

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

TIMOTHY DONAIS*

RESUMEN:

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

PALABRAS CLAVE:

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

TITLE:

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

ABSTRACT:

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

KEYWORDS:

Peacebuilding, liberal peace, communitarianism, local ownership.

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

Introducción

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

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

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

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

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

Representante al de un Raj Europeo:

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

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

1. Entender la apropiación local

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Obstáculos para una apropiación sustancial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶ Ibid. p.877.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las élites políticas locales —ya sean elegidas democráticamente o

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Operacionalizar la apropiación local

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

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

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

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

la infraestructura institucional apropiada se vuelve operacional⁴⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

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