

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

SÉVERINE AUTESSERRE*

RESUMEN:

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

PALABRAS CLAVE:

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

TITLE:

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

ABSTRACT:

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

KEYWORDS:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Comprendiendo la intervención internacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 1. Fuentes de los cuatro elementos del marco

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

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

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

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

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

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

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

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

Devastation, Cornell University Press, Ithaca.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Violencia local e intervención internacional en el Congo

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

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

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

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

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

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



Figura 1. Mapa del Congo

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

²⁹ Comité Internacional de Rescate 2005.

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

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

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

³⁰ Entrevistas de la autora, 2003-2007.

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

³² Comité Internacional de Rescate, 2005.

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

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

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

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

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

(como aquellas entre los subclanes Bembe).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Una situación posbélica

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

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

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

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

³⁵ Comunicación informal, 2008.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁶ Comunicación informal, 2003.

4. Una “guerra de todos contra todos”

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

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

⁴⁷ Entrevista de la autora, 2007.

⁴⁸ Entrevista de la autora, 2005.

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Escapando del mundo hobbesiano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Un enfoque en las divisiones macro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷⁷ PARIS, R., “Peacekeeping...”, *op.cit.*

⁷⁸ OTTAWAY, M. “Rebuilding State Institutions...”, *op. cit.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹³ Consejo de Seguridad de la ONU, 2003.

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

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

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

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

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

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

Conclusión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰³ WOODWARD, S., *Balkan...op.cit.*

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

implementar programas efectivos de construcción de la paz local.

- EDEN, Lynn, *Whole World on Fire: Organizations, Knowledge, and Nuclear Weapons Devastation*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y., 2004.
- ENGLUND, Harri, *Prisoners of Freedom: Human Rights and the African Poor*, University of California Press, Berkeley, 2006.
- FEARON, James D. y LAITIN, David D., "Ethnicity, Insurgency, and Civil War" en *American Political Science Review*, vol. 97, nº 1, 2003, ps. 75–90.
- FERGUSON, James., *The Anti-Politics Machine: 'Development,' Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge University Press, New York, 1990.
- FINNEMORE, Martha, "Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism" en *International Organization*, vol. 50, nº 2, 1996, ps. 325– 47.
- FORTNA, Virginia Page, *Where Have All the Victories Gone? War Outcomes in Historical Perspective*, ponencia presentada en la 99ª Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Chicago, septiembre 2004.
- FOUCAULT, Michel, *Surveiller et Punir: Naissance de la Prison*, Gallimard, París, 1975.
- GOFFMAN, Erving, *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Mass: Harvard University Press, Cambridge, 1974.
- GOLDHAGEN, Daniel Jonah, *Hitler's Willing Executioners: Ordinary Germans and the Holocaust*, Vintage Books New York, 1997.
- Herman, Judith Lewis, *Trauma and Recovery*, Basic Books, Nueva York, 1992
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Maintaining Momentum in the Congo: The Ituri Problem*, Africa Report Nº. 84, International Crisis Group, Brussels, 2004.
- (2006a), *Congo's Elections: Making or Breaking the Peace*, Africa Report Nº. 108, International Crisis Group, Brussels.
- (2006b), *Katanga: The Forgotten Crisis of the Congo*. Africa Report Nº. 103, International Crisis Group, Brussels.
- INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE, *Mortality in the Democratic Republic of Congo: Results from a Nationwide Survey*, International Rescue Committee and Burnet Institute, New York, 2005.
- JERVIS, Robert., "Understanding Beliefs" en *Political Psychology*, vol. 27, nº 5, 2006, ps. 641– 63.
- KALYVAS, Stathis N., *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge University Press, New York, 2006.
- KECK, Margaret y SIKKINK, Kathryn, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y., 1998.
- KELMAN, Herbert y HAMILTON, V. Lee, *Crimes of Obedience: Toward a Social Psychology of Authority and Responsibility*, Yale University Press, New Haven, Conn.
- KLOTZ, Audie y LYNCH, Cecelia, *Strategies for Research in Constructivist International Relations*, M.E. Sharpe, Armonk, N.Y.
- KRÄMER, Mario, *The Relations Between Center and Periphery: Dynamics of Violence in Kwazulu- Natal, South Africa*, ponencia presentada en the Order, Conflict, and Violence Speaker Series, Yale University, New Haven, Conn, 2006.
- LICKLIDER, Roy, "Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945–1993" en *American Political Science Review*, vol. 89, nº 3, 1995, ps. 681–87.
- LYONS, Terrence, "Post-Conflict Elections and the Process of Demilitarizing Politics: The Role of Electoral Administration" en *Democratization*, vol. 11, nº 3, 2004, ps. 36– 62.
- MAMDANI, Mahmood, *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 2011.
- "The Politics of Naming: Genocide, Civil War, Insurgency" en *London Review of Books*, vol. 29, nº 8, 8 de marzo de 2007, accessible en [<http://www.lrb.co.uk/v29/n05/mamd01.html>]. Consultado el 14 de enero de 2009.
- MAMPILLY, Zachariah, *Stationary Bandits: Understanding Rebel Governance*, tesis doctoral, University of California, Los Angeles, 2007.
- MANSFIELD, Edward D. y SNYDER, Jack, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, Mass.: MIT Press, Cambridge, 2005.
- MATTHEIEM, Nathalie, Congo—un entretien exclusif avec le responsable des opérations de maintien de la paix de l'ONU Guehenno: Si on réussit, c'est toute l'Afrique qui repart, *Le Soir* (Internet ed.), 23 de abril de 2005. Disponible en [http://archives.lesoir.be/congo-un-entretien-exclusif-avec-le-responsable-des_t-20050423-Z0QHGXG.html?queryand=%22Si+on+r%E9ussit%2C+c%92est+toute+l%92Af]. Consultado el 14 de enero de 2009.
- NBANDA NZAMBO, Honoré, *Crimes Organisés en Afrique Centrale. Révélation sur les Réseaux Rwandais et Occidentaux*, Dubois, París, 2004.
- NEUMANN, Iver, "Discourse Analysis" en *Qualitative Methods in International Relations: A*

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

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