMF Staff Advisory Note on the Poverty Reduction Strategy Paper”, 13 de abril.
- (2005b): “Sierra Leone: Tapping the Mineral Wealth for Human Progress”, 25 de julio.
- (2006): “Sierra Leone Programmatic Governance and Reform Grant”, 10 de noviembre
- (2007a): “Strengthening the World Bank’s Rapid Response and Long-Term Engagement in Fragile States”
- (2007b): “Operational Approaches and Financing in Fragile States”, junio
- (2008): “Sierra Leone Mining Sector Reform Sustainable Development Unit”, en :  
<http://siteresources.worldbank.org/INTRANETENVIRONMENT/Resources/244351-1222272730742/SierraLeoneMiningSectorReformReport.pdf> Consultado: 04-07-10

BANGURA, Y. (2004): “The Political and Cultural Dynamics of the Sierra Leone war”, en ABDULLAH, I. (ed.): *Between Democracy and Terror. The Sierra Leone Civil War*, Dakar, CODESRIA, pp.: 13-40

BARNETT, M. (2006): “Building a Republican Peace: Stabilizing States after War”, *International Security*, Vol. 30, Núm. 4, pp. 87-112

BARNETT, M. y C. ZÜRCHER (2008): “The Peacebuilder’s contract: how external statebuilding reinforces weak statehood”, en PARIS, R. y T. D. SISK (eds.): *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations*, Routledge, pp.: 23-52

BARNETT, M., H. KIM, M. O’DONELL y L. SITEA (2007): “Peacebuilding: What Is in a Name?”, *Global Governance*, Vol. 13, pp. 35–58

BARTH EIDE, E., A. T. KASPERSEN, R. KENT y K. VON HIPPEL (2005): “Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations, Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group”, en: [http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Report\\_on\\_Integrated\\_Missions\\_May\\_2005\\_Final.pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Report_on_Integrated_Missions_May_2005_Final.pdf) Consultado: 04-07-10

BATLEY, R. (2005): “Mozambique: The costs of ‘owning’ aid”, *Public Administration and Development*, Vol. 25, Núm. 5, pp.: 415-424

BAYART, J-F. (1981): “Le politique par le bas en Afrique noire: Questions de méthode”, *Politique Africaine*, Vol. 1, Núm. 1, pp. 53-82

- (2000): “Africa in the world: a history of extraversion”, *African Affairs*, Vol. 99,

pp.: 217-267

BAYART, J-F., S. ELLIS y B. HIBOU (1999): *The Criminalization of the State in Africa*, Oxford, James Currey

BELLAMY, A. J. (2004): "The 'next stage' in peace operations theory?", *International Peacekeeping*, Vol. 11, Núm. 1, pp. 17-38

— (2009): "EIA Interview: Alex J. Bellamy on the Responsibility to Protect", en: <http://www.cceia.org/resources/transcripts/0123.html> Consultado: 18-05-11

— (2010): "The institutionalization of peacebuilding: what role for the UN Peacebuilding Commission?", en RICHMOND, O. P. (ed.): *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches*, Palgrave Macmillan, Hampshire, pp.: 193-212

BELLAMY, A.J. Y WILLIAMS, P. (2004a): "Introduction: Thinking Anew about Peace Operations", *International Peacekeeping*, Vol.11, Núm..1, pp.1–15

— (2004b): "Conclusion: What future for peace operations? Brahimi and beyond", *International Peacekeeping*, Vol. 11, Núm. 1, pp. 183-212

BENDAÑA, A. (2003): "What Kind of Peace is Being Built?: Critical Assessments from the South", paper for the International Development Research Centre, Ottawa, Canada, en: <http://www.action.web.ca/> Consultado: 09-11-07

BENDIX, D. y R. STANLEY (2008): "Deconstructing local ownership of security sector reform: A review of the literature", *African Security Review*, Vol. 17, Núm. 2

BENNER, T., A. BINDER y P. ROTMANN (2007): "Learning to Build Peace? United Nations Peacebuilding and Organizational Learning: Developing a Research Framework", GPPI Research Paper Series Núm. 7

BERDAL, M. (2009): *Building Peace After War*, Routledge

BIERI, F. (2009): "The Quest for Regulating the Global Diamond Trade", Institut Català Internacional per la Pau (ICIP), en:

[http://www20.gencat.cat/docs/icip/Continguts/Publicacions/WorkingPapers/Arxius/WP5\\_ANG.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/icip/Continguts/Publicacions/WorkingPapers/Arxius/WP5_ANG.pdf)

Consultado : 09-09-11

BIGOMBE B., P. COLLIER y N. SAMBANIS (2000): "Policies for building post-conflict peace", *Journal of African Economies*, Vol. 9, Núm. 3, pp. 323-348

BIRDSALL, N. (2007): "Do No Harm: Aid, Weak Institutions, and the Missing Middle in Africa", Working Paper Number 113, Marzo, Center for Global Development

BLAIR, T. (2009): "Africa's Surprise Success Story", *The Daily Beast*, en: <http://www.thedailybeast.com/blogs-and-stories/2009-04-29/africas-surprise->

[success-story/](#) Consultado: 23-07-11

BOAS, M. (2007): "The Sierra Leone debate 'ten tears after'", presentación realizada en Nordic Africa Days Uppsala 5-7 de octubre de 2007

BOAS, M. y K. M. JENNINGS. (2005): "Insecurity and Development: The Rhetoric of the 'Failed State'", *The European Journal of Development Research*, Vol. 17, Núm. 3, pp. 385-395

BOEGE, V., A. BROWN, K. CLEMENTS y A. NOLAN (2008): *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of 'Fragility*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, en: [http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/boege\\_etal\\_handbook.pdf](http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/boege_etal_handbook.pdf) Consultado: 13-04-09

— (2009): "Building Peace and Political Community in Hybrid Political Orders", *International Peacekeeping*, Vol. 16, Núm. 5, pp.: 599-615

BOUTROS-GHALI, B. (1992): "Un Programa de Paz", Naciones Unidas, en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/47/277> Consultado: 17-04-07

— (1993): "Beyond Peacekeeping", Address at the Nueva York University School of Law Conference on the Future of Collective Security, 22 de enero de 1993

— 1995: "Suplemento de 'Un Programa de Paz'", Naciones Unidas, en: <http://www.un.org/spanish/documents/a5060.pdf> Consultado: 17-04-07

— 1996: "An Agenda for Democratization", Naciones Unidas, en: [http://www.un.org/en/events/democracyday/pdf/An\\_agenda\\_for\\_democratization%5B1%5D.pdf](http://www.un.org/en/events/democracyday/pdf/An_agenda_for_democratization%5B1%5D.pdf) Consultado: 17-04-07

BOYCE, J. K. (2003): *Aid Conditionality and War Economies*, Working Paper Series Núm. 70, Political Economy research Institute, Amherst, University of Massachusetts

BOYCE, J. K. y M. O'DONNELL (2007): "Peace and the Public Purse: An Introduction," en BOYCE, J. K. y M. O'DONNELL (eds.): *Peace and the Public Purse: Economic Policies for Postwar Statebuilding*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, Inc.

BRAHIMI, L. (2007): "Statebuilding in Crisis and Post-Conflict Countries", Paper presented at the 7th Forum on Reinventing Government, Building Trust in Government, Vienna, 26–29 de junio, en:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026305.pdf>

Consultado: 01-07-10

BRATTON, M. (2008): "Do free elections foster capable governments? The democracy governance connection in Africa", *Afrobarometer Working Papers*, Working Paper Núm. 104



BRATTON, M. y N. van de WALLE (1994): "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa", *World Politics*, Vol. 46, Núm. 4

— (1997): *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press

BRINKERHOFF, D. W. (2005): "Rebuilding Governance in Failed States and Post-conflict Societies: Core Concepts and Cross-Cutting Themes", *Public Administration and Development*, Vol. 25, Núm. 1, pp. 3–14

BRISEID, M. *et al.* (2008): "Domestic ownership or foreign control? A content analysis of poverty reduction. Strategy papers from eight countries", Crisis State Research Centre, Occasional Paper Núm. 5, en: <http://www.crisisstates.com/download/op/OP5.pdf> Consultado: 05-07-10

BRZOSKA, M. y A. HEINEMANN-GRÜDER (2004): "[Security Sector Reform and Post-Conflict Reconstruction under International Auspices](#)", en A. BRYDEN y H. HÄNGGI (eds.): *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces

BUKOVANSKY, M. (2007): "Liberal states, International order, and legitimacy: an appeal for persuasion over prescription", *International Politics*, Vol. 44, Núm. 2-3

BURTON, J. (1990): *Conflict: Resolution and Prevention*, Basingstoke, Macmillan

BUSH, P. (1998): *A Measure of Peace: Peace and Conflict Impact Assessment of Development Projects in Conflict Zones*, Working Paper 1, Ottawa, The Peacebuilding and Reconstruction Programme Initiative and The Evaluation Unit; IDRC

BUZAN, B., O. WAEVER y J. DE WILDE (1997): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Colo., Lynne Rienner

CALL, C. y E. COUSENS (2008): "Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-Torn Societies", *International Studies Perspectives*, Vol. 9, Núm. 1, pp. 1–21

CALLAGHY, T., R. KASSIMIR y R. LATHAM (eds.) (2001): *Intervention and Transnationalism in Africa. Global-Local Networks of Power*, Nueva York, Cambridge University Press

CAMPBELL, G. (2002): *Diamantes sangrientos. Las piedras de la guerra*, Barcelona, Paidós

CAPLAN, R. (2007): "From collapsing states to neo-trusteeship: the limits to solving the problem of 'precarious statehood' in the 21st century", *Third World Quarterly*, Vol. 28, Núm. 2, pp.: 231-244

CARGILL, T. (2008): *Sierra Leone a year after elections. Still in the balance*,

Chatham House, AFP BP 08/01

CARTER CENTER (2003): "Observing the 2002 Sierra Leone elections", Atlanta

CARTWRIGHT, J. R. (1978): *Political Leadership in Sierra Leone*, Londres, University of Toronto Press, Croom Helm

CASTILLEJO, C. (2008): "Strengthening women's citizenship in the context of state-building: the experience of Sierra Leone", FRIDE Working Paper, Agosto, en : <http://www.fride.org/publication/478/strengthening-women's-citizenship:-sierra-leone> Consultado : 09-07-10

— (2011): "Building a state that works for women: Integrating gender into post-conflict state building", FRIDE Working Paper, Marzo, en : <http://www.fride.org/publication/896/building-a-state-that-works-for-women:-integrating-gender-into-post-conflict-state-building> 17-08-11

CHABAL, P. y J-P. DALOZ (1999): *África camina*, Biblioteca de Estudios Africanos, Barcelona, Edicions Bellaterra

CHAND, S. y R. COFFMAN (2008): "How Soon Can Donors Exit From Post-Conflict States?", Working Paper Núm. 141, Centre for Global Development, Washington, DC, en : [http://www.cgdev.org/files/15464\\_file\\_DonorExit.pdf](http://www.cgdev.org/files/15464_file_DonorExit.pdf) Consultado: 09-08-10

CHANDLER, D. (2004): "The Problems of 'Nation-Building': Imposing Bureaucratic 'Rule from Above'", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17, Núm. 3, pp.: 577-591

— (2006a): *Empire in Denial: The Politics of State-Building*, Londres, Pluto

— (2006b): "Back to the future? The limits of neo-Wilsonian ideals of exporting democracy", *Review of International Studies*, Vol. 32, pp.: 475-494

— (2007): "The State-building Dilemma: Good Governance or Democratic Government?", en HEHIR, A. y N. ROBINSON (eds.): *Statebuilding: Theory and Practice*, Londres, Routledge, pp.: 70–88

— (2008): "Normative Power and the Liberal Peace: A Rejoinder to John O'Brennan", *Global Society*, Vol. 22, Núm. 4, pp.: 519-529

— (2010): *The rise of Post-liberal governance*, Oxon, Routledge

CHAUVEAU, J-P. y RICHARDS, P. (2008): "West African Insurgencies in Agrarian Perspective: Côte d'Ivoire and Sierra Leone Compared", *Journal of Agrarian Change*, Vol. 8, Núm. 4, pp.: 515-552

CHAZAN, N. (1994): "Engaging the state: associational life in Sub-Saharan Africa" en MIGDAL, J. S., A. KOHLI y V. SHUE (eds.): *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge, Cambridge

University Press,

CHENOY, A. M. y S. TADJBAKHS (2006): *Human Security: Concepts and Implications*, Londres, Routledge

CHERU, F. (2011): "The Rise of China and India in Africa: What should be Africa's response", Presentation at the Autonomous University of Madrid, 28 de febrero de 2011

CHESTERMAN, S. (2004): *You, the People: the United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford, Oxford University Press

— (2007): "Ownership in Theory and in Practice: Transfer of Authority in UN Statebuilding Operations," *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 1, Núm. 1

CHIYUKI, A., C. DE CONING y R. C. THAKUR (2007): *Unintended consequences of peacekeeping operations*, United Nations University Press

CHOPRA, J. (2002): "Building State Failure in East Timor", *Development & Change*, Vol. 33, Núm. 5, pp.: 979-1001

CHOPRA, J. y T. HOHE (2004): "Participatory Intervention", *Global Governance*, Vol. 10, Núm. 3, pp. 289–305

CLAPHAM, C. (1982) (ed.): *Private Patronage and Public Power*, Londres, Pinter

— (1985): *Third World Politics: An Introduction*, Londres, Routledge

— (2003): "Sierra Leone: The Political Economy of Internal Conflict", Clingendael working paper

CLEMENTS, K. P., V. BOEGE, M. A. BROWN, W. FOLEY y A. NOLAN (2007): "State Building Reconsidered: The Role of Hybridity in the Formation of Political Order", *Political Science*, Vol. 59, Núm. 1, pp.: 45-56

COKER, C. (2009): *War in an Age of Risk*, Cambridge, Polity

COLLIER, P. (1999): "Doing Well out of War", The World Bank, Paper prepared for Conference on Economic Agendas in Civil Wars, Londres, April 26-27, 1999, en: <http://siteresources.worldbank.org/INTKNOWLEDGEFORCHANGE/Resources/491519-1199818447826/28137.pdf> Consultado: 09-04-06

— (2000): "Economic causes of civil conflict and their implications for policy", Washington D.C., The World Bank

COLLIER, P. y A. HOFFLER (2000): "Greed and Grievance in Civil War", Washington DC, World Bank, en: <http://www.gsdrc.org/go/display/document/legacyid/1349> Consultado: 15-02-06

— (2002): "On the incidence of civil war in Africa", *Journal of Conflict Resolution*,

Vol. 46, Núm. 1, pp. 13-28

- (2004a): “Greed and Grievance in Civil War”, *Oxford Economic Papers*, Vol. 56, Núm. 4, pp.: 563-595
- (2004b): “Conflicts”, en LOMBORG, B. (ed.): *Global Crises, Global Solutions*, Cambridge, Cambridge University Press

COMISIÓN DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ DE NACIONES UNIDAS (CCP) (2006): “Informal briefing on Sierra Leone”, 19 de julio de 2006

COMISIÓN EUROPEA (2003): “Sierra Leone - European Community Country Strategy Paper And National Indicative Programme for the period 2003–2007”, en: [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/print\\_sl\\_csp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/print_sl_csp_en.pdf)  
Consultado: 08-05-08

COMISIÓN PARA ÁFRICA (2005): *Our common interest. Report of the Commission for Africa*, en: <http://www.commissionforafrica.org> Consultado: 15-12-08

COMISIÓN PARA LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN EN SIERRA LEONA (CVR) (2004a): *Witness to Truth : Report of the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission*, Vol. 1

- (2004b): *Witness to Truth : Report of the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission*, Vol. 2
- (2004c): *Witness to Truth : Report of the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission*, Vol. 3a
- (2004d): *Witness to Truth : Report of the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission*, Vol. 3b

COMITE DE AYUDA AL DESARROLLO DE LA OCDE (CAD) (1996): *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*

- (2005): “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra”, en : <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf> Consultado: 06-11-09
- (2007a): “Principios para el compromiso internacional en estados frágiles y en situaciones de fragilidad”, Paris, en: <http://www.oecd.org/dataoecd/30/24/39465358.pdf> Consultado: 06-11-09
- (2007b): *Handbook on Security Sector Reform. Supporting Security and Justice*, en: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf> Consultado: 06-11-09
- (2008a) : “Tercer Foro de Alto Nivel sobre Efectividad de la Ayuda” (*Accra Agenda for Action*), en : <http://www.oecd.org/dataoecd/58/19/41202043.pdf>

Consultado: 06-11-09

— (2008b): “2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters : Sierra Leone”, en: <http://www.oecd.org/dataoecd/3/27/41952575.pdf>  
Consultado: 07-06-11

— (2008c): “*Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations*”, en: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf> Consultado: 06-11-09

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (1998): Resolución 1181, julio de 1998, en: <http://daccess-ods.un.org/TMP/9416576.html> Consultado: 12-05-06

— (1999): Resolución 1270, octubre de 1999, en: <http://daccess-ods.un.org/TMP/8515899.html> Consultado: 12-05-06

— (2002): Resolución 1389, enero de 2002, en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/215/99/PDF/N0221599.pdf?OpenElement>  
Consultado: 12-05-06

— (2005): Resolución 1620, agosto de 2005, en: <http://daccess-ods.un.org/TMP/8297994.1368103.html> Consultado: 18-03-2007

— (2007): “Security council holds day-long debate on post-conflict peacebuilding; focus on early efforts of new Peacebuilding Commission”, SC/8945

— (2008a): Resolución 1829, agosto de 2008: <http://daccess-ods.un.org/TMP/9336263.53740692.html>. Consultado: 19-07-10

— (2008b): “Post-conflict Peacebuilding”, S/PV.5895

CONTEH, K. H. (2010): “SSR in Sierra Leone and the Role of the Office of National Security”, en ALBRECHT, P. y P. JACKSON (eds.): *Security Sector Reform in Sierra Leone 1997-2007: Views from the Front Line*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Münster, pp.: 171-182

COOPER, N. (2006a): “Chimeric governance and the extension of resource regulation”, *Conflict, Security & Development*, Vol. 6, Núm. 3, pp.: 315-335

— (2006b): “Peaceful warriors and warring peacemakers”, *The Economics of Peace and Security Journal*, Vol. 1, Núm. 1, pp.: 19-24

— (2007): “Review article: On the crisis of the liberal peace”, *Conflict, Security & Development*, Vol. 7, Núm. 4, pp.: 605-616

— (2008): “As Good as it Gets: Securing Diamonds in Sierra Leone”, en PUGH, C., N. COOPER y M. TURNER (eds.): *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*, Palgrave, pp. 103-117

— (2010): “Training goldfish (in a desert): transforming political economies of

conflict using voluntarism, regulation and supervision”, en RICHMOND, O. P. (ed.): *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches*, Palgrave Macmillan, Hampshire, pp.: 307-328

COULTER, C. (2009): *Bush Wives and Girl Soldiers: Women's Lives through War and Peace in Sierra Leone*, Ithaca, Cornell University Press

CRAIG, D. y PORTER, D. (2002): “Poverty Reduction Strategy Papers: A New Convergence”, *World Development*, Vol.31, Núm.1, pp. 53-69

CRAMER, C. (2006): *Civil War is not a Stupid Thing. Accounting for Violence in Developing Countries*, Londres, Hurst & Company

CRAWFORD, C. (2003): “Partnership or power? Deconstructing the "Partnership for Governance Reform" in Indonesia”, *Third World Quarterly*, Vol. 24, Núm. 1, pp.: 139–159

DARBY, P. (2009): “Rolling Back the Frontiers of Empire: Practising the Postcolonial”, *International Peacekeeping*, Vol. 16, Núm. 5, pp. 699-716

DE CONING, C. (2007): *Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions—A Norwegian Perspective*, NUPI Report, en:

[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/7C1A82FD7CA27192C12573AE004A4D1E-nupi\\_dec2007.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/7C1A82FD7CA27192C12573AE004A4D1E-nupi_dec2007.pdf) Consultado: 08-11-08

DE LA HAYE, J. y K. DENAYER (2003): “PCIA as a Tool to Move from Conflict Ignorance to Conflict Sensitivity within Development, Humanitarian Aid and Peacebuilding Work”, *Journal of Peacebuilding & Development*, Vol. 1, Núm. 2, pp.: 49-62

DE RENZIO, P. y J. HANLON (2007): *Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence*, GEG Working Paper 2007/25, Global Economic Governance Programme

DE RENZIO, P., L. WHITFIELD y I. BERGAMASCHI (2008): “Reforming Foreign Aid Practices: What country ownership is and what donors can do to support it”, *Global Economic Governance Programme*, Briefing paper

DE WAAL, A. (2009): “Mission without End? Peacekeeping in the African Political Marketplace”, *International Affairs*, Vol. 85, Núm.1, pp. 99-113

DEBIEL, T. y B. PECH (2009): “State Formation and Persistent Hybridity in Africa: Reflections from a Development and Conflict Perspective”, en KOSTOVICOVA, D. y V. BOJICIC-DZELILOVIC (eds.): *Persistent State Weakness in the Global Age*, Farnham/Burlington, Ashgate, pp.: 129-147.

DENOV, M. (2007): *Girls in Fighting Forces: Moving Beyond Victimhood*, Canadian International Development Agency, Ottawa



DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID) (2002a): “Managing Fiduciary Risk when Providing Budget Support”, Marzo

— (2002b): “Sierra Leone: Governance Reconstruction and Reform. Progress Report on Reform Programmes and British Support”, Octubre

— (2003): “Sierra Leone: A Long-term Partnership for Development between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Sierra Leone”, Febrero

— (2004): “Development Effectiveness in Fragile States: 10 DFID Case Studies”, Diciembre

— (2005): *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, Londres

— (2006a): “Improved Governance and Accountability Pact”, en: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/sierra-leone-igap.pdf> Consultado: 03-03-07

— (2006b), “Take a stand against corruption, Benn tells Sierra Leone”, Press Release, 18 de Julio

— (2008): “Country Programme Evaluation: Sierra Leone Evaluation Report”, ev690

— (2009): “Building the State and Securing the Peace”, Emerging Policy Paper, Junio, en: <http://www.gsdr.org/docs/open/CON64.pdf> Consultado: 17-01-10

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID) y COMISIÓN EUROPEA (2006): “Joint EC/DFID Country Strategy for Sierra Leone”, en: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/consultations/sierra-leone-cs.pdf> Consultado: 07-05-07

DEVELOPMENT ASSISTANCE COORDINATION OFFICE (DACO) (2006): “Development Assistance to Sierra Leone 2006”, en: [www.daco-sl.org/reports/Dev ass rep06.pdf](http://www.daco-sl.org/reports/Dev_ass_rep06.pdf) Consultado : 09-11-06

DEVENAU, G. H. K. (1982): *Power Politics in Sierra Leone*, Ibadan, African University Press

DI JOHN, J. (2008): “Conceptualising the causes and consequences of failed States: a critical review of the literature”, Working Paper Núm. 25, Crisis State Research Centre, en: <http://www.crisisstates.com/download/wp/wpSeries2/wp25.2.pdf> Consultado: 04-12-08

DIEHL, P. F. y D. DRUCKMAN (2010): *Evaluating Peace operations*, Londres, Lynee Rienner Publishers

DILLON, M. y J. REID (2009): *The liberal way of war: killing to make life live*,

Londres, Routledge

DOBBINS, J. (2003): "America's role in nation-building: from Germany to Iraq", *Survival*, Vol. 45, Núm. 4, pp.: 87-110

DONAIS, T. (2008): "Understanding Local Ownership in Security Sector Reform", en DONAIS, T. (ed.): *Local Ownership and Security Sector Reform*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), pp.: 3-18

— (2009): "Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes", *Peace & Change*, Vol. 34, Núm. 1, pp. 3-26

DOUGHTERY, B. (2004): "Searching for Answers: Sierra Leone's Truth & Reconciliation Commission", *African Studies Quarterly*, Vol. 8, Núm. 1, pp. : 39-56

DOYLE, M. y N. SAMBANIS (2006): *Making war and building peace: United Nations peace operations*, Princeton, Princeton University Press

DUFFIELD, M. (2004): *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Madrid, La Catarata

— (2007): *Development, Security and Unending War. Governing the World of Peoples*, Cambridge, Polity Press

— (2008): "Los estados frágiles y el retorno de la administración nativa", *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 8, Marzo 2008, UAM-AEDRI, ISSN 1699 – 3950, <http://www.relacionesinternacionales.info> Consultado: 12-11-08

DUGAL, Z. (2009): "Witness to Truth : the TRC of Sierra Leone – An Overview", en GBERIE, L. (ed.): *Rescuing a Fragile State. Sierra Leone 2002-2008*, Ontario, LCMSDS Press of Wilfrid Laurier University, pp. : 29-42

DUPUY, K. y H. M. BINNINGSBØ (2008): "Power-sharing and Peace-building in Sierra Leone. Power-sharing Agreements, Negotiations and Peace Processes", CSCW Policy Brief 7, Oslo

ELLIOT, L. (2005): "Scandal of 'phantom' aid money", *The Guardian*, 27 de mayo de 2005, en: <http://www.guardian.co.uk/business/2005/may/27/development.debt> Consultado: 09-07-10

ENGBERG-PEDERSEN, L. (2008) : "Local Governance in Fragile States", DIIS Policy Brief, Danish Institute of International Studies, Copenhagen, en: <http://www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=3374> Consultado : 11-11-08

ENGLEBERT, P. Y D. M. TULL (2008): "Post-conflict Reconstruction in Africa. Flawed Ideas about Failed States", *International Security*, Vol. 32, Núm. 4, pp. 106–139



ESCOLA DE CULTURA DE PAU (2008): "Análisis de los programas de DDR existentes en el mundo durante 2007", en: <http://escolapau.uab.cat/img/programas/desarme/ddr005.pdf> Consultado: 09-06-09

EURODAD Y CAMPAIGN FOR GOOD GOVERNANCE (CGG) (2008): "Old habits die hard: Aid and accountability in Sierra Leone", Eurodad, en: <http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=2038> Consultado : 09-08-09

EVANS, G. (2008): *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*, Washington, Brookings Institution

FAKONDO, K. (2010): "Reforming and Building Capacity of the Sierra Leone Police, 1999-2007", en ALBRECHT, P. y P. JACKSON (eds.): *Security Sector Reform in Sierra Leone 1997-2007: Views from the Front Line*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Münster, pp.: 161-170

FANTHORPE, R. (1998), "Locating the Politics of a Sierra Leonean Chiefdom", *Journal of the International African Institute*, Vol. 68, Núm. 4, pp.: 558-584.

— (2001): "Neither Citizen Nor Subject? 'Lumpen' Agency and the Legacy of Native Administration in Sierra Leone", *African Affairs*, Vol. 100, pp.: 363-386

— (2002): "Humanitarian aid in post-war Sierra Leone: the politics of moral economy", en COLLINSON, S. (ed.): *Power, Livelihoods and Conflict*, HPG Report 13, Londres, Overseas Development Institute

— (2006): "On the limits of liberal peace: Chiefs and democratic decentralisation in post-war Sierra Leone", *African Affairs*, Vol. 105, Núm. 418, pp.: 27-49

FEARON, J. D. y D. D. LAITIN (2004): "Neotrusteeship and the Problem of Weak States", *International Security*, Vol. 28, Núm. 4, pp.: 5-43

FELDMAN, N. (2004): *What We Owe Iraq: War and the Ethics of Nation Building*, Princeton, Princeton University Press

FERGUSON, J. (1990): *The Anti-Politics Machine: 'Development', Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press

— (2006): *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*. Durham, N.C.: Duke University Press

FISCHER, M. (2006): "Civil Society in Conflict Transformation: Ambivalence, Potentials and Challenges", Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management, Berlin

FITHEN, C. y P. RICHARDS (2005a): "Making war, crafting peace", en RICHARDS, P. (ed.): *No Peace, No War*, Oxford, James Currey

— (2005b): "To fight or to farm? Agrarian dimensions of the Mano River conflicts

(Liberia and Sierra Leone)", *African Affairs*, Vol. 104, Núm. 417, pp.: 571-590

FLACSO (2011): "Diálogo subregional de los miembros del sistema de integración Centroamericana y México. Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo", San José, Costa Rica – 11 al 13 de mayo de 2011, Mesa 3, Democracia, seguridad y crimen organizado, en : [www.flacso.org/fileadmin/.../ponencia%20mesa%20seguridad.doc](http://www.flacso.org/fileadmin/.../ponencia%20mesa%20seguridad.doc) Consultado : 08-09-11

FOUCAULT, M. [1978] (1991): "Governmentality", en BURCHELL, G., C. GORDON y P. MILLER (eds.): *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Londres, Harvester Wheatsheaf, pp.: 87-104

FRANCIS, D. J. (ed.) (2008): *Peace and conflict in Africa*, Nueva York, Zed Books

FRASER, A. (2005): "PRSP: now who calls the shots?", *Review of African Political Economy*, Vol. 32, Núm. 104/5

— (2007): The false promise of the ownership agenda, Academia.edu, en : [http://cambridge.academia.edu/AlastairFraser/Papers/82718/The\\_False\\_Promise\\_of\\_the\\_Ownership\\_Agenda](http://cambridge.academia.edu/AlastairFraser/Papers/82718/The_False_Promise_of_the_Ownership_Agenda) Consultado: 14-06-11

FRASER, N. (2001): "Recognition without Ethics?", *Theory, Culture & Society*, Vol.18, Núm. 2–3, pp.: 21–42

FRITZ, V. y ROCHA MENOCA, A. (2007): "Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda", *Development Policy Review*, Vol. 25, Núm. 5, pp.: 531-552

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

FUTAMURA, M., E. NEWMAN y S. TADJBAKHSK (2010): "Towards a Human Security Approach to Peacebuilding", Research Brief, UNU-ISP

GAETA, A. (2010): "Operation Pebu and the Ministry of Defence", en ALBRECHT, P. y P. JACKSON (eds.): *Security Sector Reform in Sierra Leone 1997-2007: Views from the Front Line*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Münster, pp.: 59-70

GALTUNG, J. (1975): "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peace-Making and Peace-Building", *Peace, War and Defence – Essays in Peace Research*, Vol. 2, Copenhagen, Christian Ejlertsen, pp.: 282–304

— (1998): *Tras la violencia 3R, reconstrucción, reconciliación, resolución*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratuz

GBERIE, L. (2000): "First stages on the road to peace: the Abidjan process (1995-96)", en LORD, D. (ed.): *Paying the price. The Sierra Leone peace process*,

ACCORD-Conciliation Resources, pp.: 18-25

— (2005): *A Dirty War in West Africa. The RUF and the Destruction of Sierra Leone*, Indiana, Indiana University Press

— (ed.) (2009a): *Rescuing a Fragile State. Sierra Leone 2002-2008*, Ontario, LCMSDS Press of Wilfrid Laurier University

— (2009b): “Blood Diamonds : A Postscript”, en GBERIE, L. (ed.): *Rescuing a Fragile State. Sierra Leone 2002-2008*, Ontario, LCMSDS Press of Wilfrid Laurier University, pp. : 73-90

GBLA, O. (2006): “Security sector reform under international tutelage in Sierra Leone”, *International Peacekeeping*, Vol. 13, Núm. 1, pp.: 89-91.

GEBREWOLD, B. (2008): “Democracy and democratization in Africa”, en FRANCIS, D. J. (ed.): *Peace and conflict in Africa*, Nueva York, Zed Books, pp. 148-170

GHANI, A., C. LOCKHART y M. CARNAHAM (2005): “Closing the Sovereignty Gap: An Approach to Statebuilding”, Working Paper Núm. 253, Londres, Overseas Development Institute

— (2006): “An Agenda for State-Building in the Twenty-First Century”, *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 30, Núm. 1, pp. 101-123

GLOBAL WITNESS (2003): “For a few Dollars More. How al Qaeda Moved into the Diamond Trade”, en: [http://www.globalwitness.org/media\\_library\\_detail.php/109/en/for\\_a\\_few\\_dollars\\_more](http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/109/en/for_a_few_dollars_more)

Consultado: 07-05-06

— (2005): “Timber, Taylor, Soldier, Spy: How Liberia’s uncontrolled resource exploitation, Charles Taylor’s manipulation and the re-recruitment of excombatants are threatening regional peace”, GW, Londres

GOODHAND, J. (2006): *Aiding peace?: the role of NGOs in armed conflict*, Bourton on Dunsmore, Rugby, ITDG

GOODHAND, J. y M. SEDRA (2006): “Bargains for Peace? Aid, Conditionalities and Reconstruction in Afghanistan”, Netherlands Institute of International Relations, ‘Cligendael’, Conflict research Unit

GOODHAND, J. Y O. WALTON (2009): “The Limits of Liberal Peacebuilding? International Engagement in the Sri Lankan Peace Process”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 3, Núm. 3, pp.: 303-323

GORDON, O. (2004): “Civil Society Against the State: The Independent Press and the AFRC-RUF Junta”, en ABDULLAH, I. (ed.) (2004): *Between Democracy and*

*Terror. The Sierra Leone Civil War*, Dakar, CODESRIA, pp.: 180-198

GRASA, R. (2010): *50 años de evolución de la investigación para la paz. Tendencias y propuestas para observar, investigar y actuar*, Barcelona, Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans

GRASA, R. y O. MATEOS (2011): "Conflict, Peace and Security in Africa: An Assessment and New Questions after 50 Years of African Independence", International Catalan Institute for Peace, Working Paper Núm. 2010/8

GRINDLE, M. S. (2004): "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries", *Administration and Institutions*, Governance: An International Journal of Policy, Vol. 17, pp.: 525-48

— (2007): "Good Enough Governance Revisited", *Development Policy Review*, Vol. 25, Núm. 5, pp.: 553-574

GRUGEL, J. (2002): *Democratization: A Critical Introduction*, Londres, Palgrave Macmillan

GSDRC (2007): "Post-conflict Recovery: Financing and Coordination Instruments", Helpdesk Research Report, Governance and Social Development Resource Centre, Birmingham

GUMEDZE, S. (ed.) (2007): "Private security in Africa. Manifestation, challenges and regulation", ISS MONOGRAPH SERIES, Institute for Security Studies (ISS), Núm. 139, en: <http://www.iss.co.za/uploads/MONO139FULLPDF.PDF> Consultado: 15-07-08

HABERMAS, J. (1987): *Teoría de la acción comunicativa [1981]*, Madrid, Taurus

HAGMANN T. y M. V. HOEHNE (2007): "Failed state or failed debate? Multiple Somali political orders within and beyond the nation-state", *Politorbis*, Vol. 42, pp.: 20-26.

— (2009): "Failures of the state failure debate: evidence from the somali territories", *Journal of International Development*, Vol. 21, pp.: 42–57

HANLON, J. (2004): "Do donors promote corruption?: the case of Mozambique", *Third World Quarterly*, Vol. 25, Núm. 4, pp. : 747–763

— (2005): "Is the International Community Helping to Recreate the Preconditions for War in Sierra Leone?", *The Round Table*, Vol. 94, Núm. 381, pp.: 459-472

HANSEN, A. S. (2008): "Local Ownership in Peace Operations", en DONAIS, T. (ed.): *Local ownership and security sector reform*, Zurich/Berlin: Lit Verlag for the Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), pp. 39–58

HANSEN, A. S. y S. WIHARTA (2007): *The Transition to a Just Order – Establishing Local Ownership after Conflict*, Folke Bernadotte Academy, Sweden,

en : <http://www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=3246> Consultado: 18-07-10

HARDT, M. y A. NEGRI (2000): *Empire*, Cambridge, Harvard University Press

HARRISON, G. (1999): "Corruption as 'boundary politics': the state, democratisation, and Mozambique's unstable liberalization", *Third World Quarterly*, Vol. 20, Núm. 3, pp.: 537-550

— (2001): "Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania", *Development and Change*, Vol. 32, Núm. 4, pp.: 634–65

— (2004): *The World Bank and Africa: the Construction of Governance States*, Londres, Routledge

HARVEY, D. (2003): *The New Imperialism*, Oxford, Oxford University Press

HAYNER, P. (2007): "Negotiating Peace in Sierra Leone: Confronting the Justice Challenge", Geneva, Center for Humanitarian Dialogue and International Center for Transitional Justice

HEATHERSHAW, J. (2008): "Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses", *Millenium Journal of International Studies*, Núm. 36, pp.: 597-621

HEATHERSHAW, J. y D. LAMBACH (2008): "Introduction: Post-Conflict Spaces in International Relations", *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 2, Núm. 3, pp. 269-289

HELD, D. (2004): *Global covenant: The social democratic alternative to the Washington consensus*, Cambridge, Polity

HERBST, J. (2003): "Let them fail: state failure in theory and practice: implications for policy", en ROTBERG, I. (ed.): *When states fail: causes and consequences*, Princeton, Princeton University Press

HOFFMAN, D. (2004): "The Civilian Target in Sierra Leone and Liberia: Political Power, Military Strategy and Humanitarian Intervention", *African Affairs*, Núm. 103, pp.: 211–226

— (2006): "Disagreement: Dissent Politics and the War in Sierra Leone", *Africa Today*, Vol. 52, Núm. 3, pp.: 3-22

— (2009): "Citizens & Soldiers : Community Defence in Post-War Sierra Leone", en GBERIE, L. (ed.): *Rescuing a Fragile State. Sierra Leone 2002-2008*, Ontario, LCMSDS Press of Wilfrid Laurier University, pp. : 119-130

HOFFMAN, M. (2005) : "Peace and Conflict Impact Assessment Methodology",

Berghof Research Center for Constructive Conflict Management

HOLSTI, K. (1996): *The State, War, and the State of War*, Cambridge, Cambridge University Press

HOMER-DIXON, T. (1994): "Environmental scarcities and violent conflict: evidence from the cases", *International Security*, Vol. 19, Núm. 1, pp. 5–40

HOOPER, J., (2003): "Appendix: Sierra Leone", en HOOPER, J. (ed.): *Bloodsong! An Account of Executive Outcomes in Angola*, Londres, HarperCollins

HOUGH, L. (2007): "A study of peacekeeping, peace-enforcement and private military companies in Sierra Leone", *African Security Review*, Vol. 16, Núm. 4, pp.: 8-21

HOWLETT-BOLTON, A. (2010): "Justice Sector reform" en ALBRECHT, P. y P. JACKSON (eds.): *Security Sector Reform in Sierra Leone 1997-2007: Views from the Front Line*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Münster, pp.: 93-108

HUGHES, C. y V. PUPAVAC (2005): "Framing Post-Conflict Societies: International Pathologisation of Cambodia and the Post-Yugoslav States" *Third World Quarterly*, Vol. 26, Núm. 6

HUMAN RIGHTS WATCH (HRW) (2005): "Youth, Poverty and Blood: The Lethal Legacy of West Africa's Regional Warriors", en: <http://reliefweb.int/node/23325> Consultado: 25-05-06

HUMAN SECURITY REPORT PROJECT (HSRP) (2010): *Human Security Report 2009/2010*, en: <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/20092010/text.aspx> Consultado: 15-07-11

HUMPHREYS, M. y J. M. WEINSTEIN (2004): *What the fighters say: a survey of ex-combatants in Sierra Leone*, June-August 2003, CGSD Working Paper Núm. 20, Nueva York, Columbia University

HUNTINGTON, S. (1998): *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, Nueva York, Simon & Schuster

HYDEN, G. (2008): "After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power", *Development Policy Review*, Vol. 26, Núm. 3, pp.: 259-274

IGNATIEFF, M. (1998): *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, Madrid, Taurus

— (2003): *Empire lite: nation building in Bosnia, Kosovo, Afghanistan*, Londres, Vintage

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG) (2001a): *Sierra Leone: Time for a New Military and Political Strategy*, Africa Report n. 28, Freetown/Bruselas

- (2001b): *Sierra Leone: Managing Uncertainty*, Africa Report n. 35, Freetown/ Bruselas
  - (2002): *Sierra Leone After Elections: Politics as Usual?*, Africa Report n. 49, Freetown/ Bruselas
  - (2003): *Sierra Leone: The State of Security and Governance*, Africa Report 67, Bruselas
  - (2004): *Liberia and Sierra Leone: Rebuilding Failed States*, Africa Report 87, Bruselas
  - (2007): *Sierra Leone: the Election Opportunity*, Africa Report nº 129, Bruselas
  - (2008): *Sierra Leone: a new era of reform?*, Africa Report Nº143, Bruselas
- ISMAIL, O. (2008a): *The Dynamics of Post-conflict Reconstruction and Peace-Building in West Africa*, The Nordic Africa Institut, Discussion paper 41
- (2008b): “Enabling Local Ownership: Participation and Capacity-Building in SSR”, en DONAIS, T. (ed.): *Local ownership and security sector reform*, Zurich/Berlin: Lit Verlag for the Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), pp. 127-148
- JABRI, V. (2007): *War and the transformation of global politics*, Londres, Palgrave
- (2010): “War, government, politics: a critical response to the hegemony of the liberal peace”, en RICHMOND, O. P. (ed.), *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches*, Palgrave Macmillan, Hampshire, pp.: 193-212
- JACKSON, P. (2007): “Reshuffling and Old Deck of Cards? The politics of local government reform in Sierra Leone”, *African Affairs*, Vol. 106, Núm. 422
- JACKSON, R. H. (1990): *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press
- JACOBY, T. (2007): “Hegemony, Modernisation and Post-war Reconstruction”, *Global Society*, Vol. 21, Núm. 4, pp.: 521-537
- JARSTAD, A. K., y T. SISK (eds.) (2008): *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*, Cambridge, Cambridge University Press
- JONES, B. y F. CHERIF (2004): “Evolving Models of Peacekeeping, Policy Implications and Responses”, Report prepared for the United Nations Department of Peacekeeping Operations’ Peacekeeping Best Practices Unit, Nueva York, Nueva York University Center on International Cooperation
- JUSTINO, P. (2009) : “The Impact of Armed Civil Conflict on Household Welfare and Policy Responses”, HiCN Working Paper, Núm. 61, Households in Conflict



Network, Institute of Development Studies, Brighton, en :  
<http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=3425> Consultado: 12-06-10

KABBAH, A. T. (1998): "Address to the Nation", 2 de septiembre

— (2003): "Speeches delivered at Kenema, Bo, Makeni and Port Loko to the newly elected paramount chiefs", enero

— (2005): "Statement by the President on the formal launching of the National Anti-Corruption Strategy", 15 de febrero

KALDOR, M. (2001) : *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets

KAMAL, S. (2005): *Media, Public Opinion, and Peace Conditionalities in Post-Conflict Afghanistan: A study into local views on donor behavior*, The Hague, The Clingendael Institute

KANDEH, J. D. (1996): "What Does the 'Militariat' Do When it Rules? Military Regimes: The Gambia, Sierra Leone and Liberia", *Review of African Political Economy*, Vol. 69

— (2003): "Sierra Leone's post-conflict elections of 2002", *Journal of Modern African Studies*, Vol. 41, Núm. 2, Cambridge, Cambridge University Press, pp.: 189–216

— (2005): "The Criminalization of the RUF Insurgency in Sierra Leone", en ARNISON, C. J. e I. W. ZARTMAN (eds.): *Rethinking the Economics of War. The intersection of Need, Creed and Greed*, Washington y Baltimore, Woodrow Wilson Center Press y The Johns Hopkins University Press, pp.: 85-106

— (2008): "Rogue incumbents, donor assistance and Sierra Leone's second post-conflict elections of 2007", *Journal of Modern African Studies*, Vol. 46, Núm. 4, pp.: 603–635.

KAPLAN, R. (1994): "The Coming Anarchy. How scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet", *The Atlantic Monthly*, febrero,  
<http://www.TheAtlantic.com/atlantic/election/connection/foreign/anarcf.htm>  
 Consultado: 15-04-06

KARBO, T. (2008): "Peace-building in Africa", en FRANCIS, D. J. (ed.), *Peace and conflict in Africa*, Nueva York, Zed Books, pp. 113-132

KEEN, D. (2003): "Greedy Elites, Dwindling Resources, Alienated Youth: The Anatomy of Protracted Violence in Sierra Leone", *IPG*, Vol. 2

— (2005): *Conflict & Collusion in Sierra Leone*, Oxford, James Currey



- (2008): *Complex Emergencies*, Cambridge, Polity
- KENT, G. (2006): “Organised diaspora networks and homeland peacebuilding: the Bosnian world diaspora network as a potential development actor”, *Conflict, Security & Development*, Vol. 6, Núm. 3, pp.: 449-469
- KEOHANE, R. O. (2003): *Humanitarian intervention: ethical, legal and political dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press
- KING, N. (2007): “Conflict as Integration: Youth Aspiration to Personhood in the Teleology of Sierra Leone’s ‘Senseless War’”, *Current African Issues*, Núm. 36, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala
- KOROMA, A. K. (2004): *Crisis and Intervention in Sierra Leone 1997-2003*, Freetown, Andromeda Publications
- KRASNER, S. D. (2004): “Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States”, *International Security*, Vol. 29, Núm. 2, pp. 85–120
- KRAUSE, K. y O. JUETERSONKE (2005): “Peace, Security and Development in Post-Conflict Environments”, *Security Dialogue*, Vol. 36, pp.: 447-467
- (2007): “Seeking Out the State: Fragile States and International Governance”, *Politorbis. Zeitschrift zur Aussenpolitik*, Núm. 42. pp. 5-12
- KUMAR, L. (ed.). (1997): *Rebuilding Societies after Civil War*, Londres, Boulder, Lynne Rienner Publishers
- KURTENBACH, S. (2007): “Why Is Liberal Peace-building So Difficult? Some Lessons from Central America”, GIGA Working Paper, Núm. 59, German Institute of Global and Area Studies, Institute of Latin American Studies, en: [http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp59\\_kurtenbach.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp59_kurtenbach.pdf)  
Consultado: 09-07-10
- KUSEK, Z. J. y R. C. RIST (2004): *A Handbook for Development Practitioners: Ten Steps to Results-based Monitoring and Evaluation Systems*, Washington DC, World Bank
- LABONTE, M. (2003): “Dimensions of Postconflict Peacebuilding and Democratization”, *Global Governance*, Vol. 9, Núm. 2, pp. 261-272
- LANGE, M. (2004): “Building Institutional Capacity for Conflict-Sensitive Practice: The Case of International NGOs”, en: [http://www.badgerdesigns.com/alert/v1/pdfs/institutional\\_capacity\\_ngos.pdf](http://www.badgerdesigns.com/alert/v1/pdfs/institutional_capacity_ngos.pdf)  
Consultado: 07-07-06
- LANGE, M. y M. QUINN (2003): *Conflict, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: Meeting the Challenges*, International Alert, Londres

LAVALLEE, E., M. RAZAFINDRAKOTO y F. ROUBAUD (2008): *Corruption and trust in political institutions in sub-Saharan Africa*, DIAL/IRD, Working paper, en : [http://www.dial.prd.fr/dial\\_publications/PDF/Doc\\_travail/2008-07.pdf](http://www.dial.prd.fr/dial_publications/PDF/Doc_travail/2008-07.pdf) Consultado: 10-08-10

LAW, D. (ed.) (2007): *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), LIT

LE BILLON, P. (2003): "Buying Peace or Fuelling War: the Role of Corruption in Armed Conflicts", *Journal of International Development*, Vol. 15, Núm. 4, pp.: 413-426

LE GRYS, B. J. (2010): "British Military Involvement in Sierra Leone, 2001-2006" en ALBRECHT, P. y P. JACKSON (eds.): *Security Sector Reform in Sierra Leone 1997-2007: Views from the Front Line*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Münster, pp.: 39-58

LEADER, N. y P. COLENZO (2005): "Poverty Reduction in Difficult Environments", PRDE Working Paper 5 – March 2005, Team / Aid Effectiveness Team, UK Department for International Development, en: <http://www.globalpolicy.org/socecon/develop/oda/2005/03fragile.pdf> Consultado: 17-07-10

LEDERACH, J. P. (1995): "Conflict Transformation in Protracted Internal Conflicts: The Case for a Comprehensive Framework" KUMAR, R. (ed.): *Conflict Transformation*, Nueva York, St. Martin's Press/ Basingstoke, Macmillan, pp.: 201-222

— (1998): *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Bilbao, Bakeaz

— (2005): *The Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace*, Nueva York, Oxford University Press

LEONARD, M. (ed.) (2002): *Re- Ordering the World: The Long-Term Implications of September 11*, Londres, Foreign Policy Centre

LEONHARDT, M. (2002): "Lessons learned from Peace and Conflict Impact Assesment (PCIA)", *Journal of Peacebuilding and Development*, Vol. 1, Núm. 1, pp.: 39-56

LIDÉN, K. (2008): *Whose Peace? Which Peace? On the Political Architecture of Liberal Peacebuilding*, PRIO

— (2009): "Building Peace between Global and Local Politics: The Cosmopolitical Ethics of Liberal Peacebuilding", *International Peacekeeping*, Vol. 16, Núm. 5, pp. : 616-634

— (2010): "Revision or revolution? At the crossroads of peacebuilding theory",

Noref Book Review, Norwegian Peacebuilding Centre

LIDÉN, K., MACGINTY, R. y RICHMOND, O. P. (2009): "Introduction: Beyond Northern Epistemologies of Peace: Peacebuilding Reconstructed?", *International Peacekeeping*, Vol. 16, Núm, 5, pp.: 587-598

LINDBERG, S. I. (2006): *Democracy and Elections in Africa*, Baltimore, Johns Hopkins University Press

LINKLATER, A. (1998): *The transformation of political community*, Cambridge, Polity Press

LOTZE, W., G. BARROS DE CARVALHO y Y. KASUMBA (2008): *Peacebuilding Coordination in African Countries: Transitioning from Conflict. Case Studies of the Democratic Republic of the Congo, Liberia and South Sudan*, ACCORD, Occasional Paper Series: Vol. 3, Núm. 1, en: [http://www.accord.org.za/downloads/op/op\\_2008\\_1.pdf](http://www.accord.org.za/downloads/op/op_2008_1.pdf) Consultado: 10-07-10

LUND, M. (2003): "What Kind of Peace is Being Built?: Taking Stock of Post-Conflict Peacebuilding and Charting Future Directions", a paper for the International Development Research Centre, Ottawa, Canada

MACGINTY, R. (2006): *No war, no peace: the rejuvenation of stalled peace processes and peace accords*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan

— (2008) : "Indigenous Peace-Making Versus the Liberal Peace", *Cooperation and Conflict*, Vol. 43, Núm. 2, pp. : 139-163

MACGINTY, R. y O. P. RICHMOND (2007): "Myth or Reality: Opposing Views on the Liberal Peace and Post-war Reconstruction", *Global Society*, Vol. 21, Núm. 4, pp.: 491-497

MACK, A. *et al.* (eds.) (2007): *Human Security Brief 2007*, Simon Fraser University, Canada

MAGBAILY FYLE, C. (1981): *The History of Sierra Leone. A concise introduction*, Ibadan, Evans Brothers Limited

MALAN, J. (2008): "Understanding Transitional Justice", en FRANCIS, D. J. (ed.), *Peace and conflict in Africa*, Nueva York, Zed Books, pp. 133-147

MANDAMI, M. (1996): *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton University Press, Princeton

MANNING, R. E. (2009a): "The landscape of Local Authority in Sierra Leone. How "traditional" and "modern" Justice Systems Interact", The World Bank, Vol. 1, Núm. 1, J&D Working paper series

— (2009b): "Challenging generations. Youth and elders in rural and peri-urban

- Sierra Leone”, The World Bank, Vol. 1, Núm. 2, J&D Working paper series
- (2009c): “Exploitation of poor communities in Sierra Leone. False promises in reconstruction and development”, The World Bank, Vol. 1, Núm. 3, J&D Working paper series
- MANSFIELD, E. D. y J. SNYDER (1995): “Democratization and the Danger of War”, *International Security*, Vol. 20, pp.: 5-38
- (2005): *Electing to fight : why emerging democracies go to war*, Cambridge, MIT Press
- (2007): "The Sequencing 'Fallacy'", *Journal of Democracy*, Vol. 18, Núm. 3, pp.: 6-7
- MARRIAGE, Z. (2006): *Not breaking the rules, not playing the game: international assistance to countries at war*, Londres, Hurst
- MARTEN, K. Z. (2004): *Enforcing the Peace: Learning from the Imperial Past*, Nueva York/Columbia, University Press
- MARTIN, A. y P. WILSON (2008): “Security sector evolution: Which locals? Ownership of what?”, en DONAIS, T. (Ed.), *Local ownership and security sector reform*, Zurich/Berlin: Lit Verlag for the Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), pp. 83–103
- MARTINS, J. G. (2009): “Áreas estratégicas para el apoyo a las operaciones de paz en África: lecciones sobre el terreno”, en MATEOS, O. (ed.): *Paz y seguridad en África Subsahariana*, La Catarata, Madrid, pp.: 157-173
- MATEOS, O. (ed.) (2009): *Paz y seguridad en África Subsahariana*, La Catarata, Madrid
- (2009b): *Las últimas horas de ‘Pa’ Kabbah. Reconstrucción posbélica, democratización y ‘paz liberal’ en Sierra Leona*, Casa África, I Premio de Ensayo Casa África, La Catarata
- (2010): “Beyond greed and grievance. Towards a comprehensive approach to African armed conflicts: Sierra Leone as a case study”, en BOWD, R. y A. B. CHIKWANHA (eds.): *Understanding Africa’s contemporary conflicts. Origins, challenges and peacebuilding*, Monograph 173, Institute for Security Studies (ISS), Septiembre, pp.: 25-61, en: <http://www.iss.co.za/uploads/Mono173.pdf>
- MAXWELL, S. (2005): “The Washington Consensus is dead! Long live the metanarrative!”, Overseas Development Institute, Working Paper 243, Londres
- MCFATE, S. (2008): “Securing the Future. A Primer on Security Sector Reform in Conflict Countries”, USIP Special Report, USIP, en : <http://www.usip.org/publications/securing-the-future-primer-security-sector-reform->

[in-conflict-countries](#)

MCINTYRE, A. (2002): "Politics, war and youth culture in Sierra Leone. An alternative interpretation", *African Security Review*, Vol. 11, Núm. 3

MÉDICOS SIN FRONTERAS (MSF) (2006): "Lessons from pain. Treating Sierra Leone's endless health emergency", en : [www.artsenzondergrenzen.nl](http://www.artsenzondergrenzen.nl) Consultado: 15-10-06

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING (2003): "Poverty Reduction Framework Arrangement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Sierra Leone"

MENKHAUS, S. (2005): "Kenya-Somalia Border Conflict Analysis", Report produced for USAID/REDSO (August 2005), Washington/Nairobi, USAID/REDSO

— (2006): "Governance in the Hinterlands of Africa's Weak States: Towards a Theory of the Mediated State", Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia

— (2008): "Somalia, A Country in Peril, a Policy Nightmare, ENOUGH Strategy Paper Septiembre", en: <http://allafrica.com/peaceafrica/resources/view/00011609.pdf>

— (2009): "Arrangements sécuritaires locaux dans les régions somaliennes de la Corne de l'Afrique", *Politique Africaine*, Núm. 11

MEYER, S. (2007): "Sierra Leone: Reconstructing a Patrimonial State", *Development In Perspective*, FRIDE, Madrid

MEYER, S. y N-S. SCHULZ (2008): "Apropiación con adjetivos. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización", FRIDE, Madrid

MILNE, J. V. (2010): "Method: theory and ethnography in peace and conflict studies", en RICHMOND, O. P. (ed.), *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches*, Palgrave Macmillan, Hampshire, pp.: 74-98

MOE, L. W. (2010): "Addressing state fragility in Africa. A need to challenge the established 'wisdom'?", *FIIA REPORT 2010 22*, CMI

MURITHI, T. (2007): "The responsibility to protect, as enshrined in article 4 of the Constitutive Act of the African Union", *African Security Review*, Vol. 16, Núm. 3, pp.: 14-24

— (2008): "African indigenous and endogenous approaches to peace and conflict resolution", en FRANCIS, D. J. (ed.), *Peace and conflict in Africa*, Nueva York, Zed Books, pp.: 16-30

MUSAH, A-F. (2000): "A Country Under Siege: State Decay and Corporate Military Intervention in Sierra Leone", en MUSAH, A-F y K. FAYEMI (eds.): *Mercenaries:*

*An African Security Dilemma*, Londres, Pluto Press, pp.: 76-116

NACIONES UNIDAS (1994): “*An Agenda for Development*”, en: <http://www.un.org/Docs/SG/agdev.html> Consultado: 10-10-06

— (2000): “Informe sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas”, en: [http://www.un.org/spanish/peace/operations\\_report](http://www.un.org/spanish/peace/operations_report) Consultado: 10-10-06

— (2005), “27º Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la UNAMSIL”, 12 de diciembre de 2005, en: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamsil/UnamsilR.htm> Consultado: 10-10-06

— (2006a): “Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards. Nueva York”, en: [www.unddr.org](http://www.unddr.org) Consultado: 10-10-06

— (2006b): “Primer informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la UNIOSIL”, en: <http://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/SecretaryGeneralReportsSL.aspx> Consultado: 03-03-07

— (2007): “Quinto informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la UNIOSIL”, 4 de diciembre de 2007, en: <http://daccess-ods.un.org/TMP/5032225.25119781.html> Consultado: 07-11-08

— (2008): “United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines”, en: [http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/library/capstone\\_doctrine\\_eng.pdf](http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/library/capstone_doctrine_eng.pdf) Consultado: 20-07-10

— (2010): “Guidance note of the Secretary-General UN approach to Transitional Justice”, en: [http://www.unrol.org/files/TJ\\_Guidance\\_Note\\_March\\_2010FINAL.pdf](http://www.unrol.org/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf) Consultado: 20-07-10

NADOLL, J. (2009): Review of Sierra Leone’s Aid Coordination Architecture, OCDE, en: [http://www.aideffectiveness.org/media/k2/attachments/SL\\_AidCo\\_Review\\_Final\\_18\\_July09\\_1.pdf](http://www.aideffectiveness.org/media/k2/attachments/SL_AidCo_Review_Final_18_July09_1.pdf) Consultado: 12-06-11

NAKAYA, S. (2006): “Ownership in Post-Conflict State Building”, Policy Memo to UN Department of Peacekeeping, en: <http://web.gc.cuny.edu/dept/rbins/IUCSHA/fellows/Nakaya-memo-final.pdf> Consultado: 24-07-10

NARTEN, J. (2008): “Post-Conflict Peacebuilding and Local Ownership: Dynamics of External-Local Interaction in Kosovo under United Nations Administration”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 2, Núm. 3, pp. 369-390



- NATHAN, L. (2006): *Local ownership of SSR: a guide for donors*, Londres, DfID
- (2008): “The Challenge of Local Ownership of SSR: From Donor Rhetoric to Practice”, en DONAIS, T. (ed.): *Local Ownership and Security Sector Reform*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), pp.: 19-38
- NEETHLING, T. (2007): “Pursuing sustainable peace through post-conflict peacebuilding: The case of Sierra Leone”, *African Security Review*, Vol. 16, Núm. 3
- NELSON-WILLIAMS, A. (2010): “Restructuring the Republic of Sierra Leone Armed Forces” en ALBRECHT, P. y P. JACKSON (eds.): *Security Sector Reform in Sierra Leone 1997-2007: Views from the Front Line*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Münster, pp.: 119-148
- NEWMAN, E. (2009): “‘Liberal’ peacebuilding debates”, en NEWMAN, E., R. PARIS, R. y O. P. RICHMOND (eds.): *New Thinking on Liberal Peacebuilding*, Nueva York, UNU Press, pp.: 26-53
- (2009b): “Securitizing vs. Desecuritizing African Problems”, *Contemporary Security Policy*, vol. 30, Núm. 1, pp. 67-71
- NEWMAN, E., R. PARIS, R. y O. P. RICHMOND (eds.) (2009): *New Thinking on Liberal Peacebuilding*, Nueva York, UNU Press
- NIEMINEN, K., (2006): “The difficult equation of long-term peace and post-conflict Governance”, *Security dialogue*, Vol. 37, Núm. 2, pp. 263-272
- NO PEACE WITHOUT JUSTICE (NPWJ) (2004): “Lawyers’ Guide to the Special Court for Sierra Leone”, Freetown, en: <http://www.npwj.org/sites/default/files/documents/File/NPWJDraftLawyersGuide20040310.pdf> Consultado: 10-08-10
- NORDIC AFRICAN INSTITUTE (NAI) (2006): “News from the Nordic Africa Institute”, Núm. 3, Octubre
- NORDSTROM, C. (2004): *Shadows of war : violence, power and international profiteering in the twenty-first century*, Berkeley/ Londres, University of California Press
- OJIELO, O. (2009): “Beyond the TRC : Governance in Sierra Leone”, en GBERIE, L. (ed.): *Rescuing a Fragile State. Sierra Leone 2002-2008*, Ontario, LCMSDS Press of Wilfrid Laurier University, pp. : 43-52
- OLONISAKIN, F. (2009): *Peacekeeping in Sierra Leone: The Story of UNAMSIL*, Lynne Rienner
- OMEJE, K. (2008): “Understanding conflict resolution in Africa: contributions from theory”, en FRANCIS, D. J. (ed.): *Peace and conflict in Africa*, Nueva York, Zed Books, pp. 68-91

O'NEILL, W. G. (2008): "UN Peacekeeping Operations and Rule of Law Programs", en A. HURWITZ y R. HUANG (eds.): *Civil War and the Rule of Law: Security, Development, Human Rights*, Boulder, CO, Lynne Rienner

OTTAWAY, M. (2002): "Rebuilding State Institutions in Collapsed States", *Development & Change*, Vol. 33, Núm. 5, pp.: 1001-1024

PAFFENHOLZ, T. (2005): "The Evaluation of Peacebuilding Interventions", paper presentado en una Conferencia de Evaluación celebrada en Loccum (Alemania), abril

— (2009): "Civil Society and Peacebuilding", Working Paper, Núm. 4, The Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, The Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva

PAFFENHOLZ, T. y C. SPURK (2006): *Civil Society, Civil Engagement, and Peacebuilding*, Washington, DC, World Bank

PAFFENHOLZ, T. y L. REYCHLER (2005): "Towards Better Policy and Programme Work in Conflict Zones: Introducing the 'Aid For Peace' Approach", *Journal of Peacebuilding and Development*, Vol. 2, Núm. 2, pp.: 6-23

PARIS, R. (2002): "International Peacebuilding and the "Mission Civilisatrice"", *Review of International Studies*, Vol. 28, Núm.4, pp.: 637-56

— (2004): *At War's End : Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press

— (2009): "Does liberal peace have a future?", en NEWMAN, E., R. PARIS, R. y O. P. RICHMOND (eds.): *New Thinking on Liberal Peacebuilding*, UNU Press, pp.: 97-111

PARIS, R. y T. D. SISK (eds.) (2007): "Managing Contradictions: The inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding", Research Partnership on Postwar Statebuilding, International Peace Academy

— (eds.) (2009): *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations*, Routledge

PEARCE, J. (2005): "The International Community and Peacebuilding", *Development*, Vol. 48, Núm. 3

PENFOLD, P. (2009) : "The Special Court for Sierra Leone : A Critical Analysis", en GBERIE, L. (ed.): *Rescuing a Fragile State. Sierra Leone 2002-2008*, Ontario, LCMSDS Press of Wilfrid Laurier University, pp. : 53-72

PEOPLES, C. y N. VAUGHAN-WILLIAMS (2010): *Critical Security Studies. An introduction*, Londres/Nueva York, Routledge

PÉREZ DE ARMIÑO, K. (dir.) (2001): *Diccionario de Acción Humanitaria y*



*Cooperación al desarrollo*, Barcelona, Icaria/Hegoa

PETERS, K. (2006): *Footpaths to Reintegration: War, Youth and Rural Crisis in Sierra Leone*, PhD Thesis, Technology and Agrarian Development Group, Wageningen University, Netherlands

— (2007): “From Weapons to Wheels: Young Sierra Leonean ex-combatants become motorbike taxi-riders” *Journal of Peace, Conflict and Development*, Núm. 10, Marzo, pp. 1 – 23

PETERS, K. y P. RICHARDS (2007): “Understanding Recent African Wars”, *Africa*, Vol. 77, Núm. 3, pp.: 442-454

PHAM, P.J. (2004): *Lazarus Rising: Civil Society and Sierra Leone’s Return from the Grave*, en: [http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol7iss1/art\\_2.htm](http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol7iss1/art_2.htm) Consultado: 10-10-06

PHILP, M. (2008): “Peacebuilding and corruption”, *International Peacekeeping*, Vol.15, Núm. 3

PIETZ, T. y L. VON CARLOWITZ (2007): “Local Ownership in Peacebuilding Processes in Failed States”, Workshop Report from Experts’ Meeting, Centre for International Peace Operations, Berlin

PORTEOUS, T. (2008): *Britain in Africa*, Londres/Nueva York, Zed Books

PORTO, J. G. (2008): “The mainstreaming of conflict analysis in Africa: contributions from theory”, en FRANCIS, D. J. (ed.): *Peace and conflict in Africa*, Nueva York, Zed Books, pp. 46-67

POULIGNY, B. (2005a): “Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building ‘New’ Societies”, *Security Dialogue*, Vol. 36, Núm. 4, pp. 495-510

— (2005b): “Conditionality & Ownership in Post-Dayton Bosnia and Herzegovina: Strengthening Local and International Accountability”, International Conference for Bosnia and Herzegovina Panel on Conditionality & Ownership, Friday 21 October 2005 at the International Conference Center Geneva (CICG)

— (2006): *Peace Operations Seen from Below: UN Missions and Local People*, Londres, Hurst

— (2009): “Supporting Local Ownership in Humanitarian Action”, *Humanitarian Policy Paper Series*, Center for Transatlantic Relations and Global Public Policy Institute

PUGH, C., N. COOPER y M. TURNER (2008): *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*, Palgrave

PUGH, M. (2004): “Peacekeeping and critical theory”, *International Peacekeeping*,

Vol. 11, Núm. 1, pp.: 39-58

— (2006): “Post-war economies and the Nueva York dissensus”, *Conflict, Security & Development*, Vol. 6, Núm. 3, pp.: 269-289

— (2010): “Welfare in war-torn societies: nemesis of the liberal peace?”, en RICHMOND, O. P. (ed.), *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches*, Palgrave Macmillan, Hampshire, pp.: 262-278

PUGH, M., N. COOPER y J. GOODHAND (2003): *War economies in a regional context: challenges of transformation*, Boulder, Co./Londres, Lynne Rienner Publishers

RAEYMAEKERS, T. (2008): “¿Colapso u Orden? Cuestionando el colapso del estado en África”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 8, junio, GERI-UAM

RASHID, I. (2000): “The Lomé peace negotiations”, en LORD, D. (ed.): *Paying the price. The Sierra Leone peace process*, ACCORD-Conciliation Resources, pp.: 26-33

— (2004): “Student Radicals, Lumpen Youth, and the Origins of Revolutionary Groups in Sierra Leone, 1977-1996”, en ABDULLAH, I. (ed.): *Between Democracy and Terror. The Sierra Leone Civil War*, Dakar, CODESRIA, pp.: 66-89

— (2009): “Serving the Nation?: The Disintegration and Reconstitution of the Sierra Leone Army, 1961-2007”, en GBERIE, L. (ed.): *Rescuing a Fragile State. Sierra Leone 2002-2008*, Ontario, LCMSDS Press of Wilfrid Laurier University, pp. : 91-100

REICH, H. (2006): “Local Ownership” in Conflict Transformation Projects Partnership, Participation or Patronage?”, Berghof Occasional Paper Núm. 27, Septiembre

RENNER, M. (2002): *The Anatomy of Resource Wars*, Worldwatch Institute, Paper 162, Londres

RENO, W. (1995): *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, Cambridge, Cambridge University Press

— (1998): *Warlord Politics and African States*, Boulder/Londres, Lynne Rienner

— (2009): “Understanding Criminality in West African Conflicts”, *International Peacekeeping*, Vol.16, Núm.1, pp.47–61

REYCHLER, L. (1999): “The Conflict Impact Assesment System: A Method for Designing and Evaluating Development Policies and Projects”, en CROSS, P. (ed.): *Conflict Prevention Policy of the European Union*, Conflict Prevention

Ntework Yearbook, Baden-Baden, Nomos

REYNOLDS, A. (2006): "Electoral Systems and the Protection and Participation of Minorities", Report, Minority Rights Group International, Londres, en: <http://www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=2726> Consultado: 22-11-08

RICE, S. y S. PATRICK (2008): *Index of State Weakness in the Developing World Foreign Policy*, Washington, The Brookings Institute

RICHARDS, P. (1996): *Fighting for the Rainforest: War, Youth and Resources in Sierra Leone*, Oxford, James Currey and IAI

— (2001): "War and peace in Sierra Leone", *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 25, Núm. 2, pp.: 41 – 50

— (2004): "The return of Great Britain to Sierra Leone", *African Geopolitics/Geopolitique Africaine*, Special Issue 'Great Britain and Africa', Núm. 15

— (ed.) (2005): *No Peace, No War: An anthropology of contemporary armed conflicts*, Oxford, James Currey

— (2005b): "War as smoke and mirrors: Sierra Leone 1991–2, 1994–5, 1995–6", *Anthropological Quarterly*, Vol. 78, Núm. 2, pp.: 377–402

— (2005c): "Green Book Millenarians? The Sierra Leone War from the Perspective of an Anthropology of Religion", en KASTFELT, N. (ed.), *Religion and African civil wars*, Londres, Hurst

— (2007): "Peripheral Wars in Africa. Is General Explanation Possible?", *Studia Africana*, Núm. 18, octubre, pp.: 9-14

RICHARDS, P., K. BAH y J. VINCENT (2004): "Social Capital and Survival: Prospects for Community-driven Development in Post-conflict Sierra Leone", Social Development Papers, Community Driven Development/Conflict Prevention and Reconstruction, Paper Núm. 12, April 2004, Washington, DC, The World Bank

RICHMOND, O. P. (2002): *Maintaining Order, Making Peace*, Houndsmill, Palgrave

— (2004): "UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus", *International Peacekeeping*, Vol. 11, Núm. 1, pp.: 83-101

— (2005a): *The Liberal Peace*, Londres, Palgrave Macmillan

— (2005b): *The Transformation of Peace*, Londres, Palgrave Macmillan

— (2006): "The problem of peace: understanding the 'liberal peace'", *Conflict, Security & Development*, Vol. 6, Núm. 3, pp.: 291-314

— (2007a): "Dadaism and the Peace Differend", *Alternatives*, Vol. 32, Núm. 4, pp.:

445–472

- (2007b): “Critical Research Agendas for Peace: The Missing Link in the Study of International Relations”, *Alternatives*, Vol. 32, Núm.2, pp.: 247-274
- (2007c): “Emancipatory forms of human security and liberal peacebuilding”, *International Journal*, Vol. 62, Núm. 3, pp. 459-477
- (2008): *Peace in International Relations*, Londres, Routledge
- (2009a): “A Post-liberal Peace: Eirenism and the Everyday”, *Review of International Studies*, Vol. 35, pp.: 557–580
- (2009b): “Becoming Liberal, Unbecoming Liberalism: Liberal-Local Hybridity via the Everyday as a response to the Paradoxes of Liberal Peacebuilding”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 3, Núm. 3, pp.: 324-344
- (2009c): “Liberal peace transitions: a rethink is urgent”, *Open Democracy*, 19 de noviembre de 2009, en: <http://www.opendemocracy.net/oliver-p-richmond/liberal-peace-transitions-rethink-is-urgent> Consultado : 21-07-10
- (2009d): “Beyond liberal peace? Responses to “backsliding””, en NEWMAN, E., R. PARIS, R. y O. P. RICHMOND (eds.), *New Thinking on Liberal Peacebuilding*, UNU Press, pp.: 54-77
- (2010) (ed.): *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches*, Palgrave Macmillan, Hampshire

RICHMOND, O. P. y J. FRANKS (2009): *Liberal peace transitions. Between Statebuilding and peacebuilding*, Edinburgh, Edinburgh University Press

ROBERTS, D. (2008): “Post-conflict Statebuilding and State Legitimacy: From Negative to Positive Peace?”, *Development and Change*, Vol. 39, Núm. 4, pp. 537-555

ROCHA MENOCA, A. (2010): “State-building for peace—A new paradigm for international engagement in Post-conflict fragile states? ”, *EUI Working Papers*, RSCAS 2010/34, ROBERT SCHUMAN CENTRE FOR ADVANCED STUDIES, European Report on Development

ROCHA MENOCA, A. R., V. FRITZ y L. RAKNER (2007): “Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned: How Can Donors Better Support Democratic Processes?”, *Background note (4) prepared for the Wilton Park Conference on Democracy and Development, 23-25 October 2007*

ROMEVA, R. (2003) : *Guerra, posguerra y paz. Pautas para el análisis y la intervención en contextos posbélicos o postacuerdo*, Barcelona, Icaria

ROTBURG, R. (ed.) (2004): *When States Fail*, Princeton, Princeton University

Press

RUF/SL (1995): "Footpaths to Democracy: Toward a new Sierra Leone" (no publicado)

RUIZ-GIMÉNEZ, I. (2003): *Las "buenas intenciones". Intervención humanitaria en África*, Barcelona, Icaria

— (2005): *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*, Madrid, La Catarata

SAFERWORLD (2011): "China's growing role in African peace and security", Saferworld Report

SALIH, M. (2008): "Poverty and human security in Africa: the liberal peace debate", en FRANCIS, D. J. (ed.): *Peace and conflict in Africa*, Nueva York, Zed Books, pp. 171-184

— (2009): "A critique of the political economy of the liberal peace: Elements of an African experience", en NEWMAN, E., R. PARIS, R. y O. P. RICHMOND (eds.), *New Thinking on Liberal Peacebuilding*, UNU Press, pp.: 133-158

SAMBANIS, N. y J. SCHULHOFER-WOHL (2006): "Evaluating Multilateral Interventions in Civil Wars: A Comparison of UN and Non-UN Peace Operations", en BOURANTONIS, D., K. IFANTIS y P. TSAKONAS (eds.): *Multilateralism and Security Institutions in the Era of Globalization*, Routledge

SAMUELS, K. (2006): "Rule of Law Reform in Post-Conflict Countries. Operational Initiatives and Lessons Learnt", *Social Development Papers*, Núm. 37, en : <http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=2583> Consultado : 21-07-10

SANAHUJA, J. A. (2002): *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*, Barcelona, Intermón-Oxfam

SAUNDERS, D. (2009): "Taming a Tiger : Developing a Professional Army in Post-War Sierra Leone", en GBERIE, L. (ed.): *Rescuing a Fragile State. Sierra Leone 2002-2008*, Ontario, LCMSDS Press of Wilfrid Laurier University, pp. : 101-108

SAVE THE CHILDREN (2005a): "Fighting Back, Child and community-led strategies to avoid children's recruitment into armed forces and groups in West Africa", Londres, Save the Children, en [www.savethechildren.org.uk](http://www.savethechildren.org.uk) Consultado: 10-11-06

— (2005b): "Girls formerly associated with armed groups and armed forces who did not go through formal demobilisation: Save the Children UK's experience in West Africa", Londres, Save the Children, en [www.savethechildren.org.uk](http://www.savethechildren.org.uk) Consultado: 10-11-06

SCHABAS, W. (2004): "A synergistic relationship: the Sierra Leone TRC and the

Special Court for Sierra Leone”, *Criminal Law Forum*, Vol. 15, pp.: 3–54

SCHLICHTER, K. y A. VEIT (2007): “Coupled Arenas: Why state-building is so difficult”, Junior Research Group "Micropolitics of Armed Groups", Working papers micropolitics Núm. 3/2007, en: [http://www.ipw.ovgu.de/inipw\\_media/schlichte/mikropolitik/03\\_07\\_Coupled\\_Arenas-view\\_image-1-called\\_by-unimagdeburg-original\\_page-3480.pdf](http://www.ipw.ovgu.de/inipw_media/schlichte/mikropolitik/03_07_Coupled_Arenas-view_image-1-called_by-unimagdeburg-original_page-3480.pdf) Consultado: 27-06-10

SEDRA, M. (ed.) (2010): *The future of Security Sector Reform*, The Centre for International Governance Innovation, Ontario, en: <http://www.cigionline.org/sites/default/files/The%20Future%20of%20Security%20Sector%20Reform.pdf> Consultado : 10-07-10

SENDING, O. J. (2009a): *Why Peacebuilders Fail to Secure Ownership and be Sensitive to Context*, NUPI

— (2009b): *Why Peacebuilders are “Blind” and “Arrogant” and What to do About it*, Policy Brief, 3, NUPI

— (ed.) (2010): *Learning to build a sustainable peace. Ownership and everyday peacebuilding*, CMI Report 4, NUPI

SESAY, G. y C. HUGHES (2005): “Go beyond Aid. Democracy assistance and the challenges of institution-building in Sierra Leone”, Working Paper 34, Netherlands Institute of International Relations, Conflict Research Unit

SESSAY, A., C. UKEJE, O. GBLA y O. ISMAIL (2009): *Post-war regimes and State Reconstruction in Liberia and Sierra Leone*, Dakar, CODESRIA

SHAW, M. (1999): “War and globality: the role and character of war in the global transition”, en HO-WON JEONG (ed.): *Peace and Conflict: A New Agenda*, Hampshire, Ashgate Publishing

SHAW, R. (2005): “Rethinking Truth and Reconciliation Commissions Lessons from Sierra Leone”, Special Report 130, USIP, en: <http://www.usip.org/publications/rethinking-truth-and-reconciliation-commissions-lessons-sierra-leone> Consultado: 22-07-11

SIMON-HANDY, P. (2009): “Gobernanza y estados fragiles en África: contextualizando el debate”, en MATEOS, O. (ed.): *Paz y seguridad en África Subsahariana*, Madrid, La Catarata, pp.: 108-119

SIPRI (2009): “Multilateral peace Operations: Personnel”, SIPRI Fact Sheet, en: <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1007Personnel.pdf> Consultado: 01-07-10

SISK, T. (ed.) (2001): *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral

## Assistance

SMILIE, I. (2009): "Orphan of the Storm : Sierra Leone & 30 years of Foreign Aid", en GBERIE, L. (ed.): *Rescuing a Fragile State. Sierra Leone 2002-2008*, Ontario, LCMSDS Press of Wilfrid Laurier University, pp. : 15-28

SMILLIE, I., L. GBERIE y R. HAZLETON (2000): *The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds and Human Security*, Partnership Africa Canada, Ottawa

SMITH, D. (2003): "Towards a Strategic Framework for Peacebuilding", the *Synthesis Report of The Joint Utstein Study on Peacebuilding*, Oslo, PRIO

— (2004): "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

SRIRAM, C. L., (2007): "Justice as Peace? Liberal Peacebuilding and Strategies of Transitional Justice", *Global Society*, Vol. 21, Núm. 4, pp.: 579-591

— (2010): "Resolving conflicts and pursuing accountability: beyond 'justice vs. peace'", en RICHMOND, O. P. (ed.), *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches*, Palgrave Macmillan, Hampshire, pp.: 279-293

STEWART, F. (2004): "Development and Security", CRISE Working Paper 3, Oxford: University of Oxford, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity

STODDARD, A. (2003): "Humanitarian NGOs: Challenges and Trends", en *Humanitarian Policy Group*, Overseas Development Institute, Núm. 12, Londres

ST-PIERRE, K. (2008): *Understanding the Spectrum of Complex Peace Operations*, Pearson Peacekeeping Centre, en : [http://www.peaceoperations.org/wp-content/uploads/2010/02/Paper\\_ComplexPeaceOps\\_no-locks.pdf](http://www.peaceoperations.org/wp-content/uploads/2010/02/Paper_ComplexPeaceOps_no-locks.pdf) Consultado: 16-06-10

STROHMEYER, H. (2001): "Making multilateral intervention work: The UN and the creation of transitional justice systems in Kosovo and East Timor", *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 25, Núm. 2, pp. : 107-128.

STUDDARD, K. (2004) : "War Economies in a Regional Context: Overcoming the Challenges of Transformation", *International Peace Academy*, Nueva York, en : <http://gsdrc.ids.ac.uk/go/display&type=Document&id=1736> Consultado : 10-11-08

SUHRKE, A. (2006): "When More Is Less: Aiding Statebuilding in Afghanistan", FRIDE Working Paper 26, Madrid

— (2007): "Reconstruction as Modernisation: The 'Post-Conflict' Project in



- Afghanistan”, *Third World Quarterly*, Vol. 28, Núm. 7, pp.: 1291-1308
- SUHRKE, A. y J. BUCKMASTER (2005a): “Aid, growth and peace: a comparative analysis”, *Conflict, Security & Development*, Vol. 6, Núm. 3, pp.: 337-363
- (2005b): “Post-war aid: patterns and purposes”, *Development in Practice*, Vol. 15, Núm. 6, pp.: 737-746
- TADJBAKHSI, S. (2010): “Human security and the legitimisation of peacebuilding”, en RICHMOND, O. P. (ed.): *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches*, Palgrave Macmillan, Hampshire, pp.: 116-136
- TAYLOR, I. (2007): “What Fit for the Liberal Peace in Africa?”, *Global Society*, Vol. 21, Núm. 4, pp.: 553-566
- (2010): “Liberal peace, liberal imperialism: a gramscian critique”, en RICHMOND, O. P. (ed.), *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches*, Palgrave Macmillan, Hampshire, pp.: 154-174
- THOMPSON, A. (2004): *An Introduction to African Politics*, Londres/Nueva York, Routledge
- THOMPSON, B. (2007): “Sierra Leone: Reform or Relapse? Conflict and Governance Reform”, *Chatham House Report*, Chatham House, Londres
- TONDINI, M. (2007): “Rebuilding the System of Justice in Afghanistan: A Preliminary Assessment”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 1, Núm. 3, pp. : 333-354
- (2008): “From Neo-Colonialism to a 'Light-Footprint Approach': Restoring Justice Systems”, *International Peacekeeping*, Vol. 15, Núm. 2, pp. : 237-251
- TSCHIRGI, N. (2004): “Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges”, Prepared for the WSP International/IPA Peacebuilding Forum Conference, 7 de octubre, Nueva York
- TULL D. M. y A. MEHLER (2005): “The hidden costs of power-sharing: reproducing insurgent violence in Africa”, *African Affairs*, Oxford University, Vol. 104, Núm. 416, pp.: 375-398
- TURNER, M. y M. PUGH (2006): “Towards a new agenda for transforming war economies”, *Conflict, Security & Development*, Vol. 6, Núm. 3, pp.: 471-479
- UNIÓN AFRICANA (UA) (2005): “African Post-conflict reconstruction Policy Framework”, NEPAD Secretariat, Governance, Peace and Security Programme, en: <http://reliefweb.int/node/23161> Consultado: 11-09-09
- (2006): “AU’s policy framework for Post-Conflict Reconstruction and Development”, PCRDR, en: <http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/2007/july/PCRDR/pcrd1.htm> Consultado: 11-09-



UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID) (2005a): “Reintegration of Child Soldiers in Sierra Leone”, en: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDACH599.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACH599.pdf) Consultado: 10-07-10

— (2005b): “Fragile States Strategy”, Washington, enero, en: [http://www.usaid.gov/policy/2005\\_fragile\\_states\\_strategy.pdf](http://www.usaid.gov/policy/2005_fragile_states_strategy.pdf) Consultado: 10-07-10

— (2008): “U.S. Foreign Assistance in Our National Interest”, en: <http://www.cgdev.org/content/multimedia/detail/16786> Consultado: 10-07-10

UTAS, M. (2003): *Sweet Battlefields: Youth and the Liberian Civil War*, Uppsala, Uppsala University

VALLES, M. S. (2007): *Técnicas cualitativas de investigación social*, Madrid, CIS

VAN CREVELD, M. (1991): *The Transformation of War*, Nueva York, Free Press

VAN DER LIJN, J. (2009): “If Only There Were a Blueprint! Factors for Success and Failure of UN Peace-Building Operations”, *Journal of International Peacekeeping*, Vol. 18, pp.: 45-71

VLASSENROOT, K. y T. RAEYMAEKERS (2005): *The Formation of Centres of Power, Profit and Protection. Conflict and Social Transformation in Eastern DR Congo*, Centre of African Studies, University of Copenhagen

VON GIENANTH, T. y W. HANSEN (2006): “Post-Conflict Peacebuilding and National “Ownership”. Lessons from the Sierra Leone Peace Process”, Report 02/06, ZIF

WALTERS, W. y J. H. HAAHR (2005): *Governing Europe: Discourse, Governmentality and European Integration*, Londres, Routledge

WALTON, J. y D. SEDDON (1994): *Free Markets and Food Riots: The Politics of Global Adjustment*, Cambridge, Blackwell Publisher

WEINSTEIN, J. (2005): “Resources and the Information Problem in Rebel Recruitment”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, Núm. 4, pp. 598-625

WHITE HOUSE (2002): *National Security Strategy of the United States of America*, 17 de Septiembre de 2002, en: [www.whitehouse.gov/nsc/nss.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html) Consultado: 14-07-10

WHITE, M. (2009): “Security and Development in Sierra Leone : DFID’s Approach”, en GBERIE, L. (ed.): *Rescuing a Fragile State. Sierra Leone 2002-2008*, Ontario, LCMSDS Press of Wilfrid Laurier University, pp. : 109-118

— (2010): “The Security-Development Nexus in Sierra Leone”, en ALBRECHT, P.

y P. JACKSON (eds.): *Security Sector Reform in Sierra Leone 1997-2007: Views from the Front Line*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Münster, pp.: 71-92

WHITFIELD, L. (2009): "Ownership and the Donor-Recipient relationship", DIIS Working Paper 18

WILLET, S. (2006): "Global Security, the Liberal Peace, and Human Security", *The Global and Human Security Issue*, EPS Quarterly, Vol. 18, Núm. 4, pp.: 1-5, en: <http://www.epsusa.org/publications/newsletter/nov2006/nov2006.pdf> Consultado: 01-07-10

WILLIAMS, A. J. (2007): "Reconstruction: The Bringing of Peace and Plenty or Occult Imperialism?", *Global Society*, Vol. 21, Núm. 4, pp.: 539-551

— (2010): "Reconstruction : the missing historical link", en RICHMOND, O. P. (ed.): *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches*, Palgrave Macmillan, Hampshire, pp. 58-73

WOODS, L. J. y T. R. REESE (2008): "Military Interventions in Sierra Leone: Lessons From a Failed State", Combat Studies Institute Press US Army Combined Arms Center Fort Leavenworth, Kansas

ZANOTTI, L. (2006): "Taming Chaos: a Foucauldian View of UN Peacekeeping, Democracy and Normalization", *International Peacekeeping*, Vol. 13, Núm. 4, pp.: 150-167

ZHOU, Y. (ed.) (2009): *Decentralization, Democracy, and Development. Recent Experience from Sierra Leone*, Washington, The World Bank

ZÜRCHER, C. (2006): "Is More Better? Evaluating External-Led State Building after 1989," Working Paper, Núm. 54 Stanford, Calif.: Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford University

