

De obstáculo a recurso: La alteridad en los procesos de consolidación de la paz

POL BARGUÉS-PEDRENY*

RESUMEN

Este artículo quiere entender la evolución de los procesos de consolidación de la paz en los últimos años, a través del análisis de cómo la conceptualización de la alteridad por parte de los organismos internacionales está cambiando. El argumento es que en las intervenciones posbélicas de la década de los noventa y de los primeros años del siglo XXI, los procesos intersubjetivos de las sociedades que salían del conflicto se consideraban un problema a corregir con la creación de instituciones eficientes supervisadas por expertos internacionales. Sin embargo, con la pérdida de confianza en la posibilidad de promover la democracia internacionalmente y con la voluntad de solventar los errores de unas intervenciones excesivamente intrusivas, la alteridad es cada vez más un recurso que puede utilizarse para desarrollar una paz respetuosa con el contexto de cada sociedad. Para analizar cómo la alteridad se ha entendido más positivamente en los últimos años, algo transcendental para explicar cómo organizaciones internacionales entienden la paz actualmente, el artículo se centra en los conceptos de "apropiación local" y "resiliencia". La conclusión es que este cambio positivo para respetar otras culturas también esconde dos potenciales problemas. El primero es que estamos perdiendo la capacidad para teorizar sobre la paz y el segundo es que la autonomía o soberanía nacional de las sociedades posbélicas continúa en el limbo.

PALABRAS CLAVE

Alteridad; apropiación local; resiliencia; Gobernanza; consolidación de la paz.



TITLE

Obstacle or Resource? Conceptualising Alterity in Processes of Peacebuilding

ABSTRACT

This article seeks to understand the evolution of the processes of peacebuilding in the past years by analysing how international organisations have recently conceptualised alterity in a different manner. It is argued that throughout the post-war interventions of the 1990s and early years of 2000s, the inter-subjective processes of post-conflict societies were considered a problem to be corrected by the means of creating efficient institutions supervised by international experts. However, the optimism in relation to the promotion of democracy abroad withered away and there was the need to solve the errors of highly intrusive interventions. On these assumptions, alterity is increasingly seen as a resource that can be used to develop a peace project respectful of the context of each society. In order to analyse how alterity is understood more positively in the past years —which is crucial to explain how international organisations currently practice peace— the article will focus on the concepts of "local ownership" and "resilience". The conclusion is that the positive shift to embrace other cultures also hides two potential problems. The first is that we are losing the capacity to theorise about peace and the second is that the autonomy or national sovereignty of post-war societies still remains in limbo.

KEYWORDS

Alterity; local ownership; resilience; governance; peacebuilding.

*** Pol BARGUÉS-PEDRENY,** obtuvo el doctorado en relaciones internacionales por la Universidad de Westminster, Londres, en 2014. Actualmente, está desarrollando un post-doctorado en el Centre for Global Cooperation Research, en Duisburg, Alemania. Su investigación se centra en los dilemas relacionados con la gobernanza de sociedades posbélicas.

Me gustaría agradecer a David Chandler, Tobias Debiel, Aidan Hehir y Bet Portavella sus críticas constructivas en versiones anteriores del artículo. También quisiera agradecer a los editores y a los evaluadores anónimos de Relaciones Internacionales.

Introducción

Parece que las instituciones internacionales han aprendido de los errores cometidos en los procesos de paz de los años noventa —p. ej. en los casos de la antigua Yugoslavia— y principios del nuevo siglo —p. ej. en la Guerra contra el Terror—. Ahora, en vez de procesos dominados por organizaciones internacionales que hacen grandes esfuerzos e inversiones para construir democracias sólidas e instituciones eficientes, los procesos de consolidación de la paz y de la construcción del estado se han vuelto más sutiles, en busca de una cooperación más afectuosa y reflexiva entre actores internacionales y nacionales. La OCDE, por ejemplo, en base a “la naturaleza endógena de los procesos de construcción de un estado”, recomienda experimentar con “formas indirectas de intervención y de facilitación” de la paz¹. En una línea similar, la Unión Europea intenta facilitar la “resiliencia” de las sociedades para que éstas puedan adaptarse a las diferentes crisis. Y argumenta: la resiliencia “sólo puede construirse con un enfoque de abajo a arriba” y tiene que estar “firmemente enraizada en las políticas y la planificación nacional”².

Para entender la evolución de los procesos de consolidación de la paz de los últimos años, este artículo pretende analizar cómo la conceptualización de la alteridad por parte de los organismos internacionales está cambiando. El argumento es que en las intervenciones posbélicas de la década de los noventa y de los primeros años del siglo veintiuno, los procesos intersubjetivos de las sociedades en situación de posconflicto se consideraban un problema a corregir con la creación de instituciones eficientes, supervisadas por expertos internacionales. Sin embargo, con la pérdida de confianza en la posibilidad de promover la democracia internacionalmente y con la voluntad de solventar los errores de unas intervenciones excesivamente dominantes, la alteridad se considera cada vez más un recurso que puede utilizarse para desarrollar una paz respetuosa con el contexto de cada sociedad. Para analizar cómo la alteridad se ha entendido más positivamente en los últimos años, que es transcendental para explicar cómo organizaciones internacionales entienden la paz actualmente, el artículo se centra en los conceptos de “apropiación local” y “resiliencia”. Estos dos conceptos son indicativos de una creciente atención a los contextos sociales, culturales y políticos de cada caso. Sin embargo, la conclusión es que este cambio positivo para respetar otras culturas también esconde dos potenciales problemas. El primero es que estamos perdiendo la capacidad para teorizar sobre la paz y el segundo es que la autonomía o soberanía nacional de las sociedades posbélicas continúa en el limbo.

Este artículo se divide en tres partes. La primera analiza un dilema con el que se encontró la práctica de la paz liberal a lo largo de los años noventa. El dilema es que, por un lado, los procesos democráticos en países donde los traumas de la guerra son todavía recientes no resultan pacificadores, sino desestabilizadores, ya que reavivan el conflicto. Por el otro, una intervención excesivamente intrusiva, para evitar los riesgos de la democracia, goza de poca aceptación y legitimidad nacional. La segunda parte analiza cómo el concepto de apropiación local ha sido útil para escapar de este dilema y cómo ha evolucionado para ser cada vez más efectivo: ha pasado de ser un fin que justifica un proceso liderado por

¹ OCDE, *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance, DAC Guidelines and References Series* OECD Publishing, 2011, ps. 47-48.

² COMISIÓN EUROPEA, *The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises*, COM 586 final, 3 de Octubre, Comisión Europea, Bruselas, 2012, ps. 2 y 9.



actores internacionales a ser un proceso donde el fin ha dejado de ser importante. La tercera parte se centra en el concepto de resiliencia, que se ha introducido en los últimos años para dar un mayor protagonismo a los actores domésticos y mejorar todavía más el encaje con organismos internacionales. Este concepto es importante para explicar que estamos ante un cambio fundamental en la práctica de consolidación de la paz en relación al concepto de alteridad. Entender este cambio y expresar sus límites, es el objetivo de este artículo.

1. El descubrimiento del Otro: ¿problema o solución para la paz?

Cuando en 1992 el secretario general de las Naciones Unidas, Boutros-Boutros Ghali, introdujo el concepto de "consolidación de la paz" (*post-conflict peace-building*), había un fuerte consenso en la disciplina de Relaciones Internacionales de que había un nexo entre democracia, liberalismo económico y la consolidación de una paz duradera³. La teoría de la paz democrática, que supone que los estados democráticos son menos proclives a declararse la guerra entre sí mismos, parecía tener validez universal e influía decisivamente en la orientación de las intervenciones posbélicas lideradas por organizaciones internacionales⁴. Los procesos de democratización en América Latina y África y el afianzamiento de la democracia en los países del Sur de Europa tras sus regímenes dictatoriales confirmaban los argumentos teóricos. En los primeros años tras el fin de la Guerra Fría, había optimismo entre académicos, políticos y dirigentes de organismos internacionales de que la democracia y el liberalismo podían ser exportados a todos los rincones del mundo para construir lo que se denominaría la "paz liberal"⁵.

A pesar de la confianza en los principios liberales, en los primeros proyectos de consolidación de la paz en estados que habían sufrido un conflicto aparecieron graves contratiempos. Pronto quedó claro que firmar y mantener la paz requería un esfuerzo mayoritariamente militar, como mínimo para obligar a los participantes a dejar las armas, pero el enfoque para consolidarla debía de ser distinto. El caso de Bosnia, que centró la atención de medios de comunicación, profesionales y académicos durante muchos años, es un buen ejemplo para explicar los contratiempos con los que se encontró la paz liberal. Los acuerdos de Dayton de 1995 ponían fin a un conflicto de más de tres años y las Naciones Unidas establecieron un protectorado para iniciar un proceso de liberalización y democratización del estado. No obstante, cuando se celebraron las primeras elecciones generales posbélicas en septiembre del año siguiente, la percepción fue que la democracia no era suficiente para asegurar la paz: los bosnios eligieron a líderes nacionalistas que habían sido protagonistas durante la guerra y la tensión entre grupos no se rebajó⁶.

Con unos resultados electorales nacionalistas —a priori opuestos a la reconciliación

³ Por ejemplo, véase el volumen dedicado a paz, guerra y democracia en *Journal of Peace Research* vol. 29, nº 4, 1992, y en especial la introducción de GLEDITSCH, Nils, en el mismo volumen, ps. 369–376.

⁴ RUSSET, Bruce, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University, Princeton, 1993.

⁵ Por unos primeros análisis de la paz liberal, véase PARIS, Roland, "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism" en *International Security*, nº 22/2, 1997, ps. 54–89; BARNETT, Michael, "Bringing in the New World Order: Liberalism, Legitimacy, and the United Nations" en *World Politics*, vol. 49, nº 4, 1997, ps. 526–551.

⁶ Para un análisis crítico de cómo el discurso de la paz liberal evolucionó durante el proceso de consolidación de paz en Bosnia, véase CHANDLER, David, *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, Pluto Press, Londres, 2000, ps. 7–65.

inter-étnica— se empezó a pensar que los procesos de democratización no necesariamente conducían a la paz, sino que la desestabilizaban. A veces, incluso provocaban la confrontación y la perpetuación del conflicto⁷. Refiriéndose a Bosnia, el Enviado Especial de Estados Unidos, Richard Holbrooke, resumió el problema de la forma siguiente: “racistas, fascistas y separatistas”, considerados enemigos de la paz, también pueden ser escogidos “en elecciones justas y libres”⁸. La conclusión fue que las sociedades posbélicas no estaban preparadas para votar y decidir por sí mismas por culpa de que sus procesos intersubjetivos —sus creencias y sus ideas, influidas por su historia y cultura— eran erráticos, deficitarios o estaban perjudicialmente afectados por la guerra⁹. Estos procesos intersubjetivos, que definían la particularidad de estas sociedades, su alteridad, eran considerados un obstáculo que impedía una consolidación de la paz duradera¹⁰. Para controlar o incluso corregir unos procesos intersubjetivos entendidos como problemáticos, los procesos de consolidación de la paz empezaron a evolucionar¹¹.

Desde finales de los años noventa, cuando las organizaciones internacionales se percataron de que la democratización de los estados podía ser perjudicial si se efectuaba inmediatamente después de la guerra, la consolidación de la paz comenzó a convertirse en un proceso de reconstrucción institucional —que pudiera aportar estabilidad social y psicológica a través de, por ejemplo, tratar los traumas, lidiar las tensiones étnicas, moderar visiones extremistas— liderado y supervisado por tecnócratas y expertos de los organismos internacionales. La idea era que, tal y como resumió Roland Paris unos años más tarde, las sociedades posbélicas debían primero “institucionalizarse”, fortalecer instituciones que pudieran formar unas bases estables, y segundo “liberalizarse”¹². El objetivo seguía siendo el mismo, construir un estado liberal democrático pacífico, pero el medio era distinto: las elecciones para que los ciudadanos locales eligieran su futuro ya no eran prioritarias. Ahora los organismos internacionales debían liderar la construcción de un estado fuerte, copiando las experiencias exitosas de otros países de Europa occidental. Entre las medidas comunes había, por ejemplo, las iniciativas de desarme y reinserción de excombatientes, las estrategias de buen gobierno, la reconstrucción de infraestructuras legislativas y ejecutivas o la reforma de sectores determinantes como la seguridad¹³. También se consideró clave trabajar en la

⁷ MANSFIELD, Edward y SNYDER, Jack, “Democratization and the Danger of War,” *International Security*, vol. 20, nº 1, 1995, ps. 5–38; SNYDER, Jack, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2000.

⁸ Citado en ZAKARIA, Fareed, “The Rise of Illiberal Democracy” en *Foreign Affairs*, nº 76/6, 1997, p. 22.

⁹ PUPAVAC, Vanessa, “Therapeutic Governance: Psycho-social Intervention and Trauma Risk Management” en *Disasters*, vol. 25, nº 4, 2001, ps. 358–372.

¹⁰ La cultura de las sociedades posbélicas pasó a ser determinante para explicar los conflictos y la dificultad para resolverlos. Por ejemplo, véase MIALL, Hugh, Oliver RAMSBOTHAM y Tom WOODHOUSE, *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformations of Deadly Conflicts*, Polity Press, Cambridge, 1999.

¹¹ CAROTHERS, Thomas, “The End of the Transition Paradigm” en *Journal of Democracy*, vol. 13, nº 1, 2002, ps. 5–21. También véase la teoría de las instituciones de Douglass North. El que fue Nobel de Economía en 1993 observó que los procesos intersubjetivos de las sociedades afectaban negativamente a sus decisiones y como consecuencia a su desarrollo como país. Para solventar los procesos intersubjetivos deficitarios de estas sociedades, North propuso desarrollar instituciones formales sólidas. NORTH, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance: Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

¹² PARIS, Roland, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 179.

¹³ Véase la editorial de Relaciones Internacionales “Construcción de Paz Posbélica y Construcción del Estado” en



mejora de aspectos intersubjetivos, incidiendo en la educación o la convivencia entre grupos enfrentados, con el objetivo de formar una sociedad civil estable, tolerante y liberal¹⁴.

Recuperemos el caso de Bosnia para ver cómo el proceso de consolidación de la paz evolucionó. Si el pronóstico inicial en Bosnia era que las autoridades internacionales abandonarían el país después de haberse celebrado los primeros comicios, dos años más tarde, en diciembre de 1997, las Naciones Unidas adquirieron más poderes regulativos y renovaron el mandato indefinidamente¹⁵. El problema era que los bosnios habían elegido los líderes nacionalistas contrarios a la reconciliación étnica en todas las elecciones posbélicas. Para evitar los peligros de la democracia, la misión internacional en Bosnia optó por una construcción de un estado dominante y autoritario que pudiera rehabilitar una sociedad enfermiza¹⁶. En Kosovo, la estrategia fue parecida. Después de firmarse la paz en 1999, las Naciones Unidas, habiendo aprendido de los errores de los inicios del proceso de democratización en Bosnia, iniciaron un proyecto colosal sin precedentes para construir las bases del nuevo estado. La misión se basó en cuatro pilares —asistencia humanitaria, administración civil, democratización y creación de instituciones y, finalmente, la reconstrucción económica— y la intención era diseñar un estado liberal, plural, pacífico y con estabilidad democrática y económica. Estábamos en pleno auge de la etapa más autoritaria del modelo liberal, que diseñaba la paz “desde arriba”.

Este modelo de gobernanza, que se vio aplicado también en otros procesos posbélicos como Timor Oriental, Sierra Leona o, en cierta medida, en Afganistán y que nunca tuvo el éxito esperado, ha recibido una cantidad innumerable de críticas¹⁷. Aunque mi intención no es analizarlas detalladamente, para entender la evolución de los procesos de consolidación de la paz es importante fijarse brevemente en una de las principales aportaciones de estos críticos: el diseño de una paz liberal desde arriba ha ignorado, cuando no despreciado y deslegitimado, los procesos cotidianos y las particularidades culturales y sociales de las sociedades posbélicas. Oliver Richmond, que ha estado a la vanguardia de esta posición crítica, escribe:

“La paz liberal ha resultado inquietantemente desviada. Así, se ha dirigido hacia los estados, las élites, los actores internacionales, las cuestiones de seguridad y las instituciones liberales y las normas [...]. La atención ha quedado desviada de los contextos locales, las comunidades y la agencia”¹⁸.

Esta crítica está basada en la presunción de que los procesos de consolidación de la paz han tenido generalmente resultados pobres, porque cualquier discurso basado en principios universales —como lo es la paz liberal— va a fracasar en su intento de gobernanza

Relaciones Internacionales, nº 16, 2011, p. 5.

¹⁴ BELLONI, Roberto, “Civil Society and Peacebuilding in Bosnia and Herzegovina” en *Journal of Peace Research*, vol. 38, nº 2, 2001, ps. 163; KALDOR, Mary, *Global Civil Society: An Answer to War*, Polity Press, Cambridge, 2001.

¹⁵ PIC, *PIC- Bonn Conclusions*, 1997.

¹⁶ PUPAVAC, Vanessa, “International Therapeutic Peace and Justice in Bosnia” en *Social & Legal Studies*, vol. 13, nº 3, 2004, ps. 391–394.

¹⁷ En este artículo, cuando hago referencia a los críticos me centro en las perspectivas que quieren renovar la paz liberal en base a una mayor atención a las dinámicas locales. Por ejemplo, veanse las contribuciones en RICHMOND, Oliver, *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Development and Approaches*, Palgrave Macmillan, Londres, 2010.

¹⁸ RICHMOND, Oliver, “Resistencia y Paz Posliberal” en *Relaciones Internacionales*, nº 16, 2011, ps. 14–15.

del Otro¹⁹. En otras palabras, una paz liberal desde arriba, diseñada en Washington o Bruselas, nunca podrá comprender, respetar ni mucho menos gobernar las sociedades posbélicas. La complejidad y la diversidad de necesidades y valores —esto es la alteridad— de estas sociedades siempre excederá su gobernanza²⁰.

La alternativa a la paz liberal defendida por estos críticos, la “paz posliberal” o “paz híbrida”, está “abierta al día a día, a la diferencia, a la resistencia, a la agencia, y a las condiciones de liberación, especialmente subestatales”²¹. Se trata de abandonar la creencia de que valores universales pueden aplicarse globalmente y abrirse hacia y respetar las particularidades de cada región, país o comunidad. La alteridad, en vez de ser considerada un obstáculo, se convierte en un recurso para conseguir una paz calibrada a cada contexto. En vez de actuar desde arriba, la solución recae en desarrollar un proceso de negociación híbrido o agonístico en el que múltiples actores participen constructivamente²². Esta paz posliberal, quiero argumentar en lo que queda de artículo, representa cada vez más la dirección tomada por las organizaciones internacionales en las situaciones posbélicas.

Es necesario detener el argumento en este punto porque nos encontramos ante una disyuntiva fundamental que afecta a los procesos de consolidación de la paz alrededor del concepto de alteridad, central en esta edición de *Relaciones Internacionales*. Por un lado, las operaciones de consolidación de la paz que operan desde arriba acarrear el problema de que no tienen en cuenta la agencia ni los contextos culturales, sociales y políticos de las personas que deben beneficiarse de la paz. Simplemente dictan e imponen una idea concreta de paz —liberal— al Otro, que es considerado un problema para conseguir esta paz. Sin embargo, por otro lado, si el proyecto lo lideran los agentes locales en solitario, puede que se reanude la violencia o que se de soporte a partidos contrarios a la estabilidad y el acuerdo, tal y como ocurrió en los procesos de democratización de principios de los noventa, y que, de hecho, conllevó que se optara por realizar la versión más imperativa de la paz liberal. Por lo tanto, tras el fracaso y las críticas a la paz liberal, el dilema era el siguiente: ¿cómo podían los procesos de consolidación de la paz solucionar los problemas que conlleva una fuerte intromisión internacional sin que los actores locales pudieran retomar el control total y desestabilizar la paz?

En la segunda y tercera parte de este artículo voy a analizar cómo las organizaciones internacionales han intentado solventar este dilema. Lo haré a través del análisis de los conceptos de “apropiación local” (*local ownership*) y “resiliencia” (*resilience*) que los

¹⁹ Esta crítica se basa en la posición filosófica compartida por Emmanuel Levinas y Jaques Derrida que enfatiza la imposibilidad de entender al Otro y su alteridad. Por una excelente aplicación de esta perspectiva con la intención de criticar la paz liberal, véase CAMPBELL, David, *National Deconstruction: Violence, Identity, and Justice in Bosnia*, University Minnesota Press, Minnesota, 1998.

²⁰ CAMPBELL, *National Deconstruction*, op.cit. p. 175. Véase también CONNOLLY, William, *Identity Difference: Democratic Negotiations of Political Paradox*, Minnesota University Press, Londres, 1991.

²¹ RICHMOND, Oliver, *A Post-Liberal Peace*, Routledge, Londres y Nueva York, 2011, ps. 213–214.

²² Véase, por ejemplo, BELLONI, Roberto, “Hybrid Peace Governance: Its Emergence and Significance” en *Global Governance*, vol. 18, nº 1, 2012, ps. 21–38; BRIGG, Morgan, “Culture: Challenges and Possibilities” en RICHMOND, Oliver (ed.) *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*, Palgrave, Londres, 2010, ps. 329–346; MAC GINTY, Roger and RICHMOND, Oliver, “The Local Turn in Peace Building: a Critical Agenda for Peace” en *Third World Quarterly*, vol. 34, nº 5, 2013, ps. 763–783; ROBERTS, David, “Beyond the Metropolis? Popular Peace and Post-conflict Peacebuilding” en *Review of International Studies*, vol. 37, nº 5, 2011, ps. 2535–2556.



organismos internacionales han introducido precisamente para mejorar los resultados —y paliar las críticas— de unas intervenciones excesivamente dominantes sin que esto implique dar el poder a los agentes domésticos menos conciliadores. Mi intención es demostrar, por lo tanto, que hay un interés creciente por parte de las organizaciones internacionales en proteger y respetar la alteridad. Es decir, el argumento será que, en vez de entender las ideas y perspectivas locales del Otro como un “obstáculo” que hay que remediar con un enfoque desde arriba, la tendencia es —en una línea similar a la propuesta por los académicos críticos— aprender de los conocimientos de los ciudadanos locales y, en definitiva, ver las dinámicas socio-culturales como un “recurso” para cultivar la paz.

2. ‘La apropiación local’: negociando entre el colonialismo y el caos

El concepto de “apropiación local” se introdujo primero en los programas de desarrollo en la segunda mitad de los años noventa²³. La idea principal era que en vez de que tecnócratas exportaran e impusieran instituciones o normas que habían funcionado en otros contextos, lo más eficaz y legítimo era que los actores domésticos controlaran el proceso de desarrollo y se crearan instituciones de acuerdo con necesidades domésticas y la idiosincrasia de cada país. Un informe del Banco Mundial decía así: “la acción debe contar con el liderazgo y la apropiación local. No hay ninguna solución universal”²⁴. En los escenarios de posconflicto, en un principio se consideraba más complicado que los ciudadanos nacionales se apropiaran del proceso porque eran generalmente sociedades divididas, con un gran número de desplazados internos y donde todavía existían episodios de violencia²⁵.

Pero las intervenciones desde arriba para lograr la consolidación de la paz eran económicamente costosas y difícilmente contaban con el soporte o el agrado de la población. Chesterman cuenta que después de las misiones extremadamente imperativas de los primeros años de Kosovo y Timor Oriental, las Naciones Unidas cambiaron la estrategia y adoptaron en Afganistán un enfoque de “intervención moderada”²⁶. Esto quería decir a efectos prácticos, por ejemplo, que la Administración Transicional Afgana pasó a tener un peso más relevante en el proceso que anteriores gobiernos de transición en otros países. Un oficial de las Naciones Unidas expresó de manera contundente el porqué estaban cambiando de estrategia: “estamos protegiendo el proceso de paz del orgullo desmesurado de la agenda liberal internacional”²⁷. El cambio de estrategia para corregir la vanidad liberal —la creencia de que la paz podía diseñarse desde una perspectiva externa, ignorando la población local— no sólo ocurrió en Afganistán. En Kosovo, asimismo, a pesar de comenzar con un enfoque de elevada supervisión, el control local del proceso fue ganando importancia hasta el punto en que, como trataré de indicar más adelante, la Unión Europea, cuando sustituyó a las Naciones Unidas en 2008, recalcó que quería una “apropiación total” por parte de los kosovares²⁸.

²³ OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, OCDE, París, 1996.

²⁴ WORLD BANK, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Oxford University Press, Nueva York, 2001, p. vi.

²⁵ Véase el informe sobre la violencia posbélica en Kosovo, cuando las Naciones Unidas comenzaron su misión. ICG, *Violence in Kosovo: Who's Killing Whom?*, Europe Report, nº 78, 1999.

²⁶ CHESTERMAN, Simon, *Tiptoeing Through Afghanistan: The Future of UN State-Building*. International Peace Academy, Nueva York, 2002, ps. 4–8.

²⁷ *Ibíd.* p. 4.

²⁸ EULEX (Misión civil de la Unión Europea en Kosovo para el imperio de la ley) *The EULEX Programme Report*

La mayoría de académicos celebró que las organizaciones internacionales introdujeran este concepto en su agenda programática porque ponía límite a su poder, a la vez que lo devolvía a los actores locales²⁹. Laurie Nathan, por ejemplo, argumenta:

“lo que es necesario no es que los programas de los agentes internacionales tengan el soporte de actores locales, sino que los agentes internacionales den soporte a los programas y proyectos iniciados por actores locales³⁰”.

Sin embargo, la paradoja estaba servida. Por un lado, había la necesidad de dar más protagonismo a los agentes domésticos para corregir la imagen y los métodos de la versión más autoritaria de la paz liberal, que no había aportado los resultados esperados. Por el otro, tal y como he explicado en el anterior apartado, desde finales de los años noventa era bien sabido que los procesos de democratización —es decir, dar el poder a la mayoría local— podían ser contraproducentes para la estabilidad del estado. Aunque debía ser limitada, la “asistencia internacional” era considerada esencial para evitar que las sociedades posbélicas “volvieron a caer en la violencia y el caos”³¹. Eric Scheye y Gordon Peake resumían la paradoja de la forma siguiente: “hay la necesidad de asegurarse de que los actores locales se apropien de la reforma, al mismo tiempo que hay que ser conscientes de que estos mismos actores locales necesitaron la intervención internacional en primer lugar”³². Escoger entre el “caos” o el “colonialismo”, para simplificar los dos extremos, era la problemática subyacente en relación a la gobernanza del Otro en los procesos de consolidación de la paz.

Ante esta paradoja, durante el primer lustro del nuevo milenio el proceso de apropiación local era un “fin” al que aspirar que justificaba unos “medios” todavía intrusivos por parte de los agentes externos³³. El proceso de devolución del poder a los actores locales debía ser gradual para evitar que, por ejemplo, grupos obstruccionistas pudieran boicotear cualquier progreso. En 2005, la OCDE escribió: “en todas las operaciones de consolidación de la paz se debe poner particular énfasis en la apropiación nacional del proceso”. Pero unas líneas después añadía: “Es necesario trabajar para que la apropiación sea realmente representativa y no perpetúe las divisiones existentes en la sociedad”³⁴. La apropiación local no se conceptualizaba como un valor que se tiene o no se tiene, sino que debía construirse para que ésta fuera inclusiva, plural, estable y pacífica. Eran comunes los programas donde se proponían estándares de

(Programme Office), 2009, p. 9.

²⁹ Para una visión general, véase CHESTERMAN, Simon, “Ownership in Theory and in Practice: Transfer of Authority in UN Statebuilding Operations” en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 1, nº 1, 2007, ps. 3-26; DONAIS, Timothy, “¿Empoderamiento o imposición? Dilemas sobre la apropiación local en los procesos de construcción de paz posconflictos” en *Relaciones Internacionales*, nº 16, 2011, ps. 47-71.

³⁰ NATHAN, Laurie, *No Ownership No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform*. Technical Report. University of Birmingham, 2007, p. 4.

³¹ NARTEN, Jens, “Dilemmas of Promoting ‘Local Ownership’: The Case of Postwar Kosovo” en PARIS, Roland y SISK, Timothy (eds.) *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Routledge, Londres, 2009, p. 252.

³² SCHEYE, Eric y PEAKE, Gordon, “Unknotting Local Ownership” en EBNÖTHER, Anja y FLURI, Philipp (eds.) *After Intervention: Public Security Management in Post-conflict Societies. From Intervention to sustainable local ownership*, Bureau for Security Policy at the Austrian Ministry of Defence and National Defence Academy; Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Viena y Ginebra, 2005, p. 259.

³³ CHESTERMAN, “Ownership in Theory”, *op.cit.* p. 7.

³⁴ OCDE, *Preventing Conflict and Building Peace: A Manual of Issues and Entry Points* (Development Assistance Committee. DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-operation), 2005, ps. 4, 7.



buena conducta que condicionaban la implementación de la apropiación local³⁵. En definitiva, aunque las organizaciones internacionales habían apostado por transferir responsabilidades a las personas que debían consolidar la paz, la práctica revelaba que los procesos estaban dominados por intereses externos y objetivos liberales.

Los críticos han puesto de relieve el hecho de que, a pesar de que haya habido una evolución en la teoría sobre cómo consolidar la paz con la introducción de conceptos como el de apropiación local, en la práctica todavía existe una relación desigual entre actores internacionales y nacionales. De esta manera, desconfiando de la agenda de las organizaciones internacionales, Richmond y Mac Ginty han apuntado que "apropiación local, como 'participación' o 'colaboración' son expresiones de moda que usan los practicantes para ganar legitimidad y apoyo local"³⁶. Donais es otro académico que, aunque esté de acuerdo con el principio, critica la manera en que éste ha sido implementado. Todavía existe un "desequilibrio entre actores externos e internos", observa, donde los actores externos "controlan todos los recursos y elaboran una estructura de decisión" y eligen entre socios ejecutores locales³⁷. Según los críticos, la idea principal es que si no se consigue que los actores internacionales adopten un rol más "modesto, flexible, paciente y que no sea intrusivo" y si no se busca un consenso a través de una negociación "híbrida", las misiones van a fracasar³⁸.

Pero lo que es interesante de ver es que recientemente las mismas organizaciones internacionales han adoptado una posición autocrítica respecto a cómo se han transferido las responsabilidades hacia la población local en intervenciones anteriores. De hecho, el Banco Mundial asegura que una de las claves del fracaso de Irak es que nunca se tuvo en cuenta "la cultura iraquí, ni las complejas relaciones que existen dentro y entre los diversos grupos iraquíes"³⁹. En esta línea, la Unión Europea, desde que en 2008 se hizo cargo del proceso de consolidación de la paz en Kosovo, ha querido corregir los problemas de la estrategia excesivamente dominante adoptada por las Naciones Unidas. A su vez, la UE ha optado por desarrollar una intervención más sutil, inclusiva y puramente técnica, para evitar politizar las decisiones más difíciles sobre la construcción del estado⁴⁰. En este marco, a pesar de que hay limitaciones estructurales como la resolución del estatus, el protagonismo principal ha sido para los kosovares que, al menos sobre el papel, se han adueñado de las instituciones del estado. Si hay una "lección primordial que se ha comprobado una vez tras otra", dice de modo conclusivo un informe sobre la gobernanza internacional de las Naciones Unidas, es "la importancia de la apropiación nacional"⁴¹. Con esta suposición, enfatizada siempre por

³⁵ Véase en Kosovo, por ejemplo, la política de los "estándares antes que el status". Esta política determina los estándares de buena conducta que los kosovares deben cumplir antes de que puedan decidir sobre el status del país. UNMIK y PISG, *Standards for Kosovo*, Pristina, 2003.

³⁶ MAC GINTY, Roger y RICHMOND, Oliver, "The Local Turn in Peace Building: a Critical Agenda for Peace" en *Third World Quarterly*, vol. 34, nº 5, 2013, p. 775.

³⁷ DONAIS, ¿Empoderamiento o Imposición?, *op.cit.* p. 61.

³⁸ POULIGNY, Béatrice, "Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New' Societies" en *Security Dialogue*, nº 36/4, 2005, p. 608.

³⁹ BANCO MUNDIAL, *World Development Report: Conflict, Security and Development: Overview*. Banco Mundial, Washington DC, 2011, p. 196.

⁴⁰ EULEX, "The EULEX Programme", *op.cit.*

⁴¹ PNUD, *Beyond the Midpoint: Achieving the Millennium Development Goals*, United Nations Development Programme, 2010, p. 45.

los críticos y aceptada cada vez más por las organizaciones internacionales, el objetivo es renovar el enfoque de las intervenciones: mejorar la relación entre actores internacionales y locales, así como aceptar que la alteridad puede ser también un recurso para construir una paz más duradera.

Es por esta razón que ha habido repetidos esfuerzos para hacer que la apropiación local sea genuina, que sea "real"⁴². Hay un creciente compromiso para intentar que se ponga en práctica la transferencia de responsabilidades, para que se "practique lo predicado", como decía un informe del OCDE⁴³. Las Naciones Unidas trabajan en busca de una apropiación inclusiva y plural en las zonas posbélicas. Facilitan que mujeres de las zonas más rurales lideren proyectos, incluyen a jóvenes afectados por la violencia y buscan espacios donde la identidad no sea un factor excluyente para así viabilizar conexiones entre personas enfrentadas previamente por la guerra⁴⁴. No es difícil ver en los informes de los organismos internacionales que el concepto de apropiación local ha pasado de ser un fin que justificaba unos medios autoritarios a ser un "medio" mucho más respetuoso con los necesidades locales, en el que una diversidad de actores se apropian de y lideran un proceso facilitado por organismos internacionales.

Lo que es relevante es que el "fin", la absoluta soberanía local, ha quedado aplazado, ha dejado de ser urgente. De hecho, el intento de mejorar la aplicación práctica de la apropiación local tanto por parte de las agencias como por parte de los críticos teóricos nunca ha implicado una defensa del autogobierno o de la autodeterminación de las sociedades posbélicas. El reto siempre ha estado en lograr perfeccionar la relación entre agentes internacionales y locales. Donais argumenta:

"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 cuál es la relación entre ambas que tiene más posibilidades de conducir a la meta de la paz sostenible⁴⁵".

En vez de centrarse en que los actores locales obtengan el control total, lo más importante para el "proceso" de apropiación local es que se consiga una relación constructiva, creativa y respetuosa entre actores domésticos e internacionales para evitar que, por ejemplo, "nadie dicte las opciones del programa"⁴⁶. En base a solventar los dos problemas que habían marcado las intervenciones posbélicas de los noventa —por un lado, el peligro de que la democracia incentivase las tensiones de la guerra y, por el otro, el de una gobernanza autoritaria que no respetase las realidades socioculturales del país—, el proyecto de apropiación local ha evolucionado: ya no es un fin que justifica unos medios autoritarios por parte de los agentes

⁴² GANSON, Brian y WENNMANN, Achim, "Operationalising Conflict Prevention as Strong Resilient Systems: Approaches, Evidence, Action Points", Geneva Peacebuilding Platform, n° 3, 2012, p. 8.

⁴³ OCDE, *International Engagement in Fragile States: Can't We Do Better?*, OECD Publishing, 2011, p. 45.

⁴⁴ PNUD, *Governance for Peace: Securing the Social Contract*, United Nations Development Programme, Nueva York, 2012, p. 71.

⁴⁵ DONAIS, "Empoderamiento o Imposición?", *op.cit.*, p. 49.

⁴⁶ SCHEYE y PEAKE, "Unknotting Local Ownership" *op.cit.* p. 259.



internacionales, sino un medio que busca el consenso, la reflexión y la pausa, para construir una paz que sea de todos. Esto es un medio que, consecuentemente, hace el fin irrelevante.

En resumen, esta interpretación de la apropiación local como proceso en busca de una apropiación más inclusiva y plural de las sociedades que acaban de sufrir un conflicto sugiere que las organizaciones internacionales han evolucionado sus planteamientos para a ofrecer una mayor apreciación de la alteridad de estas sociedades. Sin la presión de anticipar un final del proceso, agentes internacionales y nacionales pueden trabajar conjuntamente para lograr que la transferencia de responsabilidades pueda contar con el mayor número de actores y se ajuste a sus contextos, así como asegurar que la paz sea estable y sólida. Sin embargo, antes de extraer conclusiones, voy a analizar otro concepto, la "resiliencia", que se ha introducido recientemente en los programas de gobernanza, para así entender la evolución de los procesos de consolidación de la paz.

3. Reforzar la resiliencia en un proceso sin fin

Desde finales de los años 2000, organizaciones internacionales vinculadas a contextos posbélicos están reorientado sus estrategias en busca de reforzar la resiliencia de las sociedades. El uso y el significado del concepto de resiliencia tiene diferentes matices según qué organismos la utilicen, pero en términos generales puede definirse como "la habilidad de un individuo, un hogar, una comunidad, un país o una región de resistir, adaptarse y rehacerse ante estreses o choques"⁴⁷. Resiliencia se opone a fragilidad en un proceso continuo donde éstos son los extremos. Por lo tanto, el objetivo es que las sociedades posbélicas pasen de ser frágiles después de la guerra a ser resilientes a los nuevos episodios de violencia o crisis de cualquier tipo. Aunque el debate sobre resiliencia es muy extenso y no hay suficiente espacio para analizarlo en este artículo⁴⁸, me centraré en cómo esta estrategia es representativa de una transformación del modo de gobernanza que respeta y aprecia la alteridad, a diferencia de la etapa más autoritaria de la paz liberal.

En los últimos años, las organizaciones internacionales admiten que cualquier proyecto de gobernanza debe tener en cuenta el contexto y las dinámicas internas de cada conflicto para consolidar la paz. El punto clave es que las realidades domésticas ya no son consideradas factores que influyen negativamente. Para los organismos internacionales, ahora "las capacidades locales existentes para la paz" deben identificarse y usarse positivamente para "aumentar la resiliencia de las comunidades a la violencia y el extremismo"⁴⁹. En otras palabras, la alteridad ya no es entendida como un obstáculo, sino como un recurso para construir la paz. Este supuesto se basa en la lección más que aceptada de que no existe una fórmula invariable que pueda aplicarse en diferentes contextos⁵⁰ y en la percepción de que las comunidades aprenden por sí mismas, son conocedoras de las particularidades de

⁴⁷ COMISION EUROPEA, *Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries 2013-220*. Commission Staff Working Document, Bruselas, 2013, p. 3.

⁴⁸ Véase CHANDLER, David, "Editorial" en *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, vol. 2, nº 3, 2013, ps. 1-2.

⁴⁹ PNUD, *Community Security and Social Cohesion: Towards a UNDP Approach*, Bureau for Crisis Prevention and Recovery. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009, p. 32.

⁵⁰ BANCO MUNDIAL, *World Development Report, op.cit.* p. 247; PNUD, *Governance for Peace, op.cit.*, p. 41.

su contextos y ya poseen estructuras de protección y de adaptación a amenazas externas⁵¹. Estas dos observaciones implican que los actores locales se sitúan en el centro del proceso y que en vez de seguir unos modelos planeados en otro lugar, deben utilizar los medios propios que ya tienen para rehacerse de las crisis de la paz.

La estrategia de trabajar en la resiliencia de las sociedades posbélicas, por lo tanto, es eminentemente interna y controlada por actores locales⁵². Esto no quiere decir, tal y como sucede con el concepto de apropiación local, que se pueda prescindir de los agentes externos. Su papel es todavía importante, pero ahora consiste en adoptar un protagonismo "secundario" o de "soporte" para meramente "reforzar" o "facilitar" la resiliencia que debe conducir a la paz duradera⁵³. Hay una intención creciente por parte de organismos internacionales de querer dar más responsabilidad a los actores locales. Prueba de ello es que la capacidad de resiliencia está directamente relacionada con la posibilidad de que se efectúe una apropiación local eficiente. El PNUD escribe:

"La apropiación nacional de la agenda de desarrollo y gobernanza es un principio fundamental para la PNUD y sus socios. Sin menospreciar el rol crucial de los donantes externos y las agencias, el PNUD reconoce que la transición de fragilidad a la paz duradera y la estabilidad es un proceso interno⁵⁴".

Con una visión más positiva de la alteridad y con las agencias internacionales relegadas a tener un protagonismo secundario, estamos delante de una transformación del modelo de paz liberal.

Los procesos de paz que se centran en una estrategia para reforzar la resiliencia han dejado de ser proyectos desde arriba y dominados por tecnócratas que ordenan, dirigen e implementan sus ideas de buen gobierno. Hoy, estos procesos incluyen un conglomerado de diferentes actores internos y externos⁵⁵. Son procesos en los que los actores locales lideran y los internacionales facilitan este liderazgo, en una relación híbrida donde se potencia la reflexividad, la autocrítica y el aprendizaje⁵⁶. El supuesto es que, como defiende Belloni, "una conversación inclusiva entre actores locales e internacionales podría abrir el espacio para que emerja una paz posliberal centrada en un entendimiento detallado de la cultura local, el respeto por la alteridad, y que vele por el bienestar y las necesidades cotidianas de la población"⁵⁷.

Para lograr reforzar la resiliencia de estas sociedades y desarrollar una paz inclusiva, plural y que sea respetuosa con las dinámicas cotidianas, estos procesos no tienen un final

⁵¹ KRAUS, Jana, *Resilient Communities: Explaining Nonviolence during Ethnoreligious Conflict in Indonesia (Ambon) and Nigeria (Jos)*, (Tesis no publicada), Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra, 2013.

⁵² European Commission, *EU Approach to Resilience*, p. 9; OCDE, *Supporting Statebuilding*, *op.cit.* p. 11.

⁵³ *Ibidem*, p. 47.

⁵⁴ PNUD, *Governance for Peace*, *op.cit.* p. 101.

⁵⁵ *Ibidem*, ps. 101-111.

⁵⁶ Por ejemplo, vea los diferentes proyectos de las organizaciones Saferworld (<http://www.saferworld.org.uk/>) y Capacity. Org (<http://www.capacity.org/capacity/opencms/en/index.html>).

⁵⁷ BELLONI, "Hybrid Peace Governance", *op.cit.* p. 33.



claro. Están basados en la percepción de que “el tiempo y la paciencia” son los mejores remedios para el éxito⁵⁸. En vez de determinar un objetivo que debe perseguirse, las Naciones Unidas entienden que el proceso de construir la paz debe ser “un proceso iterativo, que puede iniciarse rápidamente y sucesivamente expandido y detallado a lo largo del tiempo, con una mayor involucración y apropiación local”⁵⁹. Los procesos iterativos, que reiteran la acción una y otra vez, son estrategias orientadas a respetar la alteridad⁶⁰.

Es cierto que, como apuntan los críticos, aunque haya habido intentos por parte de organizaciones internacionales de evolucionar la manera en la que se construye la paz, hay casos en que la estrategia para reforzar la resiliencia esconde un orden jerárquico entre agentes externos e internos. Como sugieren los editores en un volumen reciente sobre “el giro local” en los procesos de consolidación de la paz, es posible que el cambio de sensibilidad y vocabulario en los informes de las organizaciones internacionales sólo indique que “el emperador —liberal—” lleva puesta “una indumentaria nueva”⁶¹. A menudo, tanto en los procesos de apropiación local como en estrategias para facilitar la resiliencia, es necesario un mayor conocimiento de la idiosincrasia local. Richmond ha concluido que, a pesar de los esfuerzos de mejora, “recientemente ha quedado claro que los enfoques liberales de consolidación de la paz no han alcanzado una cuarta generación de construcción de la paz”⁶². Una cuarta generación sería el modelo híbrido y respetuoso con la alteridad que los críticos como Richmond han propuesto como alternativa a la paz liberal.

No obstante, a pesar de que todavía no ha habido un cambio completo en la práctica de consolidación de la paz, las organizaciones internacionales van en esa dirección. Como he querido demostrar con los ejemplos de “apropiación local” y “resiliencia”, los profesionales implicados en la consolidación de la paz han aprendido de las críticas y de los errores de las intervenciones más intrusivas y ahora están intentado facilitar un proceso de acuerdo con las realidades domésticas. En los procesos de gobernanza actuales, los agentes locales ya no son recipientes pasivos, sino líderes y actores clave. Esta evolución de la teoría y la práctica de la paz, que se parece —al menos en intenciones y a nivel teórico— a las propuestas de la paz posliberal que proponen académicos críticos, es la que hay que evaluar críticamente⁶³. Porque mi intuición es que la dirección tomada —unos procesos híbridos en busca de una paz que respete la alteridad—, compartida por los políticos internacionales y sus críticos, tiene dos problemas principales que voy a plantear a continuación: el primero, los organismos

⁵⁸ Banco Mundial, *World Development Report*, *op.cit.* p. 193.

⁵⁹ NACIONES UNIDAS (Asamblea General y Consejo de Seguridad). *Report of the Secretary-General on Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict*. S/2009/304, June 11, 2009, p. 9.

⁶⁰ Véase el uso de ‘proceso iterativo’ en DE WEIJER, *Resilience: A Trojan Horse for a New Way of Thinking?* Discussion Paper, nº 139, 2013, ps. 14–15. Para una perspectiva filosófica que relaciona la iteración con la apreciación de alteridad, véase Drichel, Simone, “The Time of Hybridity” en *Philosophy & Social Criticism*, vol. 34, nº 6, 2008, ps. 601–602.

⁶¹ CHADWICK, Wren, DEBIEL, Tobias y GADINGER, Frank (eds) *Relational Sensibility and the ‘Turn to the Local’: Prospects for the Future of Peacebuilding*, Käte Hamburger Kolleg/ Centre for Global Cooperation Research, Duisburgo, p. 10.

⁶² RICHMOND, “Resistencia y Paz Posliberal”, *op.cit.* p. 14.

⁶³ Este proceso de evolución reciente de la práctica de la consolidación de la paz ha sido generalmente ignorado o subestimado por parte de estudios sobre la construcción de la paz. Para ver dos análisis que son excepciones, véase CHANDLER, David, *International State-building: The Rise of Post-Liberal Governance*, Routledge, Londres y Nueva York, 2010; SUTHAHARAN, Nadarajah y RAMPTON, David, “The Limits of Hybridity and the Crisis of Liberal Peace” en *Review of International Studies* vol. 41, nº 4, 2015.

internacionales, así como los teóricos de la disciplina, están perdiendo la posibilidad de teorizar sobre la paz. El segundo es que la población local tampoco ha recuperado la autonomía: ni apropiación local ni resiliencia significan autogobierno o soberanía nacional.

Sin principios universales que sirvan de *telos* para guiar las operaciones de paz, los avances en situaciones posbélicas son necesariamente pragmáticos, de poca ambición y limitados. La consolidación de la paz, la gran ambición de las relaciones internacionales en el inicio de la disciplina, que volvió a tener su momento de optimismo a principios de los noventa, es ahora un proceso de pequeños ajustes, donde hay poco que los actores internacionales puedan hacer⁶⁴. Esto implica que el proyecto para respetar la alteridad y construir una paz en consonancia con las realidades domésticas, también esconde la imposibilidad de intervenir en sociedades posbélicas, la resignación a realizar verdaderos cambios o a promover una paz internacional. Ahora, la paz ya no puede ser entendida, ni diseñada o planeada fuera de contexto. La mayor aspiración en los procesos actuales es la de fomentar negociaciones híbridas y lograr resultados calibrados a las necesidades de cada momento. Esta humildad, que contrasta con el orgullo liberal y que limita la posibilidad de teorizar sobre la paz o de encontrar valores universales, se ha buscado para conseguir un mayor respeto hacia la alteridad. Y, sin embargo, ¿es ésta la paz que quieren?

Esta pregunta conduce a la última observación. Los procesos actuales de consolidación de la paz quieren corregir la etapa más autoritaria del modelo liberal. No obstante, las estrategias de apropiación local y resiliencia no han implicado el recobro de la soberanía nacional, sino la postergación de ésta. Una vez más, la propuesta de aplazar el final de la transferencia de responsabilidades es un intento de lograr una mayor pluralidad y justicia en el proceso. Pero esta perspectiva revela que las sociedades posbélicas están “condenadas” al diálogo permanente. Los procesos de paz contemporáneos, y la cuarta generación de la paz propuesta por sus críticos, a pesar de reivindicar la defensa de la alteridad, defienden una paz híbrida, en vez de autónoma⁶⁵. Su posición, justificada con la presunción de que sin fuerzas internacionales la población local volvería a caer en el caos, esconde una fuerte desconfianza en la autonomía de estas sociedades: hay miedo a su democracia, hay dudas sobre su igualdad soberana y su paz sigue sin realizarse.

Conclusión

Este artículo se ha centrado en cómo ha evolucionado la conceptualización de la alteridad de las sociedades posbélicas en los procesos de consolidación de la paz: de ser considerada un “obstáculo” que debía ser corregido con una intervención desde arriba, a ser un “recurso” que debe servir para conseguir una paz en consonancia con las necesidades de cada caso. Para explicar esta evolución, que es fundamental para entender la práctica sobre la consolidación de la paz actual, me he centrado en el análisis de dos conceptos: la apropiación local y la resiliencia. Estos dos conceptos se han utilizado para solventar las intervenciones intrusivas de finales de los años noventa sin que esto haya implicado dar el control total de los procesos

⁶⁴ De Weijer, por ejemplo, apunta que actores externos no pueden construir la resiliencia, sino que solo pueden “facilitar o nutrir la resiliencia”, véase DE WEIJER, *Resilience*, *op.cit.* p. 13.

⁶⁵ Para una crítica similar, en defensa de la autonomía de las sociedades posbélicas, véase HUGHES, Caroline Y PUPAVAC, Vanessa, “Framing Post-conflict Societies: International Pathologisation of Cambodia and the post-Yugoslav states” en *Third World Quarterly*, vol. 26, nº 6, 2005, ps. 873-889.



a los ciudadanos locales. Tanto la estrategia de la apropiación local como la resiliencia han reformado la práctica de la paz en una dirección parecida a la reclamada por los críticos de la paz liberal. Ahora, la consolidación de la paz consiste en trabajar en un proceso híbrido, de diálogo constructivo entre múltiples actores locales e internacionales, con el objetivo de crear una paz respetuosa con las realidades domésticas.

Sin embargo, a pesar de los avances en relación a conseguir una paz que aprecie la alteridad, en la última parte de este artículo he insinuado dos problemas potenciales que deben ser examinados en un futuro. El primero es que demasiado énfasis en entender la particularidad de cada proceso de paz está debilitando la posibilidad de teorizar sobre la paz misma. La prueba es que grandes aspiraciones del pasado como la aventura de exportar la paz o el sueño de una paz internacional se han desvanecido. Ahora las mayores aspiraciones son una relación constructiva entre actores diversos —apropiación local— o la adaptación, en vez del cambio, a las crisis de violencia —resiliencia—. El segundo problema es que el intento de apreciar la alteridad esconde todavía una visión preocupante de las sociedades posbélicas. Ya no son “enfermos” que deben curarse con una intervención dominante de la que sólo son pacientes indefensos. Ahora son en principio “compañeros”, con los que las organizaciones internacionales trabajan conjuntamente, pero a la vez son tratados como “niños” a los que su adultez y emancipación nunca llega. ●

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Oxford University Press, New York, 2001. Disponible en: <http://www.ssc.wisc.edu/~walker/wp/wpcontent/uploads/2012/10/wdr2001.pdf> [consultado el 15 de enero de 2015].
- BANCO MUNDIAL, *World Development Report: Conflict, Security and Development: Overview*, Banco Mundial, Washington, 2011. Disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4389/9780821384398_overview.pdf [consultado el 22 de diciembre de 2014].
- BARNETT, Michael, “Bringing in the New World Order: Liberalism, Legitimacy, and the United Nations”, *World Politics*, vol. 49, nº 4, 1997, ps. 526–551.
- BELLONI, Roberto, “Civil Society and Peacebuilding in Bosnia and Herzegovina,” *Journal of Peace Research*, vol. 38, nº 2, 2001, ps. 163–180.
- BELLONI, Roberto, “Hybrid Peace Governance: Its Emergence and Significance” en *Global Governance*, vol. 18, nº 1, 2012, ps. 21–38.
- BRIGG, Morgan, “Culture: Challenges and Possibilities” en RICHMOND, Oliver (ed.) *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*, Palgrave, Londres, 2010, ps. 329–346.
- CAMPBELL, David, *National Deconstruction: Violence, Identity, and Justice in Bosnia*, University Minnesota Press, Minnesota, 1998.
- CAROTHERS, Thomas, “The End of the Transition Paradigm” en *Journal of Democracy*, vol. 13, nº 1, 2002, ps. 5–21.
- CHADWICK, Wren, DEBIEL, Tobias y GADINGER, Frank (eds.) *Relational Sensibility and the 'Turn to the Local': Prospects for the Future of Peacebuilding*, Käte Hamburger Kolleg/ Centre for Global Cooperation Research, Duisburg, 2013, ps. 7–11.
- CHANDLER, David, *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, Pluto Press, London, 2000.
- CHANDLER, David, “Editorial” en *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, vol. 2, nº3, 2013.
- CHANDLER, David, *International State-building: The Rise of Post-Liberal Governance*, Routledge Londres

- y Nueva York, 2010.
- CHESTERMAN, Simon, *Tiptoeing Through Afghanistan: The Future of UN State-Building*. International Peace Academy, Nueva York, 2002.
- CHESTERMAN, Simon, "Ownership in Theory and in Practice: Transfer of Authority in UN Statebuilding Operations" en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 1, nº 1, 2007.
- CHOULIARAKI, Lilie, *The Ironic Spectator: Solidarity in the Age of Post-Humanitarianism*, Polity Press, Cambridge, 2013.
- COMISION EUROPEA, *Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries 2013-220*. Commission Staff Working Document, Bruselas, 2013. Disponible en: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2013_227_ap_crisis_prone_countries_en.pdf [consultado el 27 de enero de 2015].
- CONNOLLY, William, *Identity Difference: Democratic Negotiations of Political Paradox*, Minnesota University Press, Minneapolis y Londres, 1991.
- DE WEIJER, *Resilience: A Trojan Horse for a New Way of Thinking?* Discussion Paper, no. 139, 2013. Disponible en: <http://ecdpm.org/publications/resilience-trojan-horse-new-way-ofthinking/> [consultado el 14 de enero de 2015].
- DONAIS, Timothy, "¿Empoderamiento o imposición? Dilemas sobre la apropiación local en los procesos de construcción de paz posconflictos" en *Relaciones Internacionales*, nº 16, 2011, ps. 47-71.
- European Commission, *The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises*. COM 586 final. 3 de Octubre, Comisión Europea, Bruselas. 2012. Disponible en: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2012_586_resilience_en.pdf [Consultado el 20 de diciembre 2014].
- EULEX (misión civil de la Unión Europea en Kosovo para el imperio de la ley) *The EULEX Programme Report* (Programme Office), 2009. Disponible en: <http://www.eulexkosovo.eu/docs/Accountability/EULEX-PROGRAMME-REPORT-July-2009-new.pdf> [Consultado el 14 de noviembre de 2014].
- GANSON, Brian y WENNMANN, Achim, "Operationalising Conflict Prevention as Strong Resilient Systems: Approaches, Evidence, Action Points". Geneva Peacebuilding Platform. Paper nº 3, 2012. Disponible en: http://www.gppplatform.ch/sites/default/files/PP%2003%20-%20Operationalising%20Conflict%20Prevention%20as%20Strong%20Resilient%20Systems%20-%20January%202012_0.pdf [Consultado el 19 de diciembre de 2014].
- GLEDITSCH, Nils, "Democracy and Peace" en *Journal of Peace Research*, vol. 29, nº 4, 1992, ps. 369-376.
- HUGHES, Caroline y PUPAVAC, Vanessa, "Framing Post-conflict Societies: International Pathologisation of Cambodia and the post-Yugoslav states" en *Third World Quarterly*, vol. 26, nº 6, 2005, ps. 873-889.
- ICG (International Crisis Group) "Violence in Kosovo: Who's Killing Whom?" Europe Report, nº 78, 1999.
- KALDOR, Mary, *Global Civil Society: An Answer to War*, Polity Press, Cambridge, 2001.
- KRAUS, Jana, *Resilient Communities: Explaining Nonviolence during Ethnoreligious Conflict in Indonesia (Ambon) and Nigeria (Jos)*. (Tesis no publicada). Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra, 2013.
- MAC GINTY, Roger y RICHMOND, Oliver, "The Local Turn in Peace Building: a Critical Agenda for Peace" en *Third World Quarterly*, vol. 34, nº 5, 2013, ps. 763-783.
- MANSFIELD, Edward, y SNYDER, Jack, "Democratization and the Danger of War" en *International Security*, vol. 20, nº 1, 1995, ps. 5-38.
- MIALL, Hugh, Oliver RAMSBOTHAM y Tom WOODHOUSE, *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformations of Deadly Conflicts*, Polity Press, Cambridge, 1999.
- NACIONES UNIDAS (Asamblea General y Consejo de Seguridad). *Report of the Secretary-General on Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict*. S/2009/304, June 11, 2009. Disponible en: http://www.unrol.org/files/pbf_090611_sg.pdf [consultado el 15 de enero de 2015].
- NARTEN, Jens, "Dilemmas of Promoting 'Local Ownership': The Case of Postwar Kosovo," en Roland Paris



- y Timothy Sisk (eds) *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Routledge, Londres, 2009.
- NATHAN, Laurie, *No Ownership No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform*. Technical Report. University of Birmingham, 2007. Disponible en: http://epapers.bham.ac.uk/1530/1/Nathan_-2007-_No_Ownership.pdf [Consultado el 12 de Septiembre de 2014].
- NORTH, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance: Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, OCDE, París, 1996. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf> [Consultado el 29 de enero de 2015].
- OCDE, *Preventing Conflict and Building Peace: A Manual of Issues and Entry Points*, Development Assistance Committee. DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-operation, 2005. Disponible en: <http://www.oecd.org/development/incaf/35785584.pdf> [Consultado el 19 de noviembre de 2014].
- OCDE, *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance*. DAC Guidelines and References Series OECD Publishing, 2011. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264074989-en> [consultado el 14 de diciembre de 2014].
- OCDE, *International Engagement in Fragile States: Can't We Do Better?* OECD Publishing, 2011. Disponible en: <http://www.oecd.org/development/incaf/48697077.pdf> [consultado el 15 de diciembre de 2014].
- PARIS, Roland, "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism," *International Security*, vol. 22, nº 2, 1997, ps. 54–89.
- PARIS, Roland, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- PIC, *PIC- Bonn Conclusions*, 1997. Disponible en: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182 [Consultado el 12 de diciembre de 2015].
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *Community Security and Social Cohesion: Towards a UNDP Approach*, Bureau for Crisis Prevention and Recovery. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009
- PNUD, *Beyond the Midpoint: Achieving the Millennium Development Goals*, United Nations Development Programme, Nueva York, 2010. Disponible en: <http://uncdf.org/gfld/docs/midpoint-mdg.pdf> [Consultado el 12 de diciembre de 2014].
- PNUD, *Governance for Peace: Securing the Social Contract*, United Nations Development Programme, Nueva York, 2012. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/governance-for-peace_2011-12-15_web.pdf.pdf [Consultado el 15 de enero de 2015].
- POULIGNY, Béatrice, "Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New' Societies" en *Security Dialogue*, vol. 36, nº 4, 2005, ps. 495–510.
- PUPAVAC, Vanessa, "Therapeutic Governance: Psycho-social Intervention and Trauma Risk Management" en *Disasters*, vol. 25, nº 4, 2001, ps. 358–372.
- PUPAVAC, Vanessa, "International Therapeutic Peace and Justice in Bosnia" en *Social & Legal Studies*, vol. 13, nº 3, 2004, ps. 377–401.
- REDACCIÓN, "Construcción de Paz Posbélica y Construcción del Estado", Editorial, en *Relaciones Internacionales*, nº 16, 2011, ps. 5-10.
- RICHMOND, Oliver, *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Development and Approaches*, London: Palgrave Macmillan, 2010.
- RICHMOND, Oliver, "Resistencia y Paz Posliberal" en *Relaciones Internacionales*, nº 16, 2011, ps. 13–46.
- RICHMOND, Oliver, *A Post-Liberal Peace*, Routledge, Londres y Nueva York, 2011.
- ROBERTS, David, "Beyond the Metropolis? Popular Peace and Post-conflict Peacebuilding" en *Review of International Studies*, vol. 37, nº 5, 2011, ps. 2535 – 2556.

RUSSET, Bruce, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University, Princeton, 1993.

SCHEYE, Eric y GORDON, Peake, "Unknotting Local Ownership" en Anja Ebnöther y Philipp Fluri (eds) *After Intervention: Public Security Management in Post-conflict Societies. From Intervention to sustainable local ownership*, Bureau for Security Policy at the Austrian Ministry of Defence and National Defence Academy; Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Viena y Ginebra, 2005.

SNYDER, Jack, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2000.

SUTHAHARAN, Nadarajah y RAMPTON, David, "The Limits of Hybridity and the Crisis of Liberal Peace" en *Review of International Studies*, vol. 41, nº 4, 2015, ps. 391-412.

UNMIK (Misión de las Naciones Unidas en Kosovo) y PISG (Instituciones Provisionales de Autogobierno), *Standards for Kosovo*, Pristina, 2003. Disponible en: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kos%20Standards.pdf> [Consultado el 10 de enero de 2015].

WORLD BANK, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Oxford University Press, Nueva York, 2001. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856> [Consultado el 12 de enero de 2015].

ZAKARIA, Fareed, "The Rise of Illiberal Democracy" en *Foreign Affairs*, vol. 76, nº 6, 1997.

RELACIONES INTERNACIONALES

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

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional

