The background of the cover is a dark grey color. It features a complex network of thin, light blue lines that connect various circular nodes of different sizes. Some nodes are solid blue, while others are solid red. The lines and nodes create a sense of interconnectedness and flow across the entire page.

**UAB**

Universitat Autònoma de Barcelona

**TESIS DOCTORAL**

Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea  
Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-jurídicas  
Facultad de Derecho

**UN ANÁLISIS NARRATIVO DE LOS  
PLANES ESTRATÉGICOS PARA LA  
CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ**

**Eneko Sanz**

Dirigida por Ferran Izquierdo Brichs y Sean V. Golden

2014

**TESIS DOCTORAL**

**Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea**  
**Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-jurídicas**  
**Facultad de Derecho**

**UN ANÁLISIS NARRATIVO DE LOS  
PLANES ESTRATÉGICOS PARA LA  
CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ**

**Eneko Sanz**

Dirigida por **Ferran Izquierdo Brichs** y **Sean V. Golden**

UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA (UAB)

2014



# Índice general de contenidos

Agradecimientos.....	vii
Prólogo: El plan de reconstrucción de Afganistán como relato.....	1
Introducción y objetivos de la investigación.....	7
<b>I. Contexto histórico-político de la intervención internacional para la consolidación de la paz.....</b>	<b>15</b>
1. De la microfinanciación al monopolio de la violencia.....	17
2. Delimitación y caracterización de la intervención internacional para la consolidación de la paz.....	33
3. Los debates alrededor de la consolidación de la paz y el rol del Estado.....	55
<b>II. Hipocresía organizada y narratividad como artificios persuasivos en los planes para la consolidación de la paz.....</b>	<b>85</b>
4. Enfoque metodológico y ámbito de estudio.....	87
5. Marco teórico. Narrativa, persuasión, planificación.....	99
<b>III. Análisis narrativo de SFP.....</b>	<b>125</b>
6. El cuento de la consolidación de la paz.....	127
7. El entramado de la consolidación de la paz.....	137
8. El reparto de la consolidación de la paz.....	175
9. Cuento, entramado y reparto del Afghanistan Compact.....	191
<b>IV. Conclusiones.....</b>	<b>205</b>
10. Resumen de los resultados.....	206
11. Validación de la hipótesis y conclusiones.....	208
<b>Bibliografía.....</b>	<b>211</b>
<b>Siglas y acrónimos.....</b>	<b>229</b>
<b>Anexo I. Corpus de SFP.....</b>	<b>231</b>
<b>Anexo II. Integración de conceptos y abreviaturas.....</b>	<b>235</b>
<b>Anexo III. “Palabras re-”.....</b>	<b>241</b>
<b>Anexo IV. CBPD, informes estadísticos.....</b>	<b>245</b>



## Índice detallado de contenidos

<b>Agradecimientos.....</b>	<b>vii</b>
<b>Prólogo: El plan de reconstrucción de Afganistán como relato.....</b>	<b>1</b>
<b>Introducción y objetivos de la investigación.....</b>	<b>7</b>
Origen de la investigación.....	7
Cuestión central e hipótesis.....	8
Justificación y relevancia de la investigación.....	10
Objetivo y planteamiento.....	13
<b>I. Contexto histórico-político de la intervención internacional para la consolidación de la paz.....</b>	<b>15</b>
1. De la microfinanciación al monopolio de la violencia.....	17
1.1. Fundamentos de la microfinanciación.....	17
1.2. Objeciones sobre resultados y asunciones.....	23
1.3. La consecución de un consenso.....	24
1.4. Auge y caída de la confianza en los mercados y la sociedad civil.....	25
Giro hacia la construcción de Estado desde arriba.....	27
Frutos iliberales.....	29
Monopolio de la violencia: la seguridad como prerrequisito.....	30
2. Delimitación y caracterización de la intervención internacional para la consolidación de la paz.....	33
2.1. Definiciones extensionales e intensionales.....	34
2.2. La construcción de paz.....	36
2.3. La intervención.....	39
Autoridad.....	39
Capacidad.....	40
Alcance.....	42
2.4. El momento posbélico.....	43
2.5. La dimensión internacional.....	45
Multilateralismo.....	46
Liderazgo.....	46
Un índice tentativo para estimar la intervención internacional.....	47
Composición de la comunidad internacional para la consolidación de la paz.....	49
2.6. Consideraciones finales.....	53
3. Los debates alrededor de la consolidación de la paz y el rol del Estado.....	55
3.1. El debate en las Relaciones Internacionales y la investigación para la paz.....	56
3.2. El debate desde la perspectiva de la teoría del Estado.....	59
Estado y sociedad civil.....	60
Estadocentrismo y sociocentrismo.....	61
Estatismo y estadocentrismo.....	62
Sociocentrismo estatista y construcción de paz liberal.....	64
Discontinuidad y continuidad en el giro al estadocentrismo.....	70
Las alternativas críticas en el estudio de la construcción de paz.....	73
3.3. El debate como parte de la teoría de la modernización.....	76
Teoría de la modernización y paz liberal ortodoxa.....	78
Modernización conservadora y paz liberal conservadora.....	80
Críticas desde la izquierda modernista y paz liberal emancipadora.....	81
Críticas anti- y posmodernistas y paz posliberal e híbrida.....	82
<b>II. Hipocresía organizada y narratividad como artificios persuasivos en los planes para la consolidación de la paz.....</b>	<b>85</b>
4. Enfoque metodológico y ámbito de estudio.....	87
4.1. Cómo localizar y formalizar la narratividad de los planes de consolidación de la paz.....	87
4.2. Actores.....	93
4.3. El corpus de los “marcos estratégicos para la consolidación de la paz”.....	94

4.4. Nota sobre el software utilizado.....	98
5. Marco teórico. Narrativa, persuasión, planificación.....	99
5.1. Fundamentos generales.....	99
5.2. Las dos caras de la hipocresía organizada.....	101
5.3. La narrativa como herramienta persuasiva.....	103
Narrativa, narratividad y pensamiento narrativo.....	103
Lo narrativo es político: la función persuasiva del relato.....	105
5.4. Narrativa en la planificación: contención y ejercicio de lo político.....	108
Contención: Complejidad, incertidumbre, polarización.....	109
Ejercicio: Planes persuasivos, metanarrativas y expertos.....	112
5.5. El relato estratégico para la construcción de paz.....	118
<b>III. Análisis narrativo de SFP.....</b>	<b>125</b>
6. El cuento de la consolidación de la paz.....	127
6.1. Macro y microestructuras narrativas en los SFP.....	128
6.2. Curvas y crisis en el camino a Dinamarca.....	132
7. El entramado de la consolidación de la paz.....	137
7.1. Niveles macro y micro de la estructura narrativa de los SFP.....	138
7.2. Macro: modularidad y pilares de la reconstrucción.....	140
Caso 1: Strategic Framework for Peacebuilding in Guinea-Bissau de Naciones Unidas (2008).....	146
Caso 2: Post-Conflict Reconstruction del Banco Mundial (1998).....	150
Caso 3: Declaration on the Reconstruction and Rehabilitation of Cambodia (1991).....	154
Del capital humano a las instituciones y ¿el fin de la hipocresía?: Apunte sobre las actividades transversales.....	156
7.3. Micro: detección de tramas basada en la centralidad.....	157
Caso 4: The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace de Naciones Unidas (1998).....	162
Caso 5: Strategic Framework for Peacebuilding in Guinea-Bissau de Naciones Unidas (2008).....	164
Caso 6: Post-Conflict Reconstruction del Banco Mundial (1998).....	166
Caso 7: Estrategia de construcción de paz de la cooperación española para el desarrollo de AECID (2007).....	168
7.4. El círculo virtuoso.....	170
8. El reparto de la consolidación de la paz.....	175
8.1. Distribución de la atención narrativa y concreción: Protagonistas y personajes secundarios.....	175
Caso 8: PCRD Framework de la Unión Africana (2006).....	176
8.2. Análisis actancial.....	179
Comunidad internacional, Estado y sociedad civil: Héroes y aliados.....	180
La población: ¿víctima o stakeholder?.....	183
Los socios: ¿aliados o anti-sujetos?.....	184
La “estrategia-como-poder”: el dador y la ausencia de villanos.....	184
<i>Spoilers</i> .....	185
Caso 9: Naciones Unidas 1992-1998.....	186
8.3. Conclusiones sobre el reparto.....	188
9. Cuento, entramado y reparto del Afghanistan Compact.....	191
<b>IV. Conclusiones.....</b>	<b>205</b>
10. Resumen de los resultados.....	206
11. Validación de la hipótesis y conclusiones.....	208
<b>Bibliografía.....</b>	<b>211</b>
<b>Siglas y acrónimos.....</b>	<b>229</b>
<b>Anexo I. Corpus de SFP.....</b>	<b>231</b>
<b>Anexo II. Integración de conceptos y abreviaturas.....</b>	<b>235</b>
<b>Anexo III. “Palabras re-”.....</b>	<b>241</b>
<b>Anexo IV. CBPD, informes estadísticos.....</b>	<b>245</b>

## Tablas

Tabla 1.1: Prestatarios activos por región (muestra), 2010.....	18
Tabla 1.2: Principales características de los paradigmas antiguo y nuevo de la microfinanciación.....	20
Tabla 1.3: Condiciones mínimas para iniciar la intermediación financiera en situaciones de posconflicto.....	23
Tabla 2.1: Países y territorios sujetos a operaciones internacionales para la consolidación de la paz.....	35
Tabla 2.2: Cronograma para la intervención internacional.....	47
Tabla 2.3: Principales financiadores e implementadores.....	51
Tabla 2.4: Países y organismos participantes en el IDPBSB (2013).....	51
Tabla 2.5: Consolidación de la paz y construcción del Estado: formulación y propagación.....	54
Tabla 3.1: Consenso sobre la construcción de paz liberal.....	57
Tabla 3.2: Teorías del Estado en la construcción de paz liberal.....	65
Tabla 3.3: Teorías de la modernización.....	78
Tabla 4.1: Fragmento del KSIP.....	89
Tabla 4.2: Instrumentos asimilables a los SFP de intervención.....	96
Tabla 4.3: Instrumentos complementarios a los SFP de intervención.....	97
Tabla 5.1: Modelos intertextuales.....	116
Tabla 6.1: Casos y aspectos analizados.....	127
Tabla 6.2: “Palabras re-” más notorias en los SFP.....	135
Tabla 7.1: Fragmento del Task Framework de EEUU.....	138
Tabla 7.2: Conceptos en los pilares de los SFP.....	142
Tabla 8.1: El reparto de la consolidación de la paz.....	189

## Diagramas y gráficos

Diagrama 2.1: Gradación de los atributos de la intervención internacional para la consolidación de la paz.....	37
Gráfico 2.1: Proyectos de reconstrucción posbélica del Banco Mundial.....	41
Gráfico 2.2: Alcance, duración y progreso de la respuesta inicial de construcción de paz posbélica (2008).....	49
Diagrama 3.1: De la liberalización a la institucionalización.....	60
Diagrama 3.2: Confines del “giro” estadocéntrico.....	71
Diagrama 4.1: La paleta del Utstein Report.....	88
Diagrama 4.2: Formalización SAO de las actividades.....	90
Diagrama 4.3: Ejemplo de complementos a la formalización SAO.....	91
Diagrama 4.4: Actores, terminología empleada.....	93
Diagrama 5.1: Constitución narrativa ideal.....	109
Diagrama 6.1: Estructuras narrativas intercaladas (posibles) en los SFP.....	133
Diagrama 6.2: Conflicto y espectro de las operaciones de paz.....	135
Diagrama 6.3: Espectro de las actividades de paz y seguridad.....	135
Diagrama 6.4: “Romper el ciclo del conflicto y retomar la senda del desarrollo”.....	136
Diagrama 7.1: Pilares de la ANDS.....	143
Diagrama 7.2: Resumen de pilares de la ANDS, en inglés y pastún.....	144
Diagrama 7.3: Los tres pilares fundamentales.....	147
Diagrama 7.4: CBPD: estructura narrativa en un plano cartesiano.....	160
Diagrama 7.5: Pilares, selección de acontecimientos y alineación.....	168
Diagrama 7.6: Estructura helicoidal del relato.....	169
Gráfico 8.1: Distribución de la atención narrativa en The Pickwick Papers.....	172
Gráfico 8.2: Distribución de la atención narrativa en el PCRD framework.....	173
Gráfico 8.3: Actantes en el Afghanistan Compact I.....	178
Gráfico 8.4: Actantes en el Afghanistan Compact II.....	179
Gráfico 8.5: Roles actanciales, Naciones Unidas 1992-1998, agregados.....	183
Gráfico 8.6: Roles actanciales, Naciones Unidas 1992-1998, tendencias.....	184

---

Los grafos (representaciones gráficas de redes) son parte fundamental de este trabajo y se listan por separado:

## **Grafos**

Grafo 1: Fragmento de la red narrativa del Afghanistan Compact.....	5
Grafo 2: La estrategia de estabilidad y contrainsurgencia en Afganistán.....	92
Grafo 3: Pilares, sectores o prioridades de la consolidación de la paz.....	143
Grafo 4: Modularidad en el SFP para Guinea-Bissau.....	147
Grafo 5: Modularidad en el Post-Conflict Reconstruction del Banco Mundial.....	151
Grafo 6: Modularidad en la Declaración de Camboya.....	153
Grafo 7: CBPD en el Causes of Conflict de Naciones Unidas.....	163
Grafo 8: CBPD en el SFP para Guinea-Bissau.....	165
Grafo 9: CBPD en el Post-Conflict Reconstruction del Banco Mundial.....	167
Grafo 10: CBPD en la Estrategia de AECID.....	169
Grafo 11: Modularidad en el Afghanistan Compact.....	197
Grafo 12: CBPD del Afghanistan Compact.....	199

# Agradecimientos

Mi más sincero agradecimiento a Ferran Izquierdo y a Sean Golden por la enorme paciencia que han tenido conmigo y todo el esfuerzo que han puesto.

A Jeremy Tomlinson por la lectura pausada y comentarios de varios pasajes y a Emma Leslie y Soth Plai Ngarm por acogerme en Phnom Penh.

A Gema Redondo, por sacarme siempre de dudas.

A Gorka Polite, Nacho Álvarez y Ricard Boscar, que me han echado una mano cuando se lo he pedido, a pesar de cómo lo haya hecho.

A Oscar Mateos, Teun van Dijk y Albert Caramés, cuya ayuda ha tenido algo de involuntaria, razón de más para reconocérsela.

De manera muy, muy especial, a Helena, que se ha llevado la peor parte de todo esto.

A Quinti, por su apoyo incondicional. Y a Josema y el Dr. Cervera, por aguantarme con estoicismo.



# Prólogo: El plan de reconstrucción de Afganistán como relato

El *Afghanistan Compact* (*El pacto para el Afganistán*) fue aprobado en la Conferencia de Londres, presidida por Tony Blair, Hamid Karzai y Kofi Annan, que se celebró los días 31 de enero y 1 de febrero de 2006.<sup>1</sup> El *Compact* es el documento por el cual quedó establecido el marco de cooperación entre la comunidad internacional, liderada por Naciones Unidas, y el gobierno de Afganistán y que determinó las líneas maestras del programa de reconstrucción del país como continuación del proceso iniciado en 2001. En él se estipula un compromiso político a partir de su aprobación y constituye la base para la más detallada Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán (Afghanistan National Development Strategy, ANDS). El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas “hizo suyo” el *Compact* y sus anexos en resolución aprobada el 15 de febrero.<sup>2</sup>

Considérense los siguientes fragmentos:

p.

## THE AFGHANISTAN COMPACT

1

The Islamic Republic of Afghanistan and the international community: (...)

*Determined to strengthen their partnership to improve the lives of Afghan people, and to contribute to national, regional, and global peace and security;*

*Affirming their shared commitment to continue (...) to work toward a stable and prosperous Afghanistan, with good governance and human rights protection for all under the rule of law, (...)*

*Mindful that Afghanistan's transition to peace and stability is not yet assured, and that strong international engagement will continue to be required to address remaining challenges;*

*Resolved to overcome the legacy of conflict in Afghanistan by setting conditions for sustainable economic growth and development; (...)*

Have agreed to this Afghanistan Compact.

### PURPOSE

2

(...) this Compact identifies three critical and interdependent areas or pillars of activity for the five years from the adoption of this Compact:

1. Security;
2. Governance, Rule of Law and Human Rights; and
3. Economic and Social Development.

A further vital and cross-cutting area of work is eliminating the narcotics industry, which remains a formidable threat to the people and state of Afghanistan, the region and beyond.

The Afghan Government hereby commits itself to realising this shared vision of the future; the international community, in turn, commits itself to provide resources and support to realise that vision. (...)

(sigue →)

1 República Islámica de Afganistán, *The Afghanistan Compact* (Londres: The London Conference on Afghanistan, 31 de enero – 1 de febrero de 2006); Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, “Peacekeeping Under-Secretary General briefs Security Council on Afghanistan; London Conference, security situation, new parliament focus”, Press Release SC/8634 (Nueva York: Naciones Unidas, 10 de febrero de 2006).

2 Consejo de Seguridad, *Resolución 1659* (2006) (Nueva York: Naciones Unidas, 15 de febrero de 2006); B.R. Rubin, y H. Hamidzada, “From Bonn to London: Governance challenges and the future of statebuilding in Afghanistan”, *International Peacekeeping*, 14:1 (2007), 8-5.

<b>PRINCIPLES OF COOPERATION (...)</b> <sup>4</sup>	p.
2. Work on the basis of partnership between the Afghan Government, with its sovereign responsibilities, and the international community, with a central and impartial coordinating role for the United Nations;	
3. Engage further the deep-seated traditions of participation and aspiration to ownership of the Afghan people; (...)	

<b>ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT</b>	4
--	---

The Afghan Government with the support of the international community will pursue high rates of sustainable economic growth with the aim of reducing hunger, poverty and unemployment. It will promote the role and potential of the private sector, alongside those of the public and non-profit sectors; curb the narcotics industry; ensure macroeconomic stability; restore and promote the development of the country's human, social and physical capital, thereby establishing a sound basis for a new generation of leaders and professionals; strengthen civil society; and complete the reintegration of returnees, internally displaced persons and ex-combatants. (...)

(...) the objective will be to achieve measurable results towards the goal of equitable economic growth that reduces poverty, expands employment and enterprise creation, enhances opportunities in the region and improves the well-being of all Afghans. (...)

<b>ANNEX I</b>	6
----------------	---

<b>BENCHMARKS AND TIMELINES (...)</b>	
---------------------------------------	--

<b>ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT (...)</b>	9
--	---

<b>AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT (...)</b>	10
--	----

**Comprehensive Rural Development**

By end-2010: Rural development will be enhanced comprehensively for the benefit of 19 million people in over 38,000 villages; this will be achieved through the election of at least a further 14,000 voluntary community development councils in all remaining villages, promoting local governance and community empowerment; access to safe drinking water will be extended to 90% of villages and sanitation to 50%; road connectivity will reach 40% of all villages, increasing access to markets, employment and social services; 47% of villages will benefit from small-scale irrigation; 800,000 households (22% of all Afghanistan's households) will benefit from improved access to financial services; and livelihoods of at least 15% of the rural population will be supported through the provision of 91 million labour days. (...)

Hemos seleccionado estos pasajes porque reflejan la estructura y tono general del texto que, por otra parte, son típicos de otros planes de reconstrucción de las sociedades afectadas por la guerra.<sup>3</sup> Éstos establecen una serie de objetivos, unas secuencias de acciones, y quiénes son los agentes responsables de lograr todo ello. En los planes se describen escenarios futuros, que se convierten en una suerte de relato. Son narrativas anticipadoras. En los fragmentos anteriores se revela la construcción del particular relato del *Compact*: El Gobierno de Afganistán y la comunidad internacional se proponen lograr la paz y la seguridad en un contexto inestable, y para ello se establecen ciertas metas y se detalla el itinerario a recorrer para lograrlas.

<sup>3</sup> El modelo concreto del *Compact* ha sido replicado en Iraq y la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT), C. Freeman, "Introduction: Security, governance and statebuilding in Afghanistan", *International Peacekeeping*, 14:1 (2007), 5.

En esencia, el *tema* del relato es uno de superación y entraña, como toda narrativa, un cambio o acción transformadora.<sup>4</sup> Ésta se encuentra delineada en las páginas 1 y 2 del preámbulo: se trata de una transición socio-política, de la recuperación tras un conflicto armado con el fin de lograr la paz y la prosperidad. Tal objetivo (o “visión de futuro”) se enuncia de manera sucinta, modesta casi, pero esta transformación no sólo pretende tener un impacto sobre todo el pueblo afgano, sino que aspira a generar un cambio a nivel global, alcanzando así proporciones ciertamente fabulosas.

Además de plantear una misión, un elemento adicional que hace un relato digno de ser contado<sup>5</sup> es que para cumplirla con éxito sus protagonistas han de superar ciertos obstáculos, que aquí se presentan como una serie de amenazas explícitas e implícitas como son la recaída en la guerra, la inestabilidad, la desprotección de las personas y, de manera destacada, la “tremenda amenaza” del narcotráfico. Ese dramatismo y urgencia es uno de los principales motivos que hacen atractivo un texto que utiliza artificios narrativos, en comparación a uno que hace lo propio con razonamientos puramente técnicos. Por supuesto, a pesar de los múltiples obstáculos, un plan de estas características ha de pronosticar un final feliz, es decir, el triunfo del héroe y los personajes principales en la consecución de sus objetivos.

Todo esto es articulado a través de un *arco narrativo* y una *trama*. En el *Compact*, el primero se presenta en la página 2, donde se establece un período de cinco años como marco temporal. Las fechas límite de 2006, 2007 y 2010 marcan el vencimiento de la mayoría de las actividades (la seleccionada aquí, el desarrollo rural, pertenece a estas últimas). En comparación a otros planes de reconstrucción, el cronograma del *Compact* es peculiar en que no implanta la rigidez de los tres actos que en este tipo de texto son habitualmente traducidos como las fases de emergencia, transformación, y sostenibilidad.

A partir de la página 4 y, sobre todo, en el Anexo (p. 6) entramos en mayor detalle y podemos empezar a percibir una trama o argumento. No es sencilla, pero puede ser representada por la red narrativa en el Grafo 1 (p. 5).

Aunque carecemos de tres actos explícitos, el *grafo* nos permite detectar un planteamiento, nudo y desenlace. En el planteamiento, que es el momento en que el objetivo está definido pero aún se mantienen abiertas múltiples vías de acción, encontramos las distintas actividades propuestas por el plan (los nodos en la mitad izquierda). El nudo de este pasaje se encontraría en la consecución del desarrollo económico (en azul oscuro, el centro de gravedad narrativo se desplazaría considerablemente si tuviéramos en cuenta el plan/retrato completo), y el desenlace (en rojo) es, por supuesto, la paz y la prosperidad. (Es quizá inevitable hacer la conexión entre este desenlace y el “vivieron felices y comieron perdices” de los cuentos tradicionales).

Como decimos, el relato adquiere detalle y especificidad, pero en ningún caso se trata de una historia lineal con un único hilo argumental. Téngase en cuenta que de la compleja trama desplegada en el *Compact* nos encontramos ante uno solo de los hilos argumentales: el que pormenoriza las actividades para enfrentarse al reto de la consecución del desarrollo rural que

4 Los términos narrativos son explicados más adelante. Aquí utilizamos *tema* en el sentido más amplio, sin hacer una distinción rigurosa con *motivo* y *tópico*.

5 Es lo que en teoría literaria se denomina *tellability*.

desembocará en el fortalecimiento del desarrollo socio-económico. Algunas secuencias causales están explicitadas (representadas por enlaces naranjas, por ejemplo: la reconstrucción de las carreteras permite el acceso a los mercados y éste contribuye al desarrollo rural), mientras que otras quedan implícitas o son ambiguas (¿cuál es el impacto que se espera exactamente de la lucha contra los estupefacientes, o del fortalecimiento de la sociedad civil?). En todo caso, en este nivel de análisis surge un trazado más elaborado sobre el itinerario a seguir.

La historia está así mismo poblada por varios *personajes*, que son quienes poseen la agencia necesaria para llevar a cabo la transformación y/o se benefician de ella. Entre los protagonistas nos encontramos al Gobierno de Afganistán, que desempeña el papel de héroe del relato, a su aliado o compinche, la comunidad internacional, y a la población afgana receptora última de los esfuerzos de éstos y que bien puede construirse como la tradicional doncella en apuros. (Las relaciones de los primeros con las actividades están expresadas en azul y morado, respectivamente, y en ocre las de la última). Como personajes secundarios tenemos a Naciones Unidas, los retornados, los excombatientes, etc.

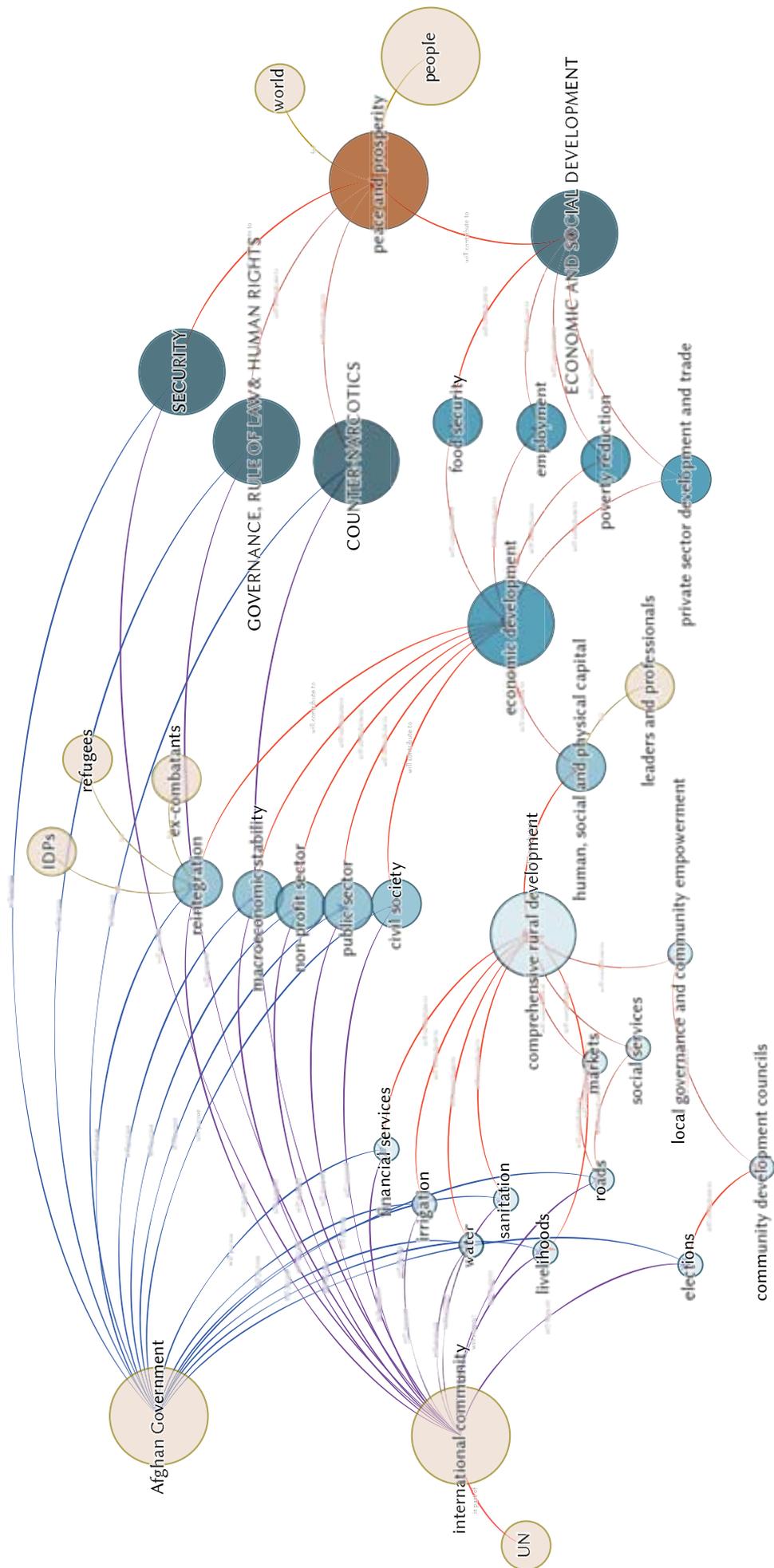
¿Qué aportan estos recursos narrativos? Por un lado, tendemos a expresarnos e interpretar en forma de historias porque así nos es más fácil dar sentido a situaciones y procesos complejos. Una mera relación de actividades desarticuladas sin un objetivo expreso, sin unos actores liderando el proceso, carente de una trama unificada o de una visión coherente, es más difícil de transmitir y de asimilar, por muy lógica y racional que sea. Por lo tanto, estos artificios mejoran la capacidad comunicativa y explicativa del texto. Pero además, una función central del discurso narrativo, sea en un plan técnico o en la literatura de ficción, es la de moralizar y, por lo tanto, persuadir. Por ello, en el uso de ciertos recursos literarios o, en cualquier caso, a través de la interpretación como tales de los artículos del *Compact* podemos ver reflejadas intenciones retóricas y asunciones ideológicas.

Por ejemplo, hay cierta tensión en la asignación de roles a los personajes que merece ser esclarecida. En el preámbulo (p. 2) se citan los principios de participación y apropiación del pueblo afgano, pero su papel en el resto del texto es sin embargo pasivo. Queda claro que aquí el Gobierno es el sujeto dotado de agencia/soberanía, quien marca los objetivos y los tiempos y quien se asigna a sí mismo la carga y el compromiso de cumplirlos, aunque la población sea, en última instancia, la beneficiaria de todo ello.<sup>6</sup> El texto contiene, en sus primeras páginas, varias referencias a lo que denominaremos más tarde el “enfoque en las personas” y a la transformación “desde abajo” (capítulo 3). Estas ideas chocan, sin embargo, con la trama tal y como se formula después en el plan del Anexo, donde Gobierno y comunidad internacional aparecen como héroes y la población como víctima.

En un caso nos enfrentamos con lo que podríamos considerar un reparto de responsabilidades diferentes. Nos referimos a la elección de los consejos para el desarrollo comunitario (*community development councils*, CDC). Por definición, se trata de una actividad participativa que parece dotar de agencia a la población. Contrasta frente al espíritu general del texto, en el cual el Gobierno acuerda en Londres con la comunidad internacional las fechas, formas y dimensiones de

---

6 Nos referimos, por supuesto, al relato tal y como aparece en el texto del *Compact*. En el mundo real, la posición del Gobierno en relación a la comunidad internacional y la población es, sin lugar a dudas, muy distinta.



**Grafo 1: Fragmento de la red narrativa del *Afghanistan Compact***  
 Las relaciones causales siguen el sentido general de izquierda a derecha.

todas las actividades. Pero dado que entre éstas aparecen el fortalecimiento de la sociedad civil o el desarrollo del tercer sector, también adjudicadas de manera inequívoca al tándem Gobierno-comunidad internacional, nos empuja a preguntarnos si el de los CDC es también un proceso promovido “desde arriba” o, por el contrario, se está haciendo honor a los principios de participación y apropiación. La respuesta es que, en efecto, los roles tampoco se invierten en este caso: los CDC son entidades administrativas que forman parte de la construcción de Estado a nivel subnacional entrando en competencia directa con instituciones tradicionales de gobernanza y, por tanto, no surgen desde abajo sino que han de ser *aceptados* por la población.<sup>7</sup>

En todo momento hay dos niveles en el relato que necesitan ser constantemente negociados a nivel discursivo. Los ambiciosos objetivos del preámbulo (paz, desarrollo, derechos humanos, etc.) son persuasivos moralmente, aunque su ambigüedad retórica los convierte casi en clichés. En el anexo operacional, donde se detalla la trama, logramos ver de manera más precisa qué entienden los firmantes del *Compact* por “paz y prosperidad”. En nuestro ejemplo, enseguida vemos cómo se conceptualiza el “desarrollo”: Por una parte, está enfocado en la provisión de las necesidades básicas. Por otra, el impulso del sector público y del tercer sector parecen estar subordinados al objetivo principal del desarrollo de sector privado. Es característico cómo el acceso a servicios financieros se sitúa a la par de servicios como el agua potable y la gestión de residuos. Así pues, si bien el tema y el objetivo genérico del plan puede apelar a un amplio abanico de agentes implicados en los esfuerzos por la reconstrucción de Afganistán (es decir, lo convierten en un relato anticipador y persuasivo) es previsible que en algún momento el consenso se rompa respecto a la ruta propuesta.

La interpretación de los planes de reconstrucción como relatos nos permite revelar el carácter ideológico y el potencial persuasivo de estos planes ostensiblemente neutrales y técnicos. Los planes revelan en arco narrativo que describe una historia de resurgimiento o renacer plagado de amenazas en un contexto de guerra y caos. Otro elementos inherentes a toda narrativa como son el conflicto y la transformación están obviamente presentes en estos documentos.

El análisis narrativo revela el relato subyacente de unos textos complejos que huyen de la linealidad, y el análisis de los actores como personajes nos permite una mejor comprensión de diversos elementos que a menudo quedan velados por la retórica de la consolidación de la paz.

Intentaremos demostrar en esta tesis que la aplicación del análisis narrativo reticular a textos técnico-administrativos y al discurso político en general ofrece muchas posibilidades, a pesar de lo arduo que resulta encontrar apoyos firmes sobre los que construir una metodología transdisciplinar. Ante todo, esta investigación debería contribuir a una lectura y una *escritura* más matizada de los planes de consolidación de la paz.

---

7 H. Nixon, “The changing face of local governance? Community Development Councils in Afghanistan”, *AREU Working Paper Series* (Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, febrero de 2008).

# Introducción y objetivos de la investigación

*I just wanna know the policy.  
You see, I'm a student of institutions.*

Lorne Malvo en “The Crocodile's Dilemma”,  
Noah Hawley, *Fargo* (2014)

## Origen de la investigación

El origen inmediato de esta investigación se encuentra en el trabajo desempeñado en la Escola de Cultura de Pau de la UAB como investigador sobre los programas de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes (DDR). El estudio de planes, manuales, informes de evaluación e investigaciones académicas sobre el particular me convenció de que el énfasis en el desarrollo a medio y largo plazo, es decir, en la reintegración (o, como suele decirse, “la R de DDR”), iba acompañado de un cada vez menor interés por las complicaciones y consecuencias del elemento de seguridad (“las Des de DDR”). Si bien a las complejidades políticas, económicas y sociales de la reintegración se les daba un tratamiento minucioso y matizado, el enfoque sobre las fases previas se centraba en los problemas técnicos y logísticos de, por ejemplo, el acantonamiento, la supervisión del desarme, o el censo e identificación de combatientes. En muchos casos, el desarme y la desmovilización eran pasados de largo como un hecho consumado.

Al recopilar los datos sobre cuántas armas habían sido destruidas en estos procesos llegué al quizás predecible descubrimiento de que, excepto en muy contados casos, la destrucción de armas retiradas de las manos de combatientes y civiles es un acto simbólico en el que se destruyen tan sólo aquellas que son inservibles u obsoletas. El resto van a parar a los arsenales de la policía o las fuerzas armadas del país. El desarme, por lo tanto, se limitaba a un control de armas, es decir, al desarme de una de las partes. Algo muy similar ocurría con la desmovilización y/o reinserción de combatientes en los ejércitos nacionales de nueva creación. La desmilitarización se veía reducida a una reconfiguración del sector de la seguridad bajo el control, eso sí, de una autoridad única. Tras un conflicto armado, las fuentes de la legitimidad política son siempre problemáticas, pero me parecía que el enfoque en la seguridad humana y el desarrollo a largo plazo estaba dejando fuera del campo de visión la dimensión política de la formación de Estado en su más pura expresión weberiana, o tillyana.<sup>1</sup>

Una visita de trabajo a Nepal el mes previo a las elecciones para la Asamblea Constituyente (abril de 2008) me proporcionó lo que consideré una clara ilustración de lo que estaba ocurriendo: cuando la mayoría de los actores, nacionales e internacionales, se encontraban debatiendo la mejor fórmula para reintegrar en la vida civil a los combatientes maoístas—aún acantonados y sin desarmar—el inesperado triunfo en las urnas del Partido Comunista de Nepal (Maoísta)<sup>2</sup> volvió a

---

1 C. Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992* (Oxford: Blackwell, 1990), en particular 16-20, 67-76.

2 Inesperado, fundamentalmente, para la comunidad internacional, que temía un posible retorno a las armas si, como pronosticaba, el CPN(M) lograba tan sólo del 3% al 5% de los votos. Obtuvo una mayoría relativa del 30,5%. E. Sanz, “Nepal (AMMAA, 2007-present)”, en A. Caramés y E. Sanz, *DDR 2009. Analysis of Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) Programmes in the World during 2008* (Bellaterra: Escola de Cultura de Pau, 2009).

poner sobre la mesa la más básica de las preguntas: ¿a quién corresponde el legítimo monopolio de la violencia?

Como había sugerido Mark Duffield, la securitización del desarrollo conllevaba una despolitización de la seguridad.<sup>3</sup> Había algo, por tanto, que explicar sobre qué procesos son invisibilizados por el espíritu tecnocrático de la planificación de estas operaciones y, en definitiva, cómo los elementos fundamentalmente coactivos de la formación de Estado quedaban subsumidos en los programas de paz que hacían un alegato por la democracia y los derechos humanos.

A un nivel más general, el origen de mi interés personal en la paz y el conflicto, y la política en general, tiene su origen en las experiencias personales y de mi entorno, y en las discusiones sobre el conflicto vasco. En mi tesina para el BA(Hons) Politics (London Guildhall University, 1999) abordaba los temas del conflicto y del desarrollo del Estado, si bien desde los debates ideológicos en el siglo XIX alrededor de la teoría de la evolución. Más tarde, escribiría sobre la violencia política durante los procesos de democratización para el MSc Violence, Conflict and Development en la School of Oriental and African Studies (University of London) durante el curso 2001-2002, cuando gracias a Chris Cramer estaría expuesto a la incipiente literatura crítica con la construcción de paz, y cuya influencia en esta tesis es evidente. En Kuala Lumpur y Yogyakarta descubrí nuevas perspectivas sobre la política internacional mientras escribía sobre la relación entre los procesos de integración económica y los conflictos intraestatales para el IM Regional Integration (Universiti Malaya, 2005). Mi perspectiva también se ha visto coloreada por el trabajo como consultor, entre otros, para Conciliation Resources y el Center for Peace and Conflict Studies en Filipinas y Camboya respectivamente. A través de éste, he estado expuesto al entorno donde se da el choque entre distintos recursos materiales y discursivos, con un impacto directo en las sociedades y donde políticos, profesionales y académicos interactúan constreñidos por relaciones de poder, arrastrados por inercias, intentado generar cambios y esforzándose por entender la realidad.

## Cuestión central e hipótesis

Esta investigación parte de la incógnita sobre cómo ha llegado a producirse la transferencia de significado entre la construcción de paz y la construcción del Estado. Las dos se han convertido en sinónimos de facto, permitiendo así invisibilizar, o legitimar, mutuamente ciertos aspectos de ambos proyectos. En concreto, nos preguntamos cómo es posible que ambos términos se utilicen de manera intercambiable *muy en especial* por aquellas personas, organizaciones, movimientos y corrientes intelectuales que han sido tradicionalmente recelosos del poder estatal. ¿Qué fue de la influencia en el movimiento por la paz y la no violencia de las inclinaciones anarquistas de Gandhi, Tolstói o Thoreau?<sup>4</sup> ¿Y qué queda en esa construcción de paz inspirada por Galtung de la preocupación por la violencia estructural ejercida por las instituciones estatales?<sup>5</sup> Estas cuestiones

---

3 M. Duffield, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security* (Londres: Zed Books, 2001).

4 Consultar P. Marshall, *Demanding the Impossible. A History of Anarchism* (Londres: Harper Perennial, 2008) sobre las distintas inflexiones con que la etiqueta de anarquista puede ser empleada en estos casos.

5 J. Galtung, *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia* (Bilbao: Bakeaz, 1998), 13-18.

generan una serie de posibles explicaciones e hipótesis que ahora planteamos y que al final de este apartado condensaremos en una hipótesis principal.

1. En primer lugar, tenemos la impresión de que en el núcleo de la explicación de este fenómeno se encontraría que **el empleo de términos con un alto potencial simbólico y retórico permitió establecer un relato persuasivo que contribuyó a mantener, al menos durante cierto tiempo, un consenso efectivo** entre un amplio sector de los agentes implicados en la intervención internacional para la construcción de paz.

En la década de los noventa se produjo en las diversas esferas de la comunidad internacional lo que ha venido en llamarse el consenso sobre la construcción de paz liberal (*liberal peace-building consensus*). Docenas de operaciones de intervención se llevaron a cabo gozando del aval y apoyo de una comunidad internacional impelida por un “nuevo humanitarismo” en respuesta a complejos políticos emergentes en, principalmente, África, Asia y el Sureste Europeo.<sup>6</sup> En la década de los dos mil este consenso mutó y en cierto modo se debilitó, aunque sigue siendo hoy en día el paradigma dominante en las organizaciones internacionales implicadas en la reconstrucción de países afectados por el conflicto.

Nuestra primera hipótesis sostiene que la consecución de tal consenso se apoyaría en la ambigüedad e indeterminación de conceptos como *paz*, *desarrollo*, *seguridad*, *democracia*, etc. El uso calculado de estos términos más como símbolos que como definiciones inequívocas habría dotado al proyecto de su poder persuasivo y de convocatoria, al tiempo que inculcaba la obligación moral de respaldarlo.

Así, en un contexto de enorme influencia del pensamiento liberal tanto en lo económico como en lo político, la cuestión del Estado habría sido reemplazada por una preocupación más abstracta sobre la “paz”. Esta exclusión manifiesta de lo estatal, por sí sola, explicaría en gran medida el atractivo del programa para la consolidación de la paz en ciertos sectores.

2. En segundo lugar, **los recursos retóricos se articularían a través de tres ideas primordiales: la multidimensionalidad u holismo, el enfoque en las personas y la transformación desde abajo.**
  - a) La intervención se concibe como un paquete de profundas reformas políticas, económicas, sociales y culturales que se refuerzan mutuamente. La búsqueda simultánea de la seguridad, el desarrollo socio-económico y la democratización sería reflejo de la influencia de las teorías de la modernización.
  - b) El enfoque sobre las personas implica dar prioridad en responder a las necesidades de las personas y no a las de los estados. Se encuentra en el núcleo de la convergencia entre las agendas de seguridad y desarrollo.

---

6 M. Duffield, *Global Governance*.

- c) El cambio ha de ser generado desde abajo (*bottom-up*) sobre la base de la participación, apropiación y empoderamiento de los actores locales.

Estas tres ideas reforzarían el consenso durante el apogeo de la paz liberal, en la década de los noventa. Con el tiempo, las tensiones que generan estos principios teóricos con la implementación de los planes de intervención serían insostenibles, el Estado retornaría a un primer plano y el apoyo de quienes gustosamente participaban en el consenso siempre y cuando el Estado se mantuviera de alguna manera camuflado, se matizaría y, en algunos casos, se retiraría.

3. Finalmente sospechamos que, en el ámbito que nos ocupa, **el concepto del Estado moderno no había sido superado ni siquiera por sus críticos y de una manera u otra se había mantenido latente en la construcción de paz.**

La manipulación retórica siempre tiene unos límites. Al consenso pudo contribuir la omisión de ciertos aspectos incómodos de la intervención en sociedades afectadas por el conflicto, pero también tuvo que influir el que no existiera una oposición frontal a los fundamentos del discurso dominante. Cierta elasticidad en las posturas críticas al Estado explicaría tanto lo amplio del consenso como las fluctuaciones en la relación entre los conceptos de paz y Estado. La distinción que haremos entre posturas *estadocéntricas* y *estatistas* podría demostrar que tras un lenguaje ostensiblemente *sociocéntrico*, en el que se da prioridad ya sea a los mercados o la sociedad civil, la consolidación de la paz ha sido fundamentalmente estatista, tanto en la década de los noventa como en la de los dos mil.

En resumen, planteamos la **hipótesis** de que **el discurso imperante sobre la paz liberal en las principales instituciones de la comunidad internacional logró articular una narrativa sobre la reconstrucción persuasiva y dominante, necesariamente ambigua y contradictoria.**

## Justificación y relevancia de la investigación

A partir de mediados de los dos mil, la revisión y crítica a las operaciones de consolidación de la paz tomó fuerza en los foros académicos, profesionales y políticos especializados. Quizás debido a ello un nuevo estudio de la dimensión discursiva, persuasiva y, en última instancia, ideológica de la consolidación de la paz puede parecer innecesario por su carácter abstracto e impacto limitado. En esta investigación, es cierto, no consideramos el impacto directo de ese discurso sobre “el terreno” en las situaciones de reconstrucción posbélica. Pero centrarse como lo hacemos en los textos no significa retraerse a un nivel abstracto e irrelevante. En su propuesta de incluir la seguridad humana en la política exterior europea, Mary Kaldor, Mary Martin y Sabine Selchow hacen uso de la distinción aristotélica entre *lexis* (expresión, lo que se dice) y *praxis* (acción, lo que se hace). Argumentan que los textos condicionan a nivel de *lexis* los valores, intereses, análisis y resolución de problemas, y a nivel de *praxis*, al menos, la planificación de actividades en el

terreno.<sup>7</sup> Es decir, como tal la planificación no es simple teoría, sino que su estrecha relación con la ejecución la sitúa en el ámbito de la *praxis*.

Otros procesos de securitización de la política exterior tienen una audiencia clara (al menos una), la ciudadanía de los países desarrollados, y funciones prácticas observables: convencer a un electorado, constituir alianzas, etc., y en consecuencia una justificación inmediata de su análisis. La reconstrucción de países en situación de posconflicto, sin embargo, no es un ítem central en la agenda de ningún país occidental (con la parcial excepción de Estados Unidos).<sup>8</sup> El público del discurso sobre la consolidación de la paz es, por tanto, reducido. De entre las audiencias interpeladas, la más alejada de los centros de decisión y de producción de este discurso es la de los profesionales de la cooperación o de la seguridad. (La transmisión e interpretación de estos planes a las poblaciones locales a través de campañas de sensibilización e información pública constituye un subprograma—secundario, opcional—del plan general). Por un lado, no se puede caracterizar a esas personas como víctimas fáciles de la retórica sobre un ámbito que desconocen. Por el otro, su consentimiento o crítica hacia el discurso se canaliza dentro de las vías profesionales y no se convierte en explícitamente político.

Sin embargo, el impacto directo que tienen estas personas sobre el terreno, el que tienen los académicos formando a estos profesionales, y el que tienen ambos en añadidura a los políticos y funcionarios internacionales en la formulación de políticas públicas, el diseño de operaciones militares, la asignación de recursos, etc., es muy real, como lo es la articulación de discursos adicionales o rivales a nivel local. Los objetivos, prácticas y resultados concretos pueden desviarse en gran medida de lo dispuesto en los marcos generales, sí, pero en todo caso serán coloreadas por éstos, fijando así significados, estabilizando narrativas, renovando el ciclo. Sin ir más lejos, los acuerdos de paz y los planes de reconstrucción, cada vez más relacionados entre sí y compartiendo la facilitación internacional, se traducen en constituciones y reformas legislativas nacionales, es decir, en otro conjunto de documentos con capacidad de realización relativa pero relevancia innegable. Astri Suhrke describe así la manera en que un modelo concreto de desarrollo se extiende a través de estas prácticas:

*The underlying model of modernity is Weberian and Western and international aid agencies play an important role in designing, financing and monitoring the process. The main elements of the reform agenda are often identified already in the peace agreement—increasingly negotiated with international assistance—and further elaborated in plans submitted to donor pledging conferences, in donor-supported ‘post-conflict needs assessments’ (known in the aid community as PCNA, with the acronym serving as a recognition of institutionalisation), and similar documents.<sup>9</sup>*

7 M. Kaldor, M. Martin y S. Selchow, “Human security: A new strategic narrative for Europe”, *International Affairs*, 83:2 (2007), 273-274.

8 “Parcial” porque, entre otras cosas, la consolidación de la paz en la política exterior estadounidense se enmarca dentro del fortalecimiento de estados débiles y éste dentro de la Guerra Global contra el Terror, al tiempo que se asocia de manera general a la doctrina de la responsabilidad de proteger y las obligaciones de potencias ocupantes (v., p. ej., Freeman, “Security, governance and statebuilding”), con lo que pierde en gran medida especificidad.

9 A. Suhrke, “Reconstruction as Modernisation: The ‘post-conflict’ project in Afghanistan”, *Third World Quarterly*, 28:7 (2007), 1293.

Aunque pueda argumentarse que las peripecias del discurso sobre la consolidación de la paz no tiene un impacto mensurable en, pongamos, las comunidades rurales de Afganistán, eso no conlleva que no lo tenga sobre la comunidad de políticos, profesionales y académicos que deciden, gestionan y reproducen el modelo de intervención. Organismos y agencias intergubernamentales, donantes, instituciones estatales, ONG y consultores privados están obligados a definir sus acciones dentro del discurso dominante para lograr financiación, legitimidad o reconocimiento. Toda una industria de la construcción de paz depende de que propuestas técnicas para licitaciones, solicitudes de subvenciones, términos de referencia y planes para la gestión de proyectos, informes de seguimiento y evaluación, memorias de lecciones aprendidas y buenas prácticas, etc., se ajusten a ese marco conceptual. En otras palabras, incluso un limitado o cuestionable éxito de los planes de reconstrucción en sus propios términos no significa que aquellos no tengan un impacto más amplio que merezca ser estudiado.

Por todo esto es importante desenmascarar las premisas ideológicas y los planteamientos apriorísticos del marco general, en apariencia tecnocrático y consensual, que condiciona la planificación de políticas internacionales para la consolidación de la paz. En definitiva, la novedad y aportación de este estudio radica en que se trata, hasta donde alcanza nuestro conocimiento, del primer intento de situar la cuestión del consenso sobre la construcción de paz liberal entorno a la descripción de los mecanismos concretos para la consecución de un discurso dominante.

Nos hemos circunscrito al estudio de los marcos estratégicos de organismos internacionales y gobiernos donantes. Sin embargo, en la comunidad internacional, tal y como la definimos (v. pp. 49-53), tendrían cabida también las ONG internacionales y otras organizaciones de la sociedad civil. No hemos incluido éstas en nuestro análisis por varias razones. Por un lado, los marcos estratégicos de ONG o *think tanks* no son directamente comparables a los mencionados en términos de alcance, detalle y estructura formal (v. pp. 94-98). Y en los contados casos que lo son, se parecen demasiado a éstos.<sup>10</sup> Así que su inclusión añadiría una capa de complejidad en el marco teórico sin, en principio, aportar propuestas muy diferentes en la interpretación del discurso dominante. En la presentación de parte de esta investigación en la Peace Practitioner Research Conference (Siem Reap, 6-8 de diciembre de 2012), las observaciones y comentarios de la audiencia compuesta por profesionales del tercer sector confirmó esta intuición. Los discursos alternativos existen, pero se encuentran en la periferia y no alcanzan ni siquiera a formar parte de la misión declarada de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil implicadas en estos procesos (de nuevo, la presión de donantes externos y marcos políticos locales garantiza que así sea). En todo caso, las existentes visiones alternativas están representadas en la discusión sobre los debates sobre la paz liberal en el capítulo 3. Volveremos a considerar esta y otras limitaciones, en especial la posibilidad e idoneidad de la agregación y comparación de un corpus más amplio de textos, en las Conclusiones.

---

10 Véase A. Matveeva, *Central Asia: A Strategic Framework for Peacebuilding* (Londres: International Alert, 2006); J. Dobbins et ál., *The Beginner's Guide to Nation Building* (Santa Monica: RAND Corporation, 2007); Geneva Centre for Security Policy, *A Platform for Peace: Synthesis Report of the Project 'International Geneva and the United Nations Peacebuilding Commission'* (Ginebra: GCSP, 2007).

## Objetivo y planteamiento

Las tres partes centrales en las que se divide esta tesis están entregadas a la articulación de dos grandes argumentos. Por un lado, desarrollamos la idea de que la planificación estratégica, como un modo particular de discurso, ha contribuido a la creación y asentamiento de un consenso sobre la consolidación de la paz liberal (capítulos 1-3 y 5). Por otro lado, exploramos cómo las bases ideológicas de esa planificación aparentemente técnica pueden hacerse aflorar a través de una metodología de análisis narrativo (capítulos 4 y 6-9).

En la parte I describiremos el contexto histórico y político en que se enmarcan las intervenciones internacionales para la consolidación de la paz. A modo de introducción, el capítulo 1 toma el ejemplo de las políticas de microfinanciación para plantear con cierta concreción cuestiones sobre la paz liberal y el rol del Estado en un marco amplio en que estos temas atañen tanto a la reconstrucción posbélica como a la ayuda y la cooperación al desarrollo en general. El capítulo 2 acota el ámbito de lo que entendemos por intervención internacional para la consolidación de la paz. En el capítulo 3 se examinan los debates académicos e ideológicos sobre estas operaciones. Aquí se presentan algunos de los conceptos centrales de esta tesis. En el apartado 3.1 caracterizamos el consenso sobre la paz liberal, sus tensiones internas y críticas. En el 3.2 revisamos distintos enfoques teóricos sobre la cuestión del Estado, que consideramos cruciales para explicar la evolución del pensamiento sobre la construcción de paz. El 3.3 trata de la de la influencia de la teoría de la modernización sobre éste.

En la parte II desarrollamos la metodología y el marco teórico. Esta tesis adopta un enfoque metodológico novedoso, que introducimos en el capítulo 4, donde explicamos las técnicas que utilizaremos para hacer un análisis narrativo riguroso y cuál es el corpus documental sobre el que lo aplicaremos. Habiéndonos familiarizado previamente con el método de análisis, pasaremos en el capítulo 5 a desarrollar el marco teórico sobre el cual se sostiene. Aunque puede considerarse que esta tesis forma parte del campo de los estudios o análisis del discurso, hemos tomado una vía más simplificada y práctica de lo que se acostumbra en este ámbito, tanto a nivel teórico como metodológico. En aplicación del principio de parsimonia, hemos construido nuestra teoría a partir de conceptos relativamente sencillos (la hipocresía organizada y la planificación como relato persuasivo) en vez de ahondar en las teorías sobre la hegemonía y la narrativa. De manera análoga, hemos optado por un método de análisis documental a caballo entre lo cuantitativo y lo interpretativo.

La parte III desarrolla el análisis narrativo de los planes estratégicos para la consolidación de la paz. Hemos dedicado un capítulo a cada uno de los tres elementos narrativos en los que centramos el análisis: el 6 sobre el *tema*, el 7 sobre la *trama*, y el 8 sobre los *personajes*. Utilizando distintos planes como estudios de caso, en el primero intentaremos determinar qué temas de resonancia universal y qué grandes arcos narrativos podemos encontrar en los planes de reconstrucción, a qué “historia global” que desborda los límites de cada texto particular pertenecen, como parte de una narrativa dinámica y colectiva. En el examen de la trama aplicaremos técnicas más elaboradas para discernir entre la organización, priorización y secuenciación de actividades en los planes y las relaciones entre aquellas. Sobre los actores aplicaremos dos métodos de análisis complementarios que nos permitirán examinar las

declaraciones sobre agencia, liderazgo y participación que se hacen en los planes de la comunidad internacional. Cerramos con el capítulo 9, en el cual intentaremos sintetizar los hallazgos previos a partir de un análisis más extenso del *Afghanistan Compact*.

En la parte IV y última, haremos una breve síntesis de los resultados obtenidos (capítulo 10) y finalizaremos estableciendo la relación de éstos con las hipótesis planteadas y ofreciendo a modo de conclusión unas reflexiones sobre la pregunta central que nos hacíamos al principio de la tesis (capítulo 11).

## **I. Contexto histórico-político de la intervención internacional para la consolidación de la paz**



# 1. De la microfinanciación al monopolio de la violencia

## Paz liberal y formación de Estado en contextos de reconstrucción posbélica.

*There had been taken to the Marshalsea Prison, long before the day when the sun shone on Marseilles and on the opening of this narrative, a debtor with whom this narrative has some concern.*

*Little Dorrit*, Charles Dickens (1875)

La microfinanciación es una de las numerosas estrategias disponibles en el inventario de la cooperación internacional para lograr la reconstrucción de los países afectados por la guerra.<sup>11</sup> Destaca por encarnar la visión dominante en los años noventa sobre la economía política del desarrollo que ha articulado la propagación a nivel global de la gobernanza liberal y el establecimiento de democracias de mercado, de la que los planes de reconstrucción tan sólo son un caso particular. La microfinanciación nos va a servir como ilustración para explicar las bases de un consenso alrededor de una estrategia de desarrollo fundamentalmente liberal, su crítica y posterior transformación, y el rol central que en todo ello desempeña una determinada definición de y relación entre paz, prosperidad, mercado, sociedad civil, comunidad internacional y Estado. A partir de este ejemplo enmarcaremos de manera más amplia la discusión sobre el consenso sobre la construcción de paz liberal que ha guiado la historia reciente de las intervenciones internacionales en países en conflicto y posguerra.

### 1.1. Fundamentos de la microfinanciación

En su versión moderna, la microfinanciación se ha venido utilizando desde la década de los setenta. Su objetivo es mitigar la falta de acceso continuado a servicios financieros necesarios para el autoempleo y para micro o pequeñas empresas de personas pertenecientes a los estratos más pobres y desfavorecidos de la sociedad. Es por esto que el término preferido por el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) es el de “financiación inclusiva”, o “inclusión financiera”.<sup>12</sup> Entre los servicios ofrecidos por las instituciones de microfinanciación (MFI) se encuentran los préstamos (microcrédito), los depósitos de ahorro, los servicios de pago, las transferencias y los seguros.<sup>13</sup> El capital inicial es proporcionado por instituciones financieras internacionales (IFI), agencias de otros organismos intergubernamentales y organizaciones no

---

11 Naciones Unidas, Oficina Ejecutiva del Secretario General (EOSG), *United Nations Capacity in Peacebuilding Inventory* (Nueva York: Naciones Unidas, 2006), 138 y ss.; y G. Nagarajan, “Microfinance in post-conflict situations: Towards guiding principles for action”, Joint ILO/UNHCR Workshop on Microfinance in Post-Conflict Countries (Ginebra: OIT, 15-17 de septiembre de 1999).

12 El Fondo, creado en 1966, es la agencia de Naciones Unidas especializada en microfinanciación y otras herramientas financieras.

13 Algunas MFI también ofrecen servicios no financieros, como la asistencia técnica y formación para la constitución de empresas o la promoción del comercio. K. Doyle, *Microfinance in the Wake of Conflict* (Bethesda: Development Alternatives, 1998), 25.

gubernamentales. Se estima que en la actualidad más de 200 millones de personas son clientes de unas 10.000 MFI,<sup>14</sup> con la distribución geográfica aproximada de la siguiente tabla:

**Tabla 1.1: Prestatarios activos por región (muestra), 2010**

Asia Meridional	58.000.000 (56%)
Asia Oriental y Pacífico	20.000.000 (19%)
Latinoamérica y Caribe	16.500.000 (16%)
África	5.100.000 (5%)
Europa del Este y Asia Central	2.800.000 (3%)
Oriente Medio y África del Norte	2.200.000 (2%)
Total	105.000.000

Elaboración propia a partir de datos del *Microfinance Barometer 2012* sobre una muestra de 1.193 MFI de las más de 2.000 que participan en el Microfinance Information Exchange (MIX Market).

Ya en la década de los noventa la microfinanciación constituía la principal política de la comunidad internacional para la reducción de la pobreza en los países en vías de desarrollo convirtiéndose incluso en un “movimiento”.<sup>15</sup> El apoyo internacional a esta práctica fue consagrada con la designación por Naciones Unidas de 2005 como Año Internacional del Microcrédito y, un año después, con el premio Nobel de la Paz otorgado a Muhammad Yunus y el Grammen Bank de Bangladesh, pioneros de la microfinanciación, “*for their efforts to create economic and social development from below*”. En comunicado de prensa, el Comité Noruego del Nobel justificaba el galardón en los siguientes términos:

*Lasting peace can not be achieved unless large population groups find ways in which to break out of poverty. Micro-credit is one such means. Development from below also serves to advance democracy and human rights.*<sup>16</sup>

En esta declaración se sintetizan tres principios de la gobernanza liberal internacional que serán cruciales en el discurso de la consolidación de la paz y con los que, en distintas formulaciones, nos vamos a encontrar constantemente en esta investigación: 1) la multidimensionalidad, o noción de que paz, desarrollo económico, democracia y derechos humanos se encuentran estrechamente relacionados, 2) la convicción de que para alcanzarlos, el esfuerzo ha de ir enfocado hacia las necesidades básicas de las personas, en este caso concreto, huir de la pobreza, y 3) la proposición de que el cambio ha de venir “desde abajo”. Veamos cómo se articulan estos principios en el caso de la microfinanciación en contextos posbélicos.

El enfoque en las personas implica que la microfinanciación tiene como objetivo inmediato la supervivencia de los llamados grupos vulnerables y, a medio plazo, facilitar la reanudación de la actividad económica del sector privado y la reconstrucción del tejido productivo. Los microcréditos y otros servicios se suelen incluir como parte de los proyectos de efecto rápido

14 Convergences, *Microfinance Barometer 2012* (París: Convergences, 2012), 4.

15 M. Bateman y H.-J. Chang, “Microfinance and the illusion of development: From hubris to nemesis in thirty years”, *World Economic Review*, 1 (2012), 12, 14.

16 “Nobel Peace Prize for 2006 to Muhammad Yunus and Grameen Bank”, Press Release, *Nobelprize.org* (Oslo: Nobel Media AB, 13 de octubre de 2006).

(*quick impact projects*), estrategias éstas en el ámbito del desarrollo socio-económico para la reintegración de grupos vulnerables. Los préstamos revierten la exclusión de sectores de la población a los que tradicionalmente no se les ha atribuido la suficiente capacidad o sofisticación económica para hacer uso de los servicios financieros. Los principales beneficiarios, o clientela, son los retornados, desplazados internos, excombatientes desmovilizados, viudas, y mujeres en general.<sup>17</sup> Según el *Microfinance Barometer 2012*, globalmente (no sólo en países afectados por el conflicto), el 80% de los deudores (prestatarios) son mujeres, y el 70% viven en áreas rurales.<sup>18</sup> Gracias a préstamos minúsculos (en 2010 el préstamo medio era de 426 euros), se permite participar a los sectores más golpeados por el conflicto en el esfuerzo colectivo por volver a arrancar la economía, contribuyendo a su integración tanto económica como social. Además de ofrecer una oportunidad para invertir en un negocio para su subsistencia inmediata y garantizar así su seguridad alimentaria en contextos donde incluso el acceso a la ayuda humanitaria puede ser irregular, les protege de otras vulnerabilidades y amenazas a los que están expuestos como las reducciones drásticas en los ingresos, el desempleo, o el tener que hacer frente a gastos imprevistos o inabordables.

En situaciones de inestabilidad, esa función de defensa ante riesgos económicos es crucial para la estabilidad social y política. Además, existe un conjunto de metas complementarias a las que la microfinanciación puede contribuir como son la reconciliación a través de la interdependencia económica de grupos anteriormente enfrentados y la defensa de los derechos humanos y la participación en la gobernanza local gracias a la articulación de los intereses, como clientes consumidores, de aquellos anteriormente privados de voz política. El impacto es por lo tanto multidimensional, yendo mucho más allá de lo meramente económico y sirviendo, como argumentaba el Comité del Nobel, al objetivo dual de lograr la paz y el desarrollo sostenible.

El énfasis en el desarrollo desde abajo es algo distinto, y potencialmente más transformador, que el enfoque en las personas, ya que determina la relación entre éstas y el Estado. En el contexto de la microfinanciación, esto significa que el mercado y el sector privado adquieren preponderancia sobre el Estado intervencionista. Así, la rápida propagación de las técnicas de microfinanciación ha sido atribuida a que las MFI se rigen por ciertos principios o “prácticas disciplinarias”<sup>19</sup> que hacen exitosa la estrategia, tales como adherirse a un espíritu comercial más que a valoraciones humanitarias; operar de manera simplificada con procedimientos eficientes, eficaces y de calidad; ofrecer incentivos para la devolución puntual de préstamos; y perseguir la sostenibilidad financiera, es decir, la autonomía de la propia MFI como negocio.

Esta profesionalización de los servicios financieros para los pobres es parte de un nuevo paradigma inspirado en los mercados financieros contrapuesto al antiguo paradigma basado en el crédito dirigido. En sus primeros años la microfinanciación se había apoyado en subsidios pero, a

---

17 Doyle, *Microfinance*, 14 y ss.; cf. K.N. Rankin, “Social capital, microfinance, and the politics of development”, *Feminist Economics*, 8:1 (2002) para los aspectos de género.

18 Convergences, *Microfinance Barometer 2012*, 2. En el caso de MFI que trabajan con el FNUDC, las mujeres son el 65%, Fondo para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), *Annual Report 2012. A Year of Innovation: Creating Opportunities for Inclusive Growth in the Least Developed Countries* (Nueva York: Naciones Unidas, 2013), 12.

19 M.S. Manalo, “Microfinance institutions’ response in conflict environments”, *Africa Region Working Paper Series* (Washington: Banco Mundial, 2003).

partir de los noventa, el modelo se ajusta al ideario neoliberal.<sup>20</sup> En esencia, se trata de aplicar un modelo de negocio propio del sector privado centrado en la búsqueda del beneficio. La microfinanciación ya no se conceptualiza como ayuda o cooperación, sino como un buen negocio. Las características del modelo se encuentran resumidas en la siguiente tabla:<sup>21</sup>

**Tabla 1.2: Principales características de los paradigmas antiguo y nuevo de la microfinanciación**

<i>Características</i>	<b>Paradigma basado en el crédito dirigido (antiguo)</b>	<b>Paradigma inspirado en el mercado financiero (nuevo)</b>
<i>Definición del problema</i>	Superar imperfecciones del mercado	Reducir riesgos y costes de transacción
<i>Papel de los mercados financieros</i>	Promover nueva tecnología Estimular la producción Implementar planes del Estado Ayudar a los pobres	Intermediar recursos más eficientemente
<i>Visión sobre los usuarios</i>	Prestatarios como beneficiarios seleccionados	Prestatarios y depositantes como clientes eligiendo productos
<i>Subsidios</i>	Grandes subsidios a través de tipos de interés e impagos	Pocos subsidios, creación de instituciones independientes
<i>Origen de los fondos</i>	Gobiernos y donantes	Mayormente depósitos voluntarios
<i>Sistemas de información</i>	Diseñados para los donantes	Diseñados para los gerentes ( <i>management</i> )
<i>Sostenibilidad</i>	Por lo general ignorada	Una de las principales preocupaciones
<i>Evaluaciones</i>	Impacto del crédito sobre los beneficiarios	Rendimiento de las instituciones financieras

Fuente: Nagarajan, "Microfinance in post-conflict situations", 11, adaptado de D.W. Adams, "Paradigms of development finance", presentado en la Second Annual Seminar on New Development Finance (Frankfurt: Goethe-Universität Frankfurt am Main, septiembre de 1998).

Como puede apreciarse en la tabla, el modelo precedente del crédito dirigido se apoyaba en la planificación y ejecución estatal. No sólo el Estado desempeñaba un papel principal en la provisión y gestión de los servicios financieros, sino que los mercados se asumían imperfectos y por ello subordinados a los planes gubernamentales. En el "nuevo" paradigma el Estado es un ente superfluo, a lo sumo complementario, y al mercado financiero se le permite hacer libremente lo que se le atribuye que es su especialidad: buscar la eficiencia y el rendimiento sostenible de manera autónoma. Para el Banco Mundial, la diferencia se reduce a la que se hay entre una subvención y un préstamo:

*Grants for individual or family income-generating activities may be appropriate in emergency or post-conflict situations to help families rebuild their asset base, or to*

20 M. Bateman, *Why Doesn't Microfinance Work? The Destructive Rise of Local Neoliberalism* (Londres: Zed Books, 2010). Con neoliberalismo nos referimos a la ideología y práctica caracterizada por "market deregulation, state decentralization, and reduced state intervention into economic affairs in general", J.L. Campbell y O.K. Pedersen (eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis* (Princeton: Princeton University Press, 2001), 1; o, de manera más concisa, "global free-market capitalism", S. Hall, D. Massey y M. Rustin, "After neoliberalism: analysing the present", *Soundings*, 53 (2013), 8.

21 Nagarajan, "Microfinance in post-conflict situations", 11.

*provide a safety net to the destitute, but they are not a sustainable mechanism for the economic development of the community. Individual and family-owned businesses that are privately financed tend to be more successful.*<sup>22</sup>

Este nuevo camino a la paz y la prosperidad descansa en una alianza entre los intereses y mecanismos de agentes globales y locales. Para economistas neoclásicos y políticos liberales, tanto los mercados como las sociedades civiles a ambos niveles deberían operar en armonía sin la interferencia de los gobiernos. Así, organizaciones como el Banco Mundial, la OCDE o las diversas agencias de Naciones Unidas buscan activamente trabajar con y fortalecer el sector informal, es decir, aquel que por definición queda fuera del control gubernamental. Dificultando la interacción entre los pequeños emprendedores y las agencias internacionales que los apoyan se encuentran las guerras, las ideologías, las diversas identidades religiosas, étnicas y lingüísticas, y otros fenómenos que tienen más que ver con la pasada era de los Estados-nación que con la nueva era de la globalización liberal.

Este enfoque no se limita a obviar el nivel estatal, sino también a la administración pública local si es posible. Por ejemplo, pequeños grupos solidarios de clientes se consideran preferibles a otros modelos de financiación local como la banca municipal.<sup>23</sup> Por tanto, a pesar de ciertas similitudes superficiales, no se trata en ningún caso de un proceso de descentralización a la manera del “gobierno local desarrollista” que existió en países occidentales.<sup>24</sup>

En definitiva, la microfinanciación se construye a partir de la ideología que se opone por principio a la intervención estatal, la extensión de los servicios públicos, la redistribución y la propiedad estatal, colectiva o cooperativa. Es complementaria a la liberalización, privatización y mercantilización de la provisión de bienes y servicios. En su autobiografía, Yunus se expresa en términos reconociblemente libertarios:

*I believe that “government”, as we know it today, should pull out of most things except for law enforcement and justice, national defense and foreign policy, and let the private sector, a “Grameenized private sector”, a social-consciousness-driven private sector, take over their other functions.*<sup>25</sup>

Uno de los fundamentos clave sobre los que se sostiene el paradigma es el de la naturaleza espontánea de los mercados eficientes. A partir de aquel, se articulan una serie de principios concatenados: Los nuevos agentes de cambio que remplazan a los gobiernos son los emprendedores individuales, en especial las mujeres, las familias, las micro-empresas y, en definitiva, las iniciativas a nivel local y comunitario. La teoría afirma que si se concede la mínima oportunidad de mejorar su situación a aquellas víctimas de la guerra que se encuentran en situación más desesperada, éstas saldrán de la pobreza gracias al interés propio, el ingenio emprendedor y la dignidad personal. En tales circunstancias, la inversión puntual en proyectos que son eficaces (*cost-effective*) generará casi por sí sola el milagro del crecimiento económico. Se

22 Banco Mundial, *Social Funds – Microfinance* (Washington: Banco Mundial, 2003).

23 Nagarajan, “Microfinance in post-conflict situations”, 20.

24 Bateman y Chang, “Microfinance”, 17.

25 Citado en P. Bond, “Grameen Bank and ‘microcredit’: The ‘wonderful story’ that never happened”, *Synthesis/Regeneration*, 56 (2011), 32.

espera del microcrédito que sea la chispa que ponga toda la maquinaria en movimiento, generando un círculo virtuoso de crecimiento económico, empoderamiento e integración social. El retornado, el excombatiente, o la viuda que recibe una ayuda para poner en marcha su pequeño negocio no sólo encuentra un valioso incentivo personal, sino que arrastrará consigo a su entorno en un proceso de realimentación entre vicios privados y virtudes públicas gracias al efecto del “goteo hacia arriba”.<sup>26</sup> Por lo tanto, la comunidad internacional ha de promover la autoayuda y el emprendimiento individual.

Una visión más conservadora y menos supeditada a la autogeneración de los mercados a partir del capital financiero en manos de individuos pone el énfasis en la función del capital social, definido como aquellas “formas *locales* de asociación que expresan confianza y normas de reciprocidad”.<sup>27</sup> Se argumenta que el puro interés individual a corto plazo no es suficiente, sino que las relaciones sociales basadas en la confianza es el cemento que hace posible la producción y el intercambio económico. Las redes y asociaciones generan un marco de valores comunes y, a partir de estos, la confianza y las normas de reciprocidad que sirven de contrapunto a los peores excesos de la búsqueda egoísta del interés propio. Son las familias, comunidades o grupos sociales (siempre a nivel de análisis y escala micro) los que buscan maximizar sus recursos a través del capital social. En esta versión, la sociedad civil, en su sentido reducido,<sup>28</sup> se convierte en la base del crecimiento económico desde abajo.<sup>29</sup>

Esta idea del capital social incide más en la capacidad de cooperar de las personas que en su faceta competitiva, pero en todo caso lo hace dentro de la tradición liberal. Al fin y al cabo, la cooperación es concebida como el resultado de la búsqueda del interés propio y la maximización racional de la utilidad. La creación de grupos solidarios responde a cálculos instrumentales e imperativos financieros. Las MFI lo expresan en términos del “colateral social” que se obtiene al formar parte de un grupo de prestatarios dentro de comunidades compactas (más del 80% de los beneficiarios solicitan el préstamo como parte de uno de ellos).<sup>30</sup> Así, el capital social consiste en una serie de mecanismos que *facilitan* la implementación de programas de microfinanciación. El Banco Mundial considera que el capital social es también clave para crear mercados, fortalecer el sector privado, reducir costes de transacción y facilitar la privatización.<sup>31</sup> Donde antes se proponían grandes proyectos de ingeniería social, ahora se incentiva y fortalece el tejido asociativo a nivel local. En su ausencia, o si resulta imposible crearlo, es siempre posible revertir a la opción de ofrecer los servicios individualmente. Todo esto sigue quedando muy lejos de modelos superficialmente similares como son los basados en la propiedad comunitaria, el

26 “Trickle up” effect, H.-J., Chang, *23 Things They Don't Tell You about Capitalism* (Londres: Allen Lane, 2010), 23.

Véase también D. Moore, “Levelling the playing fields & embedding illusions: ‘Post-conflict’ discourse & neo-liberal ‘development’ in war-torn Africa”, *Review of African Political Economy*, 83 (2000).

27 Rankin, “Social capital”, 1, énfasis añadido. En esta discusión, el concepto de capital social se basa en la obra de y sobre Robert Putnam. Véase N. Letki, “Social capital and civil society”, en C.W. Haerpfer et ál. (eds.), *Democratization* (Oxford: Oxford University Press, 2009).

28 El concepto de sociedad civil se discute y define en pp. 60-61.

29 Véase Rankin, “Social capital”, y B. Fine, “It ain't social, it ain't capital and it ain't Africa”, *Studia Africana*, 13 (2002), para teorías alternativas del capital social desde perspectivas marxistas, posmarxistas y feministas.

30 Convergences, *Microfinance Barometer 2012*, 2.

31 Citado en Rankin, “Social capital”, 5.

emprendimiento colectivo y otras formas de economía local, solidaria y social que no parten del individualismo metodológico.

Una de las razones por la cual la microfinanciación es atractiva para instituciones internacionales es su aparente simplicidad y las mínimas condiciones requeridas para operar, haciendo esta intervención muy efectiva en términos de coste. El hecho de que se considere que existen “sorprendentemente pocos prerrequisitos”<sup>32</sup> para implementar un programa de estas características en contextos posbélicos permite entrever ciertas asunciones. En su estudio de experiencias de microfinanciación en Bosnia y Herzegovina, Camboya, Ruanda y Mozambique, Karen Doyle concluye que para iniciar un programa tan sólo es preciso “*a reasonable amount of security or stability of access; the reemergence of some market activity; and certain assurance that...refugees or internally displaced persons...will remain in place long enough*”.<sup>33</sup> Geetha Nagarajan completa esta lista de condiciones mínimas:

**Tabla 1.3: Condiciones mínimas para iniciar la intermediación financiera en situaciones de posconflicto**

Macro	Meso	Micro
1. Intensidad baja en los conflictos y seguridad razonable.	3. Resurgir de los mercados	5. Población asentándose
2. Generosos fondos de donantes	4. Presencia de ONG dispuestas a experimentar	6. Seguridad mínima
		7. Capital social mínimo

Fuente: Nagarajan, “Microfinance in post-conflict situations”, 35.

En resumen, la microfinanciación se ajusta a los tres principios mencionados de la intervención internacional para la consolidación de la paz liberal: Comparte la visión sobre las necesidades básicas y la seguridad humana, centrándose en erradicar la pobreza en las poblaciones más vulnerables. Es una estrategia con un impacto multidimensional, en los ámbitos económicos, políticos y de seguridad. Finalmente, confía en un proceso generado desde abajo por mercados y capital social a nivel local, con mínima interferencia de las instituciones estatales.

## 1.2. Objeciones sobre resultados y asunciones

Respecto a sus resultados e impacto real, la respuesta a si los pequeños créditos son un medio efectivo de huir de la pobreza y reavivar la economía es cuestión de acalorado debate. El impacto que se ha atribuido a la microfinanciación va desde lo formidable a lo anecdótico, aunque podría decirse que hoy por hoy domina la cautela y cierto escepticismo. La visión de Yunus de que gracias a la microfinanciación “los niños de próximas generaciones irán a ver la pobreza a los museos”<sup>34</sup> parece lejos de realizarse.

Lo cierto es que el desencanto ya se instalaba entre los sectores especializados en el preciso momento en que la microfinanciación recibía el reconocimiento ceremonial de Naciones Unidas y el Comité del Nobel. Dado que el paradigma está inspirado en los mercados financieros, los estudios más amplios sobre su efectividad se centran en el número de clientes y la rentabilidad de las MFI como demostración de su éxito. Sin embargo, algunos estudios reconocen que no se ha

32 Doyle, *Microfinance*, 53.

33 Doyle, *Microfinance*, 53.

34 D. Jiménez, “Mohamed Yunus: ‘Con el dinero empleado en las guerras habríamos acabado con la pobreza’”, *El Mundo* (22 de enero de 2007).

podido demostrar fuera de toda duda que la microfinanciación sea efectiva ni siquiera en estos limitados términos. Los más críticos con el modelo afirman que los resultados han sido “catastróficos” y que se ha generado una nueva trampa de la pobreza.<sup>35</sup> Un contraargumento común, que se aleja de la visión mercantilista dominante, es que los resultados no pueden evaluarse en términos puramente económicos, sino que han de tenerse en cuenta además los impactos sociales y humanos, en términos de empoderamiento, visibilidad y dignidad humana.

Milford Bateman y Ha-Joon Chang argumentan que estos programas han demostrado ser *demasiado* micro, es decir, ignoran las economías de escala y los problemas de las pequeñas empresas del sector informal, las cuales no tienen capacidad ni flexibilidad para hacer efectiva la promesa del crecimiento basado en el emprendimiento. En vez de enfatizar el vigor y dinamismo de la pequeña empresa, estos investigadores recuerdan su fragilidad y necesidad de protección y de acceso a recursos e infraestructuras externas. Denuncian que la microfinanciación tiende a mantener micro lo micro, llevando incluso a la desindustrialización e infantilización del tejido productivo.

Por otra parte, existen indicios de que los éxitos registrados se han producido mientras fluían ingentes subsidios desde gobiernos e instituciones internacionales. Dejadas a sus propios medios y las prácticas disciplinarias del nuevo paradigma financiero, las MFI se han convertido en algo no muy distinto a los prestamistas de antaño. Han resurgido los intereses de usura, la dependencia en los prestamistas, el sobre-endeudamiento y los “*sub-prime-style microfinance meltdowns*” con los que los pobres tienen sobrada familiaridad.<sup>36</sup> La reciente burbuja crediticia y *crash microfinanciero* de 2010 en el estado indio de Andhra Pradesh, que provocó una ola de suicidios, puso en duda de manera dramática la capacidad de contribuir a la seguridad humana y el desarrollo sostenible a partir de la desregulación de las MFI.<sup>37</sup>

La noción de que los mercados y los emprendedores individuales no florecen de la nada ha logrado recuperarse poco a poco de la ilusión neoliberal de los noventa. Ha retornado la idea de que la infraestructura física y del conocimiento, los marcos legales, el sistema educativo, los sistemas financieros, la gestión estratégica, y un largo etcétera, dependen de la institucionalización de relaciones sin la cual un emprendedor no puede respirar.

### 1.3. La consecución de un consenso

La cuestión que nos queda por plantear es pues, ¿cómo logró convertirse la microfinanciación en una estrategia tan popular, en un movimiento, dadas las claras tendencias ideológicas y sus limitados éxitos demostrables? Para empezar, al igual que otras estrategias para el desarrollo, la microfinanciación se había presentado como una solución tecnocrática vacía de ideología. Bateman y Chang atribuyen el continuado apoyo e “inapropiado optimismo”<sup>38</sup> de la comunidad

35 Bateman y Chang, “Microfinance”, 13. La crítica ya clásica es la de Bateman, *Why Doesn't Microfinance Work?* Un tratamiento conciso lo encontramos en Chang, *23 Things*. Desde un punto de vista liberal, véase la recriminación sobre su limitado impacto en W. Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (Londres: Penguin, 2006), 58-59, 75.

36 Bateman, *Why Doesn't Microfinance Work?*, 14.

37 P. Mader, “Rise and Fall of Microfinance in India: The Andhra Pradesh crisis in perspective”, *Strategic Change*, 22:1-2 (2013), 47-66.

38 M. Duvendack y R. Palmer-Jones citados en Bateman y Chang, “Illusion of development”, 17.

internacional a una estrategia que ha sido cuestionada empíricamente y que ha decepcionado incluso a antiguos proponentes, a su “*huge political serviceability to the neoliberal worldview*”.<sup>39</sup> Aunque esto justifica la devoción de las instituciones de Bretton Woods, de aquellas que hacen propio el Consenso de Washington y, en general, de organizaciones internacionales dominadas por países del Occidente desarrollado, no explica el apoyo logrado en otros ámbitos, como en las ONG tradicionalmente críticas con el proceso de globalización económica.

La microfinanciación es un ejemplo de una idea que ha demostrado ser capaz de aglomerar un variado espectro de posiciones e intereses. Comparte ciertos enfoques y objetivos centrales con el discurso de posturas tradicionalmente asociadas con la izquierda progresista o emancipadora, haciéndolo atractivo a amplios sectores de la cooperación internacional. Ambos ellos se basan en una perspectiva que, atendiendo a las necesidades de las personas en vez de las de los estados, propone un acercamiento holístico y multidimensional, con la promesa de reducir la pobreza, y garantizar el acceso igualitario a los recursos (en especial en términos de género), la integración social, el empoderamiento y la autonomía de sectores desfavorecidos. Asimismo, la tesis del capital social provee de fundamentos a la movilización de base, los procesos participativos y la relevancia del conocimiento local y de las capacidades personales. De este modo, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, organismos internacionales y organizaciones políticas de linaje muy diverso fueron contagiadas por el optimismo en la microfinanciación, dada su comunión con estos objetivos e ignorando ciertos fundamentos teóricos e ideológicos de la estrategia.

#### **1.4. Auge y caída de la confianza en los mercados y la sociedad civil**

La microfinanciación se apoya en una teoría de la economía política del desarrollo neoclásica, con elementos prestados de la teoría de las necesidades básicas.<sup>40</sup> La teoría neoclásica, que va creciendo en influencia a partir de los años cincuenta, caracteriza el Consenso de Washington dominante durante la década de los noventa, cuando las instituciones estatales son criticadas desde diversas esferas. Al mismo tiempo, en los procesos de creación de democracias de mercado, los debates se habían preocupado sobre si la democratización precede al desarrollo económico o viceversa, y qué otorga mayor legitimidad y, por tanto, estabilidad a un régimen. En cualquier caso, democracia y mercado se entienden ambos desde la perspectiva individualista del votante/consumidor o del comunitarismo restringido de la gobernanza local y el capital social. Fuera de la foto queda la seguridad y la formación del Estado como objetivo, medio o necesidad. El Estado, siempre de tendencias autoritarias, se convierte en el mayor impedimento al progreso económico espontáneo y el principal violador de los derechos civiles y políticos. Como corolario, se espera de los gobiernos nacionales un comportamiento autodestructivo en la implementación políticas liberalizadoras, privatizadoras y descentralizadoras.<sup>41</sup>

---

39 Bateman y Chang, “Illusion of development”, 14.

40 D. Hunt, *Economic Theories of Development. An Analysis of Competing Paradigms* (Londres: Harvester Wheatsheaf, 1989).

41 No se debe olvidar que esta perspectiva neoliberal, dominante en los centros políticos y académicos de Occidente, en todo momento ha coexistido y ha tenido que esforzarse por explicar los éxitos de ciertas economías dirigidas y sistemas autoritarios y “semi-autoritarios”, en particular de Asia Oriental.

Estas ideas han sido cruciales en el ámbito de la reconstrucción, donde las teorías del desarrollo del momento se han aplicado en la planificación de las intervenciones internacionales para la consolidación de la paz. De hecho, “la fantasía de la gran renovación posbélica”<sup>42</sup> parte de la noción de que las sociedades en posconflicto así desarticuladas presentan una oportunidad, una *tabula rasa*, sobre la que construir un nuevo orden libre de restricciones, en este caso estatales.

Con el tiempo, el rol de *entrepreneurs* empresariales y *brokers* políticos locales deja de ser invariablemente esperanzador, las “terapias de choque” económicas y la apresurada celebración de elecciones generan enorme inestabilidad, las “revoluciones” populares no logran instaurar regímenes libres de autoritarismo y nepotismo, los agentes no estatales resultan también capaces de cometer graves violaciones de los derechos humanos, la descentralización se convierte en peligrosa fragmentación política e incentivo para el clientelismo, la provisión de servicios por un mercado desregulado genera riesgos financieros y de seguridad (desde las compañías privadas de seguridad a los flujos financieros, pasando por diásporas y redes de telecomunicaciones digitales) y, como hemos visto, estrategias como la microfinanciación tampoco logran estar a la altura de las expectativas. Tan sólo una década después del final de la Guerra Fría y del triunfo de la globalización liberal, el rol de las instituciones estatales es reconsiderado. Podemos distinguir tres grandes argumentos en este cambio de perspectiva:

- El mercado y la sociedad civil no cuentan con la suficiente capacidad para arrancar la economía y sostenerla por sí solos. Debe existir por lo tanto un rol para cierto tipo de intervención estatal, desde arriba.
- En ausencia de una autoridad centralizada, embarcarse en amplias y profundas reformas puede ser contraproducente. Surge la amenaza de incentivar la formación de estructuras iliberales y generar una mayor conflictividad en vez de crear democracias de mercado estables.
- En definitiva, la construcción de paz liberal ha olvidado la importancia que tiene el monopolio de la violencia y la formación de Estado.<sup>43</sup>

Francis Fukuyama fue uno de los más célebres defensores de aquella “revolución liberal internacional”<sup>44</sup> posterior a la Guerra Fría, escribió sobre el rol de la confianza en la creación de capital social, criticó posteriormente ciertos aspectos de la globalización guiada por el Consenso de Washington, asesoró al Banco Mundial sobre la intervención internacional en las Islas Salomón y ha participado en el debate público y académico sobre las actividades de EEUU en Iraq y Afganistán. Si bien no puede decirse que el perfil público de Fukuyama se corresponda a su relevancia académica en el área y que sea una figura más decisiva que otras, su razonamiento nos servirá de hilo conductor al repasar qué ha ocurrido en el pensamiento sobre la intervención

---

42 C. Cramer, *Violence in Developing Countries. War, Memory, Progress* (Indianápolis: Indiana University Press, 2006), 245-278.

43 Distinguimos entre formación de Estado (*state-making*) y construcción de Estado (*state-building*), aunque argumentaremos que en el núcleo del programa para la construcción de Estado (y de paz) están implícitos los procesos de control de la población y el territorio consustanciales a la formación de Estado.

44 F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (Nueva York: The Free Press, 1992), 39 y ss.

internacional para la consolidación de la paz, donde se ha dado un cambio de perspectiva hacia la construcción del Estado.

### ***Giro hacia la construcción de Estado desde arriba***

Fukuyama ha sido un defensor de la exportación de la democracia liberal y el libre mercado, con matices. Nunca ha sido un neoliberal de tendencias anarcocapitalistas o libertarias, sino un neoconservador. En cualquier caso, las críticas tajantes y generalizadas en su *The End of History and the Last Man* a los regímenes totalitarios, autoritarios y, en general, no liberales (es decir, y según su definición, aquellos que no protegen la propiedad y la empresa privada) forma parte de la *Zeitgeist* del orden posterior a la Guerra Fría. No otro sino que el filósofo comunista Slavoj Žižek ha comentado que, en aquellos momentos, “*todos éramos fukuyamistas*”.<sup>45</sup> Fukuyama contribuyó al entusiasmo antiestatista dominante durante la década de los noventa con su defensa del libre mercado y el posterior énfasis en el capital social y la generación de riqueza desde abajo. Sin embargo, como conclusión a un artículo sobre capital social en *Foreign Affairs*, ya en 1995 advertía:

*The left is wrong to think that the state can embody or promote meaningful solidarity. Libertarian conservatives for their part, are wrong to think that strong social structures will spontaneously regenerate once the state is subtracted from the equation.*<sup>46</sup>

Según relata, el cambio de perspectiva fue gradual y colectivo entre economistas y políticos. Las medidas para reducir la actividad estatal, lideradas por economistas partidarios del Consenso de Washington, no obtuvieron los resultados previstos. Después de las crisis financieras asiática y rusa (1997-1998) la confianza en estas recetas disminuye. Los verdaderos límites del vaciado del Estado, el énfasis en la gobernanza autorregulada y descentralizada, y la “desestatalización”<sup>47</sup> de la política se hacen evidentes cuando nos enfrentamos a un vacío de poder efectivo y a un desgobierno que no resultan facilitadores sino incapacitadores para esos ámbitos de actividad. Fukuyama apunta con ironía que aquellos “paraísos libertarios”<sup>48</sup> que han sido en distintos momentos el África Subsahariana, Iraq o Afganistán, es decir, los estados verdaderamente débiles o colapsados, sirven de recordatorio de las instituciones que se dan por sentadas y sobre las que se construye un mercado libre o florece una sociedad civil.

Estas reflexiones llevan a aquellos mismos agentes responsables de formular las estrategias de economía política mundial a adoptar una Nueva Sabiduría Popular (*New Conventional Wisdom*), también conocida como Post-Consenso de Washington (*Post-Washington Consensus*).<sup>49</sup> La nueva

45 B. G. Bolman y T. Raghuvier, “A conversation with Slavoj Žižek”, *The Harvard Crimson* (10 de febrero de 2012).

46 F. Fukuyama, “Social capital and the global economy”, *Foreign Affairs*, 74:5 (septiembre de 1995), 103.

47 B. Jessop, *The Future of the Capitalist State* (Cambridge: Polity Press, 2003); B. Jessop, “Narrating the future of the national economy and the national state? Remarks on remapping regulation and reinventing governance” en G. Steinmetz (ed.), *State/Culture: State Formation After the Cultural Turn* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), 378-405.

48 F. Fukuyama, *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution* (Nueva York: Farrar, Straus & Giroux, 2011), 13. Véase la crónica de la caída en desgobierno de Iraq en R. Chandrasekaran, *Imperial Life in the Emerald City. Inside Baghdad's Green Zone* (Londres: Bloomsbury, 2007).

49 F. Fukuyama, “The imperative of state-building”, *Journal of Democracy*, 15:2 (2004), 17-31. Una formulación temprana del Post-Consenso de Washington es la de Joseph E. Stiglitz en “More instruments and broader goals:

corriente admite que para imponer el respeto hacia el derecho de propiedad, extraer impuestos efectivamente y hacer cumplir un marco legal que en general permita ofrecer el entorno predecible necesario para el crecimiento económico, hace falta un Estado fuerte. Fukuyama recuerda que, aunque los economistas en las organizaciones internacionales se defiendan diciendo que “por supuesto que sabían”<sup>50</sup> en todo momento de la importancia del fortalecimiento institucional, en los primeros noventa la ofensiva por la liberalización entraba en colisión frontal con la construcción y el fortalecimiento del Estado. Por ejemplo, nociones como la “utopía de los bajos impuestos”<sup>51</sup> implicaban el debilitamiento de la provisión de servicios básicos. Pero sin carreteras, juzgados y policía, sin la garantía de la seguridad física o de la propiedad privada, una economía moderna no puede funcionar. Las instituciones de la administración pública, incluido el sector de la seguridad, se convierten en pieza fundamental para el desarrollo:

*A free market, a vigorous civil society, the spontaneous “wisdom of the crowds” are all important components of a working democracy, but none can ultimately replace the functions of a strong, hierarchical government.*<sup>52</sup>

Fukuyama ha defendido este retorno al fortalecimiento institucional y la construcción del Estado como vía al desarrollo en una serie de publicaciones, algunas con títulos tan explícitos como “The imperative of state-building” o “The right must learn to love the state again”.<sup>53</sup> Es necesario insistir en que este giro critica la versión más extrema de ciertas tesis neoliberales/neoclásicas y sus errores de cálculo, pero en ningún caso sus objetivos—la creación de democracias de mercado—ni sus principios, que son fundamentalmente “sensatos”. Como dice un crítico, al comparar el “antiguo” con el “nuevo” Fukuyama lo que encontramos es que ha dado “un paso adelante y dos atrás”.<sup>54</sup>

En la literatura sobre operaciones de paz, la Nueva Sabiduría Popular tiene su contraparte en las teorías de Roland Paris. Éste argumenta que la teoría que guió las operaciones de construcción de paz iniciadas entre 1989 y 1998, según la cual la liberalización política y económica crearían por sí solas las condiciones para una paz estable y duradera, era reflejo de un “wilsonismo naíf”.<sup>55</sup> La liberalización no dio los resultados previstos sino, a menudo, los opuestos. Paris propone la estrategia alternativa, cuyo ensayo detecta ya en Kosovo, Timor-Leste y Sierra Leona, de la institucionalización previa a la liberalización (*institutionalization before liberalization*, IBL) consistente en abordar la construcción del Estado a través del establecimiento de “una red rudimentaria de instituciones domésticas”<sup>56</sup> de manera preliminar a las reformas liberalizadoras. El

---

Moving toward the Post-Washington Consensus”, *WIDER Annual Lectures*, 2 (Helsinki: UNU/WIDER, 7 de enero de 1998).

50 Fukuyama, “Imperative of state-building”, 27.

51 Fukuyama, *Origins of Political Order*, 13.

52 Fukuyama, *Origins of Political Order*, 13.

53 F. Fukuyama, “Imperative of state-building”; “Nation-building 101”, *The Atlantic Monthly*, 293:1 (enero/febrero de 2004); “Nation-building and the failure of institutional memory” en Íd. (ed.), *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006); “The Post-Washington Consensus. Development after the crisis”, *Foreign Affairs*, 90:2 (marzo/abril, 2011); (con N. Birdsall); “The right must learn to love the state again”, *Financial Times* (20 de julio de 2012) y, desde un punto de vista más amplio, *Origins of Political Order*.

54 T. Meaney, “Getting to Denmark”, *The Nation* (24 de octubre de 2011), 33.

55 R. Paris, *At War’s End. Building Peace after Civil Conflict* (Cambridge University Press, Cambridge, 2004), 7.

56 R. Paris, *At War’s End. Building Peace after Civil Conflict* (Cambridge University Press, Cambridge, 2004), 7.

objetivo a lograr por la IBL y de la Nueva Sabiduría Popular es el mismo que se había planteado desde el neoliberalismo basado en el individualizante *homo œconomicus*: una democracia de mercado, pero esta vez con un esfuerzo extra desde arriba (*top-down*) y una transición con mayores garantías de éxito ya que el fortalecimiento de instituciones gubernamentales es imprescindible para gestionar los profundos cambios que ha de sufrir un país en situación posbélica para transitar hacia el estatus de país estable y desarrollado.

### **Frutos liberales**

Otro problema surge no tanto por la incapacidad de impulsar el crecimiento desde abajo, sino por el tipo de crecimiento que se puede generar. En principio, y en términos generales, la descentralización e individuación de los esfuerzos para el desarrollo económico puede conseguir la “institucionalización de la interdependencia económica”.<sup>57</sup> No obstante, esto puede tomar formas que no son las previstas por los planificadores internacionales. Cuando la interdependencia económica no se encuentra mediada por instituciones estatales, o bien no logra crear la riqueza que promete, o bien genera instituciones semif feudales e liberales en vez de modernas.<sup>58</sup> Como recuerda Fukuyama, las estructuras comunitarias más sólidas tienden a ser las organizaciones criminales.<sup>59</sup> Por si fuera poco, y si algún efecto positivo tuviera el tipo de emprendimiento propio de las economías de guerra en el que medran especuladores, criminales económicos, mercaderes de la muerte y codiciosos señores de la guerra, los planes de reconstrucción lo que buscan es intentar remplazar y desactivar estas instituciones, eso cuando no logran que el capital acumulado abandone el país en vez de permitir su contribución a la estabilidad y expansión económica.<sup>60</sup> Boris Wilke señala que “*control of the means of violence—popularized in the media in the figure of the warlord—remains the precondition for accumulating political, economic, and social capital.*”<sup>61</sup> Así que se acaba llegando a la conclusión de que la transformación de esos tipos de acumulación y explotación “brutales”<sup>62</sup> en economías de mercado liberales también necesita la intervención del Estado, no su inhibición.

En las visiones más radicales de la liberalización, las instituciones del mercado y la sociedad civil preceden a las del Estado. La postura alternativa entiende que las unas no pueden sobrevivir sin las otras y que, de hecho, es necesaria la construcción de un Estado moderno para que surja un mercado o una sociedad civil que se ajusten a cualquier definición contemporánea (v. pp. 60-61). En ausencia de un Estado moderno por supuesto que existen el comercio y la sociedad, pero el mercado y la sociedad civil son animales muy diferentes. Éstos se originaron en clave nacional, es decir, los mercados y las sociedades civiles fueron nacionales antes que internacionales, a pesar de

57 Cramer, *Violence in Developing Countries*.

58 Moore, “Levelling the playing field”; M. Duffield, “Globalization and war economies: Promoting order or the return of history?”, *The Fletcher Forum of World Affairs*, 23:2 (1999), 21-36; C. Cramer y J. Goodhand, “Try again, fail again, fail better? War, the state, and the ‘post-conflict’ challenge in Afghanistan”, *Development and Change*, 33:5 (2002).

59 Fukuyama, “Social capital”, 94.

60 “*profiteers*”, “*economic criminals*”, “*wartime entrepreneurs*” y “*greedy warlords*”, Cramer y Goodhand, “Try again, fail again, fail better?”, 888. Véase también C. Nordstrom, *Shadows of War. Violence, Power, and International Profiteering in the Twenty-First Century* (Berkeley: University of California Press, 2004).

61 B. Wilke, “State-building in Afghanistan? Taking stock of the international presence in the Hindu Kush”, *SWP Research Papers* (Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik, agosto de 2004), 15.

62 Cramer y Goodhand, “Try again, fail again, fail better?”, 889.

que existieran relaciones comerciales y sociales transfronterizas. El supuesto debilitamiento de los Estados nación parece plantear la liberación de estas instituciones pero, como se ha visto en contextos de auténtica ausencia del Estado, experimentan enormes dificultades para desarrollarse. A ojos de los comentaristas externos, las relaciones económicas y sociales premodernas que se establecen en ese clima resultan iliberales, decadentes y corruptas. Los títulos de propiedad, las relaciones financieras, la acción política colectiva, las organizaciones religiosas, y tantas otras instituciones tienen que sufrir una reforma profunda, a menudo una refundación o una nueva creación, para ser compatibles con el Estado moderno.

En el ámbito de los servicios financieros, los modelos iliberales están muy desarrollados dentro de lo que se denomina banca informal. Ésta está constituida por instituciones financieras espontáneas y no estatales edificadas alrededor de vínculos étnicos y familiares y asociaciones financieras desreguladas. A pesar de constituir un auténtico fenómeno autónomo y global que debería entusiasmar al proyecto neoliberal, se ha enfatizado su carácter depredador y patrimonial. Además, de la preocupación sobre la amenaza que suponen a personas vulnerables los prestamistas y usureros, se ha pasado a recalcar la relación de las redes informales de transferencias con el crimen organizado y el terrorismo.<sup>63</sup> La microfinanciación es aceptable, por tanto, cuando no está relacionada ni con instituciones estatales ni con relaciones sociales que no se ajustan al modelo liberal. Como afirma Bateman, se trata de una estrategia más para el control de las *borderlands*.<sup>64</sup>

### ***Monopolio de la violencia: la seguridad como prerrequisito***

Recordemos que entre las condiciones previas para la implementación de proyectos de microfinanciación se asumía algo que, en contextos de conflicto y posbélicos, no es trivial: un nivel mínimo de seguridad. Sin las garantías mínimas, por ejemplo, para la protección de la propiedad privada, el cumplimiento de los contratos, y la libertad de movimiento, las actividades productivas y comerciales no pueden desarrollarse ni al nivel más micro. Es más, los marcos legales, las infraestructuras, los servicios sociales básicos que se proponían dentro de aquel modelo para la microfinanciación como instituciones “opcionales” propias de una fase más avanzada, también descansan en la premisa de la formación del Estado. Los marcos legales no pueden aplicarse sin un sistema de seguridad y justicia debido a los límites propios del capital social cuando se trata de extender la confianza y las normas más allá del nivel local. Los sistemas judiciales y otras instituciones administrativas necesarias para la formulación y cumplimiento de las leyes no pueden establecerse sin un sistema fiscal eficaz y homogéneo, que a su vez depende del control de la población y el territorio. Nos encontramos, pues, con requisitos clásicos de la formación de los Estados y el establecimiento de la soberanía como son el control de las fronteras, el control de armas, la autoridad centralizada, etc. Fukuyama expresa gráficamente el planteamiento weberiano:

63 Los sistemas más conocidos son el *hawala*, de origen indio, y el *fei ch'ien* chino. S. Gorbunov, “Informal money transfer systems: Opportunities and challenges for development finance”, *DESA Discussion Paper Series*, ST/ESA/2002/DP/26 (Nueva York: Naciones Unidas, noviembre de 2002).

64 M. Bateman, “Microfinance and borderlands: Impacts of ‘local neoliberalism’”, en M. Pugh, N. Cooper y M. Turner (eds.), *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding* (Basingtonke: Palgrave, 2008). Véase también, Nordstrom, *Shadows of War*, 96-98.

*The essence of stateness is enforcement: the ability, ultimately, to send someone with a uniform and a gun to force people to comply with the state's laws.*<sup>65</sup>

Por su parte, el notable teórico de la democracia Larry Diamond, reflexionando sobre la reconstrucción de Iraq en un volumen editado por Fukuyama, es aún más expresivo:

*Without security, none of the other foundations [para reconstruir un Estado] can develop.... [S]ecurity trumps everything else. It is not simply one leg of a table; it is the central pedestal that bears the bulk of the table's weight.... Without security, a country has nothing but disorder, distrust, desperation, and despair—an utterly Hobbesian situation in which fear pervades and raw force dominates.... [A] country must first have a state before it can have a democratic state. The primary requirement for a state is that it hold a monopoly over the means of violence.*<sup>66</sup>

Dicho de otra manera, el monopolio de la violencia precede a su legitimación (fundamentada bien sea a través de la gobernanza democrática o de la provisión de bienes y servicios materiales). Ahora bien, incluso esas posturas que Fukuyama y otros critican por defender el debilitamiento del Estado... ¿Han sido realmente antiestadistas? ¿De verdad no consideraban, ni de manera implícita, la necesidad de la formación de estados? En última instancia, ¿se abandonó efectivamente en algún momento la idea del monopolio sobre los medios de violencia?

Fukuyama califica las ideas según las cuales mercado y sociedad civil reemplazan a instituciones estatales y gobiernos centralizados “fantasías de la ausencia de Estado”.<sup>67</sup> Éstas se sostienen debido a que en el mundo desarrollado el Estado se da por supuesto, invisibilizándose así sus funciones. Nos encontramos tan habituados a su existencia que sufrimos una “ceguera”<sup>68</sup> respecto a las instituciones que nos rodean, llegando a defender su desbaratamiento sin ser conscientes de las consecuencias que ello conllevaría. En otras palabras, sufrimos lo que Jens Bartelson denomina la “condición estatista”, la incapacidad de pensar políticamente más allá del Estado.<sup>69</sup> En la misma línea, en un comentario sobre la obra de Pierre Clastres, Ángel J. Cappelletti afirmaba en referencia al Estado en su sentido antropológico (es decir, no sólo el Estado moderno):

Toda la educación moderna, liberal o antiliberal, tiende a suponer la idea del Estado como forma necesaria y perfecta de la sociedad. El hombre de nuestro tiempo no puede concebir, por lo común, una sociedad sin gobierno ni se imagina la posibilidad de una permanente convivencia humana sin alguna forma de Estado. El Estado se le presenta como una categoría ontológica.<sup>70</sup>

65 Fukuyama, “Imperative of statebuilding”, 21, énfasis en el original.

66 L. Diamond, “What went wrong and right in Iraq” en F. Fukuyama (ed.), *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006), 176-177. En la versión del maestro de Fukuyama, Samuel P. Huntington, “*The primary problem is not liberty but the creation of a legitimate public order. Men may, of course, have order without liberty, but they cannot have liberty without order. Authority has to exist before it can be limited*”, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), 7-8.

67 “*fantasies of statelessness*”, Fukuyama, *Origins of Political Order*, 10-14.

68 Fukuyama, *Origins of Political Order*, 11.

69 J. Bartelson, *The Critique of the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

70 A.J. Cappelletti, “Pierre Clastres: La sociedad contra el estado”, *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, 30:72 (1992), 145.

Parte de nuestra hipótesis es que, incluso durante ese período neoliberal que Fukuyama y otros critican por antiestatista, siempre fue asumido que las funciones estatales básicas estarían presentes y que para ello el Estado tendría la suficiente fuerza.<sup>71</sup> El programa liberal muy pocas veces se olvidó de la necesidad de la estatalidad. De hecho, tan asumida estaba que el discurso antiestatista no veía contradicción con “intervenciones robustas” o la centralidad dada al control de armas.

El ejemplo de la microfinanciación nos ha servido para plantear ciertas cuestiones que esta investigación quiere abordar. En primer lugar, ¿cuáles son los mecanismos a través de los cuales se logra ese consenso alrededor de un conjunto de principios liberales, un consenso en el que hasta los radicales de izquierda se sienten “fukuyamistas”? En segundo lugar, ¿qué rol desempeñan en esto los principios de la multidimensionalidad, el enfoque en las personas y el desarrollo desde abajo, en definitiva la teorías sobre las relaciones entre sociedad y Estado? Finalmente, ¿qué ocurre con ese consenso cuando se transforma y da el giro hacia una perspectiva que recupera el papel central del Estado? ¿Qué cambia y qué continúa siendo igual?

---

71 Explicamos la diferencia entre foco/alcance (*scope*) y fuerza (*strength*) en pp. 42-43.

## 2. Delimitación y caracterización de la intervención internacional para la consolidación de la paz

[McCoy and Kirk, dressed in the leathers of hill people]

DR. MCCOY: *Want to think about it again, Jim? Starfleet's orders about this planet state no interference with...*

CAPTAIN KIRK: *No interference with normal social development. I'm not only aware of it, it was my survey thirteen years ago that recommended it.*

MCCOY: *I read it. Inhabitants superior in many ways to humans. Left alone, they undoubtedly someday will develop a remarkably advanced and peaceful culture.*

KIRK: *Indeed. And I intend to see that they have that chance. You coming with me?*

MCCOY: *Do I have a choice?*

“A Private Little War”  
Gene Roddenberry y Jud Crucis, *Star Trek* (1968)

En su informe de 1992, *Un programa de paz*, el secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, caracterizaba la consolidación de la paz después de los conflictos como el conjunto de aquellas “medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación de los conflictos”.<sup>72</sup> Entre las medidas propuestas se encontraban la desmilitarización, la promoción de los derechos humanos y de la participación política, los proyectos de desarrollo económico y social, y otras que, de manera genérica, establecieran las condiciones para la recuperación y la reconciliación. La consolidación de la paz quedaba así constituida como un concepto de definición tan amplio como ambiguo. En 2007, Barnett et ál. detectaban 24 diferentes definiciones, “versiones institucionalizadas” o “alias”, del término: una por cada organización que estudiaron.<sup>73</sup>

Aunque es un hecho que la intervención internacional para la consolidación de la paz se debate entre “la ambigüedad y la identidad”,<sup>74</sup> nos inclinamos a pensar que este concepto cuenta con un espacio definido y reconocible, y de hecho intentaremos demostrar en esta tesis que sus distintas formulaciones presentan un patrón homogéneo. No obstante, evitaremos adelantar a priori una definición estricta y excluyente del concepto, entre otras cosas para evitar caer en un problema metodológico: varios de los parámetros que se utilizan para definir este fenómeno son establecidos por la propia narrativa de los planes estratégicos que es nuestro objeto de estudio. El

72 Oficina Ejecutiva del Secretario General (EOSG), *Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, Informe del Secretario General ante la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, A/47/277-S/24111 (Nueva York: Naciones Unidas, 17 de junio de 1992), §64.

73 M. Barnett et ál., “Peacebuilding: What is in a name?”, *Global Governance*, 13 (2007).

74 V. Chetail, “Introduction: Post-conflict peacebuilding—Ambiguity and identity”, en íd. (ed.), *Post-Conflict Peacebuilding. A Lexicon* (Oxford: Oxford University Press, 2009), 1-33.

contexto y delimitación de esta introducción es, por lo tanto, provisional y es necesario mantenerlo así para no contaminar el análisis posterior. Gran parte de lo que a continuación se expone es objeto de debate académico, constantes reformulaciones técnicas y controversia política, lo cual se verá reflejado en el resto de la investigación. Presentaremos a continuación un campo de límites difusos, donde es posible reconocer un área común, pero que puede cambiar dependiendo de la perspectiva histórica e ideológica desde el que se observa.

## 2.1. Definiciones extensionales e intensionales

Una vía posible de delimitación es la definición extensional, no en el sentido en que *Un programa de paz* enumera posibles medidas a tomar, sino en el de producir una lista exhaustiva de las intervenciones para la consolidación de la paz hasta la fecha.<sup>75</sup> Así, es práctica habitual en la literatura ofrecer una versión más o menos refinada de la definición de Boutros-Ghali para seguidamente ilustrar el significado de ésta con una relación de misiones o, más a menudo, de países en donde se han dado intervenciones de este tipo (normalmente, con fechas de inicio y final, esta última siempre más discutible, como veremos). Sin embargo, tales definiciones extensionales producen listas dispares de casos debido a diferencias en los criterios aplicados o los períodos bajo estudio. Por ejemplo, Roland Paris y Timothy D. Sisk citan 21 operaciones en 20 países durante el período de 1989 a 2007, mientras que el Fondo de Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz ha admitido a 23 países como candidatos para su ayuda desde 2006. Sólo nueve países coinciden entre ambas listas. Por otro lado, la *Multilateral Peace Operations Database* del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) contiene más de 600 operaciones, militares o políticas, activas en algún momento en el período de 1990 a 2013 (pudiéndose haber iniciado mucho antes). En esta base de datos, las operaciones no se encuentran clasificadas como de mantenimiento, establecimiento o consolidación de la paz, pero podemos encontrar nueve países o territorios en los que el mandato de distintas misiones incluyen los términos construcción de paz, reconstrucción, y/o recuperación. En estos y otros 18 países o territorios adicionales los mandatos han incluido actividades típicas de la consolidación de la paz como son el desarme, la desmovilización de combatientes, el retorno<sup>76</sup> y/o la reconciliación (v. en la Tabla 2.1, p. 35, una comparación entre estas y otras fuentes).

A pesar de los diferentes marcos temporales y criterios de definición de las fuentes, existe cierto consenso sobre que en 13 países o territorios se han producido este tipo de operaciones: Afganistán, Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, Darfur, Guatemala, Haití, Liberia, la RD Congo, Sierra Leona, Somalia, Sudán y Timor-Leste. Sobre otros 8 se da cierta coincidencia, aunque no tan marcada: Chad, Croacia, Kosovo, Líbano, la República Centroafricana y, quizás, Iraq, Guinea y Guinea-Bissau. Nos encontraríamos ante operaciones en unos veinte países de un conjunto potencial que sobrepasa los cuarenta casos.

Así pues, el conjunto de operaciones para la consolidación de la paz presenta un relativamente amplio y diverso espectro de casos particulares. No vamos a analizar en detalle los criterios de estas fuentes, ni considerar la casuística pasada y presente de contextos y misiones, sino que

75 Una definición extensional o denotativa es aquella que enumera todos los objetos de un conjunto. Se contrapone a una definición intensional, en la cual se especifican las propiedades necesarias y suficientes para pertenecer a tal conjunto.

76 Retorno puede referirse tanto al de los refugiados como al de los desplazados internos.

Tabla 2.1: Países y territorios sujetos a operaciones internacionales para la consolidación de la paz

	P&S	D&S	ID	PBF	PCNA	SIPRI a	SIPRI b
Afganistán	*		*		*	*	*
Angola	*	*				*	*
Bosnia y Herzegovina	*	*					
Burundi	*		*	**			*
Camboya	*	*					
Chad			*	*			*
Chechenia							*
Chipre							*
Colombia							*
Comoras				*			*
Côte d'Ivoire	*		*	*		*	*
Croacia	*	*					*
Darfur	*			*	*	*	
El Salvador	*	*					
Etiopía			*				
Georgia		*					*
Guatemala	*	*		*			*
Guinea			*	*			
Guinea-Bissau			*	**			
Haití		*	*	*	*		*
Iraq					*	*	*
Kenya				*			
Kirguistán				*			
Kosovo	*					*	*
Líbano		*		*			*
Liberia	**	*	*	**	*		*
E.R.Y. Macedonia							*
Mozambique	*	*					
Namibia	*	*					
Nepal			*	*			
Nicaragua	*	o					
Pakistán					*		
Papúa Nueva Guinea			*				
Rep. Centroafricana		*	*	**			*
R.D. Congo	*	*	*	*			*
Rwanda	*	*					
Serbia		*					*
Sierra Leona	*	*	*	**		*	*
Somalia		*	*	*	*		*
Sri Lanka				*			
Sudán	*		*	*	*	*	*
Tayikistán		*					*
Timor-Leste	*	*	*	*	*	*	*
Togo			*				
Uganda				*			
Yemen					*		
Zimbabwe					*		
TOTAL	20	21	16	22	11	9	26

Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes:

P&S: Principales operaciones para la consolidación de la paz, 1989-2007, en Paris y Sisk, *Dilemmas of Statebuilding*, 2.

Dos asteriscos (\*\*\*) indican dos operaciones en distintos períodos.

D&S: Operaciones ONU en guerras civiles iniciadas en 1945-1999, Doyle y Sambanis, *United Nations Peace Operations*, 76. Un asterisco normal (\*) indica misión intrusiva (*multidimensional PKO o enforcement*); uno fino (\*), misión de acompañamiento (*traditional PKO u observer mission*).

ID: países afectados por el conflicto participantes en el IDPBSB.

PBF: países candidatos a recibir asistencia del Fondo de Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz (PBF), a noviembre de 2012. Dos asteriscos (\*\*\*) indican que es también un país en el programa de la Comisión para la Consolidación de la Paz.

PCNA: países y territorios para los que Naciones Unidas y el Banco Mundial han llevado a cabo una evaluación de necesidades post-conflicto (PCNA) o documento similar.

SIPRI a: países y territorios en los que se encuentra desplegada una operación de paz multilateral (2000-2010) en cuyo mandato se incluye *peace-building, reconstruction y/o recovery*, SIPRI, *Multilateral Peace Operations Database*.

SIPRI b: países y territorios en los que se encuentra desplegada una operación de paz multilateral (2000-2010) en cuyo mandato se incluye *disarmament, demobilization, return y/o reconciliation*, SIPRI, *Multilateral Peace Operations Database*.

vamos a plantear los principales criterios y estrategias de definición que explican que esta veintena de casos sean considerados por lo común pertenecientes a una misma categoría. Esas estrategias de definición intensional se apoyan en distintos atributos de las operaciones, los cuales están sujetos a gradaciones. Con atributos nos referimos, precisamente, a “intervención”, “internacional”, “consolidación/construcción de la paz” y “posconflicto”.

Se tienen en cuenta también dos enfoques comunes en la literatura especializada, aunque en esta tesis no estructurarán la contextualización y delimitación del fenómeno. En primer lugar, enmarcamos el análisis en el período posterior a la Guerra Fría, pero sin enfatizar en exceso el carácter innovador de las misiones de consolidación de la paz ya que, a pesar de la indudable novedad de estos programas, ésta será relativizada en posterior análisis en lo que respecta a importantes características del fenómeno.

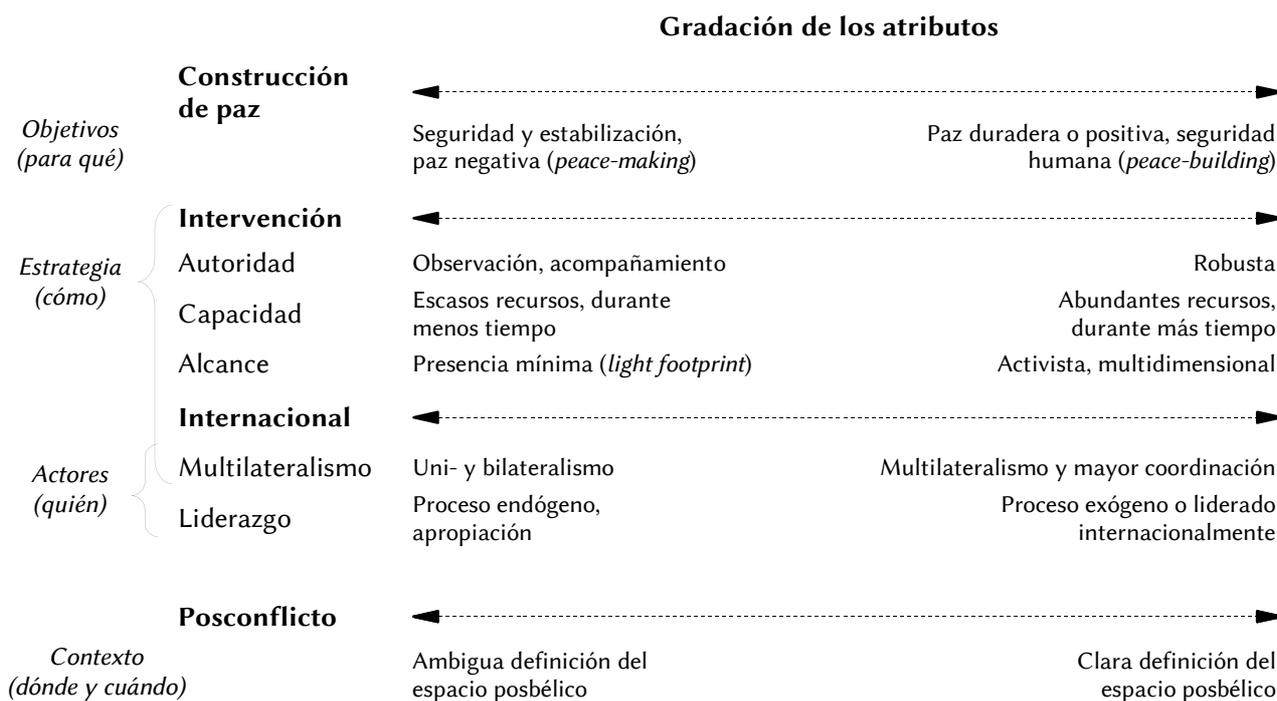
Otro encuadre habitual historia las diferentes fases o etapas en la evolución de las misiones de paz y las caracteriza en función de objetivos y estrategias cambiantes. Existen varias propuestas de clasificación de estas “generaciones” de operaciones de paz, fundamentalmente siguiendo sus vicisitudes en la evolución desde un enfoque “tradicional” a uno “multidimensional”, “global” (*comprehensive*) o “complejo”.<sup>77</sup> Esta evolución hacia la multidimensionalidad responde a un proceso general de ampliación, mayor comprehensividad, integración y armonización de objetivos, estrategias y actores. Por lo común, a los diversos problemas y dilemas que han ido surgiendo debido a una creciente complejidad, se ha reaccionado con una mayor profundización en estas transformaciones. Por ello, enfatizamos las continuidades de esta evolución a nivel general, evitando la referencia a “generaciones”, pero entendemos contextualmente los cambios, pasos en falso y retrocesos a distintas velocidades en lo que respecta a los atributos y distintos componentes de las operaciones de paz. Es decir, partimos de una visión basada en un continuo de creciente intervención internacional para la consolidación de la paz, compuesto por distintas líneas de evolución en paralelo de esos atributos que dan cuenta de distintas formulaciones y explican que ésta no resulte uniforme (v. Diagrama 2.1, p. 37).

A continuación, exploraremos brevemente estos atributos sin pretender formular una definición definitiva, sino como acotamiento del campo de análisis posterior e introducción a varios de los elementos contestados de estas actividades. El contexto histórico y político más amplio de las intervenciones internacionales para la consolidación de la paz es uno de los elementos que esta tesis busca establecer con mayor claridad. Por lo tanto, en esta introducción nos limitaremos a describir una panorámica general que más tarde será detallada, problematizada y reformulada en distintas partes de la investigación.

## 2.2. La construcción de paz

La construcción de paz internacional constituye un área específica de la ayuda, cooperación e intervención internacional humanitaria y para el desarrollo, y la promoción de los derechos humanos. (Utilizaremos el término de *ayuda* o *cooperación internacional* como concepto paraguas que define las acciones para la estabilidad y mejora económica, política y social que los países desarrollados y las organizaciones internacionales lideradas por éstos llevan a cabo en otras partes

<sup>77</sup> v., p. ej., K. St-Pierre, “Then and now: Understanding the spectrum of complex peace operations”, *Research Reports* (Ottawa: Pearson Peacekeeping Center, 2008); Paris y Sisk, *Dilemmas of Statebuilding*.



**Diagrama 2.1: Gradación de los atributos de la intervención internacional para la consolidación de la paz**

del mundo desde el final de la Segunda Guerra Mundial). Este tipo de intervención se inaugura con el plan de reconstrucción de Europa Occidental y la ocupación de Alemania y Japón, continúa durante el proceso de descolonización, y toma un nuevo auge a partir de los años ochenta y, en especial, tras el final de la Guerra Fría.<sup>78</sup> Por ello, existen continuidades entre este nuevo programa con el período colonial, así como relaciones con intervenciones militares y diplomáticas, migraciones, expansiones religiosas, catástrofes naturales y otros elementos y fenómenos a nivel internacional.<sup>79</sup>

El punto de partida de este estudio es la adopción de *Un programa de paz* en 1992, momento en que la consolidación de la paz se institucionaliza y populariza en el ámbito de las relaciones internacionales. Sin embargo, el concepto tiene su origen en los años setenta en el campo académico de la investigación para la paz y en la práctica reflexiva de los profesionales de los ámbitos de la gestión de conflictos, los derechos humanos y la cooperación al desarrollo, entre los que destacaron Johan Galtung, John Burton o Kenneth Boulding. Se relaciona desde un principio

78 Las comparaciones proliferaron a partir de la ocupación de Iraq. Véase, p. ej., J. Dobbins et ál., *America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq* (Santa Monica: RAND Corporation, 2003); N.M. Serafino, "Post-war Iraq: Potential issues raised by previous occupation and peacekeeping experiences", *Congressional Research Service Report*, RL31871 (Washington: Library of Congress, abril de 2003); R.S. Jennings, "The road ahead: Lessons in nation building from Japan, Germany, and Afghanistan for postwar Iraq", *Peaceworks*, 49 (Washington: United States Institute of Peace, abril de 2003); y una discusión crítica sobre similitudes y diferencias en A.J. Williams, "Reconstruction: the missing historical link", en O.P. Richmond (ed.), *Peacebuilding: Critical Developments and Approaches* (Basingtoke: Palgrave, 2010). Cabe añadir que durante el periodo de la Reconstrucción (1863-1877) posterior a la Guerra de Secesión estadounidense, ya se anticipan varias de las características de estos programas enfocados hacia la "construcción nacional" (*nation-building*) en el Sur.

79 M. Duffield, *Development, Security and Unending War. Governing the World of Peoples* (Londres: Polity, 2007); M. Pugh, "Peacebuilding as developmentalism: Concepts from disaster research", *Contemporary Security Policy*, 16:3 (1995).

con la seguridad no militar, la diplomacia paralela, el humanismo, los derechos humanos, el desarrollo, la paz positiva y otros elementos que persistirán en la nueva versión post-Guerra Fría. En esencia, la construcción de paz se contraponen a y trasciende el concepto de pacificación o estabilización. A diferencia de la pacificación, toma una perspectiva a largo término que sólo puede ser sostenida si se dan las condiciones que desactivan las causas originales de los conflictos. Así, partiendo de los conceptos de violencia estructural y cultural, y el énfasis en las necesidades básicas (materiales y políticas) como origen de las guerras, plantea una resolución o gestión de los conflictos armados fundamentada en la paz duradera o positiva. La paz positiva es un concepto estrechamente ligado a otros tales como la justicia social, el desarrollo emancipador y la seguridad humana, que se contraponen a la paz negativa, o mera ausencia de la violencia física (v. p. 64 y ss.).<sup>80</sup>

Una vez institucionalizada, la consolidación de la paz plantea nuevos objetivos, con la voluntad de hacer efectivo el supuesto dividendo de la paz favorecido por el nuevo contexto tras la Guerra Fría. En *Un programa de paz*, Boutros-Ghali afirma que la autoridad de Naciones Unidas en la materia se fundamenta en el consenso de que la “paz social es tan importante como la paz estratégica o política”.<sup>81</sup> Como veremos más adelante, los proyectos y actividades que pueden contribuir a este fin son innumerables. Esto se refleja en la evolución de las misiones de mantenimiento de la paz “tradicionales” a las “multidimensionales”, finalmente subsumidas en la más amplia consolidación de la paz. Exploraremos esta multidimensionalidad expansionista cuando hablemos sobre el alcance de las intervenciones.

Por consiguiente, una de las razones por las que el catálogo de países y territorios puede variar es que los términos construcción de paz (*peace-building*) y consolidación de la paz después de los conflictos (*post-conflict peace-building*) pueden resultar ligeramente ambiguos, y las fronteras entre éstos y el establecimiento y el mantenimiento de la paz (*peace-making* y *peace-keeping*), dinámicas y borrosas. El propio Boutros-Ghali ya cuestionó la distinción entre consolidación de la paz después de los conflictos y la consolidación de la paz a secas, o preventiva, en el *Suplemento de “Un programa de paz”*,<sup>82</sup> publicado tan sólo tres años después del *Programa*. Volveremos a este punto al referirnos al momento posbélico. También hay quien considera como operaciones para la consolidación de la paz algunas que tuvieron lugar antes de que Naciones Unidas comenzara a utilizar el concepto, como las de Namibia, Camboya, Guatemala o El Salvador. Por su parte, organizaciones como el Banco Mundial o la OCDE no adoptaron el término y siguieron hablando de reconstrucción hasta bien entrada la segunda mitad de la década de los noventa.<sup>83</sup>

80 v. O.P. Richmond, *Peace in International Relations* (Londres: Routledge, 2008); R. Grasa, *Cincuenta años de evolución de la investigación para la paz. Tendencias y propuestas para observar, investigar y actuar* (Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2010); J. Heathershaw, “Unpacking the liberal peace: The dividing and merging of peacebuilding discourses”, *Millennium – Journal of International Studies*, 36:3 (2008). Por supuesto, la división que hace Immanuel Kant en su *Paz Perpetua* (1795) entre los artículos “preliminares” y “definitivos” del tratado puede considerarse una precursora de la distinción entre pacificación y construcción de paz.

81 Naciones Unidas (EOSG), *Un programa de paz*, §59.

82 Naciones Unidas, Oficina Ejecutiva del Secretario General (EOSG), *Suplemento de “Un programa de paz”*: *Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del Cincuentenario de las Naciones Unidas*, Memoria del Secretario General presentada ante la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, A/50/60-S/1995/1 (Nueva York: Naciones Unidas, 25 de enero de 1995), §49.

83 Entre documentos de la misma época aún refiriéndose a *post-conflict reconstruction*, encontramos sus primeras menciones a la construcción de paz en M. Cullen y J. Mendelson Forman, *Conflict Prevention and Post-Conflict*

Las operaciones diseñadas bajo esta nueva formulación de los objetivos de la construcción de paz han extendido el alcance y profundidad de sus actividades, por lo cual han necesitado también ir acompañadas de una mayor autoridad y de mayores recursos. Pasamos a discutir a continuación estos elementos de la intervención.

### 2.3. La intervención

En esta investigación entendemos la intervención como algo íntimamente ligado pero distinto del *intervencionismo* (la imposición o injerencia en los asuntos domésticos de un Estado). En la era posterior a la Guerra Fría, la actitud hacia el principio de soberanía ha experimentado profundos cambios, pero también es cierto que esto no se debe tan sólo a una evolución teórica, sino que ha sido consecuencia de que la comunidad internacional se ha visto a sí misma dotada de mayores oportunidades, mayores capacidades y una mayor voluntad para intervenir. Por otro lado, si existe el concepto de intervención internacional es porque también existe una “intervención no internacional”. Aquí vamos a abordar esa dimensión de orden superior que es la intervención sobre una sociedad, centrándonos en el cómo. Aunque continuaremos haciendo referencia a intervenciones internacionales, dejamos para un análisis posterior sobre el carácter específicamente internacional del fenómeno que nos ocupa.

Doyle y Sambanis consideran que el mejor indicador del grado de intervención—lo que denominan “*international assistance/authority*”—,<sup>84</sup> es el mandato otorgado por el Consejo de Seguridad a una operación. Éste debería ser expresión (*proxy*) tanto de la fuerza como de las capacidades y el interés internacional por la intervención. Desarrollamos esta idea con las aportaciones de otras fuentes que enfatizan dimensiones alternativas de la intervención,<sup>85</sup> para proponer tres atributos interrelacionados: autoridad, capacidad y alcance.

#### **Autoridad**

El mandato establece la base legal sobre la que resta la legitimidad de la operación, lo que aquí denominamos *autoridad*.<sup>86</sup> De manera crucial, ésta se relaciona con la potestad para hacer uso de la fuerza. Así, pueden darse desde operaciones de observación hasta intervenciones “robustas” con el mandato de una imposición de la fuerza bajo el capítulo VII, pasando por varios niveles de liderazgo, asistencia, condicionalidad o acompañamiento internacional.

Existen ligeras divergencias en cuanto a lo que se consideran operaciones robustas. Naciones Unidas en un caso incluye aquellas bajo los capítulos VI o VII que *no excluyan* el uso de la fuerza, y en otro aquellas en las que el Consejo de Seguridad autoriza el uso de “todos los medios

---

*Reconstruction: Perspectives and Prospects* (Washington: Banco Mundial, 1998) y el *Policy Statement “Conflict, Peace and Development Co-Operation on the Threshold of the 21st Century”* del OCDE/CAD (París: 1997). La OCDE recoge menciones previas por parte de otras instituciones en algunas actas de reuniones.

84 M.W. Doyle y N. Sambanis, *Making War and Building Peace. United Nations Peace Operations* (Princeton: Princeton University Press, 2006), 65.

85 Naciones Unidas, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO), *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines [Capstone Doctrine]* (Nueva York: Naciones Unidas, 2008); D.M. Edelstein, “Foreign militaries, sustainable institutions, and postwar statebuilding”, en Paris y Sisk, *Dilemmas of Statebuilding*, 81-103; Fukuyama, “The imperative of state-building”.

86 Doyle y Sambanis: *strength*; DPKO: *mandate*; Fukuyama: *scope*; Edelstein: *intrusiveness*.

necesarios”.<sup>87</sup> Doyle y Sambanis consideran cuatro tipos de mandato: misiones de observación, mantenimiento de la paz tradicional, mantenimiento de la paz multidimensional, e imposición de la paz bajo el capítulo VII.<sup>88</sup> Los dos primeros tipos se consideran de acompañamiento (*monitoring*) o “mantenimiento de la paz débil” y las dos segundas, intrusivas o de “mantenimiento de la paz fuerte”.<sup>89</sup>

Doyle y Sambanis también proponen una clasificación, no directamente relacionada con la anterior, de cuatro tipos de autoridad transicional de Naciones Unidas: acompañamiento o facilitación (a la que pertenecen la mayoría de las operaciones), autoridad administrativa, autoridad ejecutiva, y “*full sovereign trusteeship-like supervision*”. De manera pareja, Jarat Chopra distingue entre asistencia, colaboración, control y gobernación.<sup>90</sup>

En principio, las operaciones para la consolidación de la paz pueden tomar cualquiera de estas formas. No obstante, el capítulo VII y otras medidas firmes han sido invocadas a menudo para operaciones en situaciones de posconflicto. Como advierte la *Doctrina Capstone*, esto puede llevar a engaño a la hora de evaluar la naturaleza de una operación. Se deben tener en cuenta, además, las Normas de Intervención militares y las Directrices sobre el Uso de la Fuerza para la policía. Y, aún más importante, se ha de considerar las capacidades para apoyar este mandato y las tareas encargadas, aspectos a los que ahora dirigimos nuestra atención.

### Capacidad

El “tamaño”<sup>91</sup> o capacidad de la operación para ejercer el rol asignado se encuentra asociado a lo anterior: ¿Con qué recursos materiales cuenta una operación para planificar, ejecutar e imponer sus objetivos? Los indicadores más comunes son el número de tropas desplegado, el presupuesto destinado y durante cuánto tiempo se comprometen estos recursos. Tales cifras, en valores per cápita, reflejarían la capacidad de ejecutar el mandato. En términos absolutos, sería posible asociarlas al interés de la comunidad internacional por lograr los objetivos de la operación. Por ejemplo, París y Sisk fijan un nivel mínimo de 200 enviados militares para considerar relevante una intervención. De manera análoga, Doyle y Sambanis sugieren considerar como indicador, de manera alternativa al mandato del Consejo de Seguridad, cuál es la asistencia económica global para la construcción de paz (véanse, por ejemplo, las cifras del Banco Mundial en el Gráfico 2.1, p.

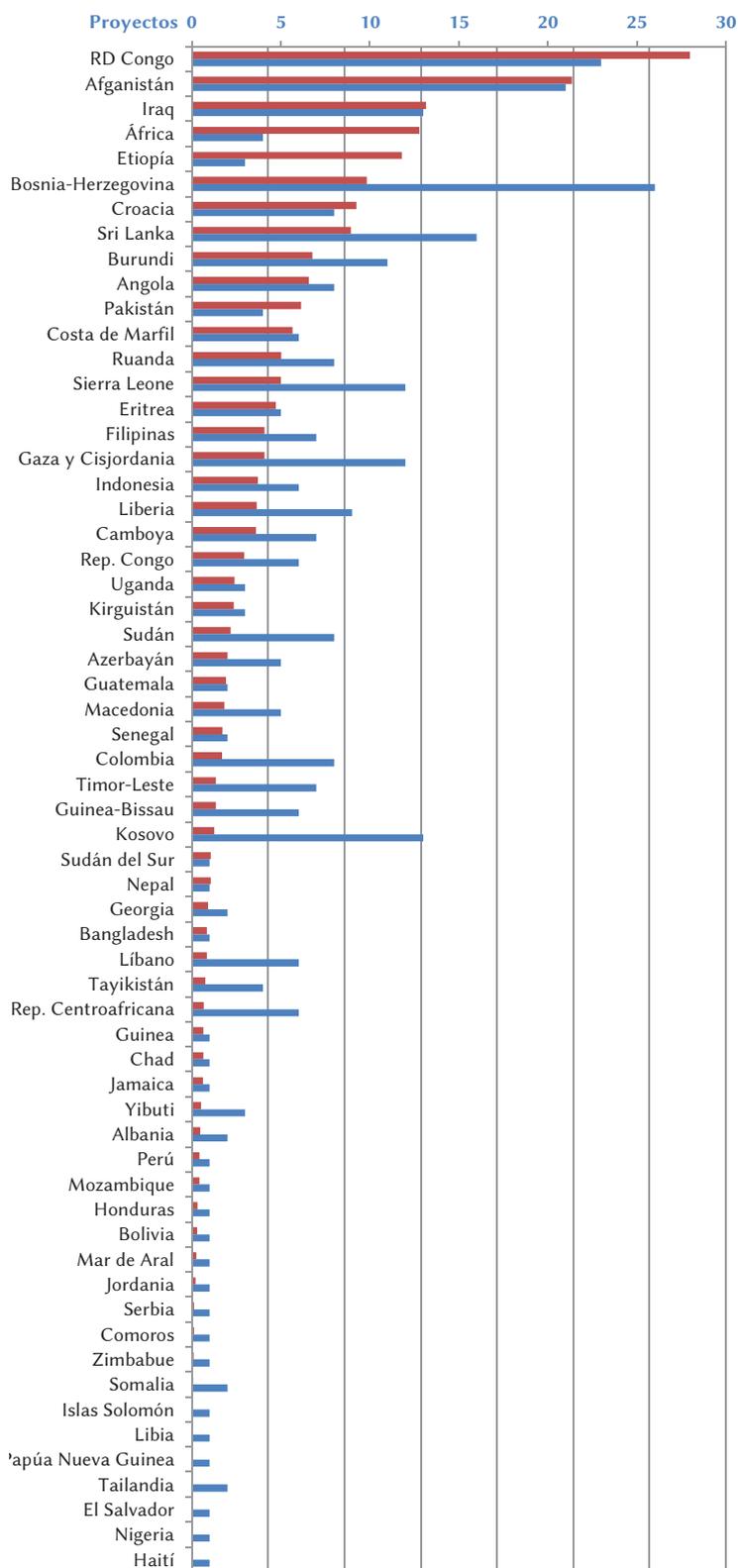
87 Cf. “*robust peacekeeping*” en el *Sistema de referencia terminológica de las Naciones Unidas [UNTERM]* del Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias de Naciones Unidas (Nueva York: Naciones Unidas, 1993-2014), y DPKO, *Capstone Doctrine*, 34. De hecho, el capítulo VI no ha sido nunca invocado explícitamente aunque las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz han estado asociadas a él (DPKO, *Capstone Doctrine*, 13).

88 El capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas permite al Consejo de Seguridad determinar “la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión” (Art. 39) y adoptar medidas preventivas o coercitivas, incluyendo la fuerza militar (Arts. 41 y 42), Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia* (San Francisco: Naciones Unidas, 1945). Existen diferencias entre los usos tácticos y estratégicos de la fuerza. El primero se asocia al mantenimiento de la paz (Cap. VI y/o VII), el segundo a la imposición de la paz (Cap. VII, v. DPKO, *Capstone Doctrine*, 19).

89 Doyle y Sambanis, *United Nations Peace Operations*, 84.

90 *Assistance, partnership, control, governorship*. Citado en S. Chesterman., *You, The People. The United Nations, Transitional Administration, and State-building* (Oxford: Oxford University Press, 2004), 56, n. 33.

91 Edelstein y DPKO: *size*; Doyle y Sambanis: *capacity and interest*; Fukuyama: *strength*.



**Gráfico 2.1: Proyectos de reconstrucción posbélica del Banco Mundial**

Proyectos del Banco Mundial clasificados bajo el área temática “Conflict prevention and post-conflict reconstruction” (1990-2012). Presupuesto en millones de dólares USA. Se incluyen proyectos finalizados, en marcha y en trámite (325 en total). No se incluyen los cancelados (6 proyectos). El Banco Mundial advierte que “*some older projects ... may not have been classified against sectors and themes and may not be included*”. **África** incluye varios proyectos subregionales. **Irak** incluye los programas regionales en la categoría “Oriente Medio y África del Norte” dirigidos a desplazados iraquíes.

Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial, a fecha de noviembre de 2012, [<http://data.worldbank.org>].

41). Sin embargo, los propios autores reconocen que esto es mucho más difícil de cuantificar con exactitud.<sup>92</sup>

Para hablar de intervención se requeriría por lo tanto que la misión internacional tuviera un peso específico en el proceso. El problema principal es que, sea cual sea la potencial capacidad e interés de la comunidad internacional, la brecha entre lo que se pretende hacer y la implementación real de estas medidas puede llegar a ser muy amplia. Aunque a menudo se insiste en las visiones totalizadoras y hegemónicas de la comunidad internacional, existen razones para cuestionar su capacidad real de intervenir de manera decisiva. En muchos casos, su impacto se limita a las capitales y áreas urbanas, y/o a determinados sectores políticos, económicos y sociales, mientras que buena parte del país es ajeno o capaz de resistir con relativa facilidad la intrusión. Dado que en esta investigación nos centramos en las intenciones, motivaciones y auto-imagen de los agentes internacionales implicados más que en el impacto real de sus actividades, no profundizaremos más en este dilema.

### **Alcance**

Hemos insistido desde el principio en que la definición que ofrece *Un programa de paz* de Naciones Unidas es muy imprecisa. No obstante, ésta ha sido ampliamente utilizada en todos los círculos de la consolidación de la paz, siendo modificada en lo básico sólo en dos sentidos: aumentando su extensión respecto al marco temporal y ampliando el inventario de medidas concretas que forman parte del programa.

El mandato define, para cada caso concreto, las tareas que deberá desempeñar la operación. Estas pueden variar tanto en número, como amplitud y complejidad. Es posible adaptar la propuesta de Francis Fukuyama de “medir el Estado” respecto a los dos ejes de alcance y capacidad (*scope and strength*) para, de manera equivalente, “medir la intervención”.<sup>93</sup> Con alcance, Fukuyama se refiere al número de funciones y objetivos que se arroga el Estado y, siguiendo al Banco Mundial, califica al Estado que desarrolla tan sólo funciones necesarias e importantes como “mínimo”, y al que se embarca en objetivos deseables y opcionales, “activista”. De la misma manera, podemos visualizar un espectro de operaciones de paz que se extiende desde una presencia mínima (*light footprint*) a una activista (multidimensional, global, *whole-of-government*, etc.). Crucialmente, el extremo de lo “necesario” se suele reservar para las actividades relacionadas con la seguridad y la respuesta humanitaria, y el de lo “opcional” las económicas y políticas en su más amplio sentido.

La consolidación de la paz tiende a ser, sin ningún lugar a dudas, activista, ya que apenas hay dimensión política, económica o social sobre la que no se proponga influir. Algunos documentos como *An Inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities* de Naciones Unidas y el *Task Framework* del ejército estadounidense listan hasta un millar de posibles actividades a desarrollar en muy diversos ámbitos.<sup>94</sup> Esto conlleva una ampliación, en consecuencia, de los plazos y márgenes.

92 Doyle y Sambanis, *United Nations Peace Operations*, 84 y ss.

93 Fukuyama, “The imperative of state-building”.

94 Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas (DESIPA), *An Inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities*, ST/ESA/246 (Nueva York: Naciones Unidas, 1996); Center for Strategic and International Studies y Association of the United States Army, *Post-Conflict Reconstruction. Task Framework* (Washington: CSIS/AUSA, mayo de 2002).

En todo caso, la reconstrucción posbélica y la reconversión de una economía de guerra en una de paz son procesos que, por desgracia, han experimentado todas las sociedades modernas en un momento u otro de su historia. La gran mayoría de los componentes de la consolidación de la paz (desmovilización de combatientes, reconversión industrial, reconciliación, etc.), cuentan por lo tanto con una larga tradición. Lo innovador es el enfoque global (*comprehensive approach*) para la recuperación y reforma de todo el cuerpo socio-político.

Las tres dimensiones de la intervención que hemos presentado están íntimamente relacionadas y su distinción es a veces más analítica que empírica. Como ilustración, el mantenimiento de la paz tradicional, cuyas responsabilidades caían dentro del rango de la observación y la supervisión, no precisaban de la “robustez” necesaria en operaciones multidimensionales que deben proveer de seguridad y proteger a los civiles, ni de los recursos que hacen falta para la coordinación, el apoyo logístico y las actividades que pretenden extender la autoridad del Estado e incidir en aspectos políticos y económicos a largo plazo.

Por otra parte, y a nivel más teórico, estas tres dimensiones están ligadas a diferentes maneras de entender la intervención. Como apunta Chesterman, la participación de la comunidad internacional refleja la tensión entre priorizar medios y fines, consecuencia de la combinación de posturas idealistas y realistas. Según las primeras, “*people can be saved from themselves through education, economic incentives, and the space to develop mature political institutions*”.<sup>95</sup> Para las segundas, en última instancia el proyecto se fundamenta en una ocupación militar. La tensión se intenta resolver a través de una difícil articulación de operaciones complejas e integradas. En nuestra terminología, el enfoque que combina estas tres dimensiones es lo característico de la consolidación de la paz. Una operación militar requiere de autoridad y una no desdeñable capacidad (p. ej., tropas). Los objetivos no militares extienden el alcance y exigen aún mayor capacidad (p. ej., recursos económicos). Las operaciones complejas combinan ambas dimensiones y generan por lo tanto una intervención multidimensional.

## 2.4. El momento posbélico

La inconsistente traducción en castellano de los términos *post-conflict peace-building* (“consolidación de la paz después de los conflictos”) y *peace-building* (“construcción de paz”) ya apunta a ciertos problemas en la ubicación de estos programas.<sup>96</sup> Hemos mencionado antes que en *Un programa de paz* el emplazamiento temporal de la construcción de paz era, por definición, posbélica, pero que enseguida la perspectiva más amplia, y más cercana al concepto existente antes de *Un programa de paz*, tomó fuerza. Y, sin embargo, la casi totalidad de referencias a la construcción de paz asumen implícitamente un contexto posbélico. Una regla heurística, que puede no ser tan intrascendente como aparenta, nos hace tomar nota sobre si los proyectos y

---

95 Chesterman, *You, the People*, 1.

96 v. J. Núñez y B. Hagegraats, *Estrategia de construcción de la paz de la cooperación española para el desarrollo* (Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007), 1. De manera atípica, tanto el inglés como el francés figuran como lenguas originales de *Un programa de paz* (en francés aparece como *consolidation de la paix après les conflits*). Aquí utilizaremos “consolidación de la paz” como sinónimo de construcción de la paz después de los conflictos, y “construcción de paz” para referirnos al concepto más amplio. En ocasiones surgirán los términos “reconstrucción/construcción de paz posbélica”, siempre con el primer significado.

operaciones se enmarcan dentro de un lenguaje posbélico o, dicho de otro modo, de “palabras re-” (reconstrucción, reconciliación, reintegración, retorno, recuperación, etc., v. p. 135 y Anexo III).

La estipulación típica para determinar si nos encontramos en una situación de consolidación de la paz es que las hostilidades hayan cesado. Ese momento cero lo establece, en teoría, la firma de un acuerdo de paz entre las partes. En ciertos casos ésta puede no haber tenido lugar como, por ejemplo, en Haití o Iraq, donde es sustituida respectivamente por el establecimiento de una misión de Naciones Unidas (la MINUSTAH) y el reconocimiento de la autoridad de Estados Unidos y Reino Unido como autoridades ocupantes.<sup>97</sup>

En cualquier caso, los criterios para establecer si el contexto es posbélico o no chocan con la realidad de que tales situaciones son volátiles y equívocas en extremo. Al fin y al cabo, la firma de un acuerdo de paz no significa necesariamente el final de las hostilidades. Recaídas en lapsos violentos de mayor o menor intensidad, e incluso reveses definitivos, pueden seguir produciéndose durante un largo período de tiempo. A veces no se puede delimitar una etapa de posconflicto sino tras adquirir cierta perspectiva histórica, y otras veces el activo interés en definirlo como tal forma parte de la estrategia para normalizar una situación. Casos como los de Iraq, Afganistán, la RD Congo o Haití plantean numerosos interrogantes en este respecto.

Evidentemente, aquí está en funcionamiento una lucha discursiva por definir la realidad. El espacio posbélico es uno de enorme oportunidad para implementar cambios radicales. La asunción del modelo de complejo de seguridad y desarrollo, por la que se despliegan las redes de gobernanza globales para hacer frente a una inestabilidad que se origina a nivel local (cuya verdadera amenaza es su activación transfronteriza),<sup>98</sup> facilita el establecimiento de estos espacios. Chris Cramer y Jonathan Goohand han comentado sobre el momento posbélico que, sencillamente,

*the label usually describes a predicament in which violent social conflict changes its form and intensity, perhaps becoming more amenable to internationally sponsored reconstruction and reform efforts.*<sup>99</sup>

Los procesos integrados de consolidación de la paz implican una re-clasificación de ciertas actividades. Es decir, mientras que la desmovilización de combatientes, el re-asentamiento de refugiados, la reconstrucción de la infraestructura física o el establecimiento de un tribunal de la verdad son actividades características de un contexto posbélico,<sup>100</sup> otras como la provisión de microcréditos para agricultores, el fortalecimiento del sistema educativo o la defensa de los derechos humanos no lo son necesariamente. La integración de dichas actividades y la ampliación de márgenes temporales responden a esa construcción del espacio posbélico.

97 G. Redondo y E. Sanz, “Construcción de paz posbélica” y “Anexo IX: Indicador de construcción de paz posbélica”, en M. Cañadas et ál., *Alerta 2009! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz* (Barcelona: Icaria, 2009), 97-103, 206-209.

98 Duffield, *Global Governance*.

99 Cramer y Goodhand, “Try again, fail again”, 886. El Diagrama 6.4 (p. 134) del Banco Mundial parece respaldar esta valoración. Véase también la búsqueda de ventanas de oportunidad y terrenos favorables (*entry-points*) en OCDE/CAD, *Preventing Conflict and Building Peace. A Manual of Issues and Entry Points* (París: OCDE, 2005).

100 Como “catástrofe causada por el hombre”, la guerra comparte ciertos efectos con las catástrofes naturales.

Pero esto rara vez queda libre de objeción. Se da una controversia constante entre comunidad internacional y actores locales sobre la definición de los marcos y actividades. Por ejemplo, es notoria la resistencia de los grupos armados no estatales a hablar de programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de excombatientes, prefiriendo términos alternativos como “gestión de armas y grupos armados” (Nepal), o “normalización” (Filipinas). Al mismo tiempo, en un claro ejemplo de cómo se construyen en paralelo el momento posbélico y el espacio o sujeto de intervención, en el país con mayor número de excombatientes del mundo, Estados Unidos, estos son denominados “veteranos”.<sup>101</sup>

En otros casos, el contexto no permite una gran contundencia en la delimitación. Por ejemplo, en Haití, a pesar de la intensa presencia internacional, los datos del Banco Mundial del Gráfico 2.1 parecerían reflejar una presencia mínima. La explicación viene dada porque los proyectos del Banco en el país caribeño no se encuentran clasificados bajo la categoría de “posconflicto”, sino como ayuda humanitaria o al desarrollo. Otro ejemplo muy diferente donde la distinción entre la asistencia para la consolidación de la paz y la ayuda humanitaria y al desarrollo quedó anulada fue en Aceh (Indonesia) durante la respuesta internacional tras el tsunami de 2004.

El problema reverso es determinar cuándo finaliza una posguerra o, mejor dicho, cuándo una operación deja de considerarse posbélica. Conforme se ha extendido la jurisdicción competencial de las operaciones de paz, también se ha hecho más vago el punto final de éstas y las estrategias de salida son notorias por su imprecisión, prorrogaciones e incumplimiento. Veremos más adelante que los planes de consolidación de la paz suelen plantear una tercera y última fase del quinto al décimo año desde el final de las hostilidades. Por norma general, los contornos ya habrán empezado a difuminarse mucho antes, y seguirán siendo ambiguos durante bastante tiempo. En términos de Naciones Unidas, tradicionalmente la salida de fuerzas militares (dependientes del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, DPKO) da paso al liderazgo del contingente político (Departamento de Asuntos Políticos, DPA). Desde la perspectiva de la cooperación internacional, las intervenciones humanitarias se transforman en proyectos para el desarrollo, y aquellos que fueron diseñados para hacer frente a las consecuencias de la guerra acaban siendo integrados o subsumidos en programas de desarrollo de carácter genérico.

## 2.5. La dimensión internacional

¿Qué convierte una misión en *internacional*? En la actualidad, en todo país es posible encontrar organizaciones y profesionales internacionales operando. En ciertos ámbitos, la influencia directa o indirecta de IFI, agencias de Naciones Unidas y ONG puede ser notable. Pero que se dé una situación de este tipo durante un proceso de consolidación de la paz no significa que éste pueda considerarse automáticamente un proyecto internacional. Exploraremos dos razonamientos de por qué esto es así. El primero distingue entre el carácter externo de los agentes implicados y la naturaleza de un “esfuerzo internacional”, es decir, su multilateralismo. El segundo sopesa el carácter exógeno o endógeno del proceso partiendo de la idea de liderazgo. Posteriormente, veremos la estrecha relación que tienen estos aspectos con las diferentes formas de intervención.

---

101 Más de 23 millones en 2008, según el National Center for Veterans Analysis and Statistics, *Selected Research Highlights* (Washington: US Department of Veteran Affairs, 2010). Cf. Sanz, “Nepal (AMMAA)”.

Cerramos este apartado con una relación de los agentes internacionales más relevantes implicados en programas de consolidación de la paz.

### **Multilateralismo**

A diferencia de las operaciones multilaterales, las misiones unilaterales, bilaterales, conjuntas y de coaliciones ad hoc tienden a no ser consideradas por la literatura como de intervención internacional (en todo caso, sólo intervención). La base de datos del SIPRI, por ejemplo, incluye las operaciones de la ONU, las de organismos regionales y las de coaliciones ad hoc si son autorizadas por la ONU. Es decir, en este contexto, “internacional” es sinónimo de “multilateral”, con lo que no sólo se señala a la implicación de un grupo más o menos amplio de agentes externos, sino también a que sea de manera mínimamente coherente y armonizada.<sup>102</sup> Esa coherencia y coordinación puede tener diversas formas y grados, siendo, como veremos más adelante (pp. 56-59), uno de los elementos decisivos y que más preocupan en la planificación estratégica para la consolidación de la paz. En un extremo, la integración o coordinación puede darse a nivel operacional, con la mayoría de los actores trabajando a partir de una estrategia y financiación común, con una única cadena de mando, y produciéndose una división de trabajo. En el otro, éstos pueden simplemente compartir unos objetivos generales, trabajando bajo el marco y legitimación de, por ejemplo, un conjunto de resoluciones de Naciones Unidas, con una voluntad imprecisa por lograr la coherencia y la coordinación.

En todo caso, por imprecisos, inestables y simbólicos que sean los vínculos entre estos actores, en lo que aquí juzgamos como una operación multilateral deberíamos poder ver actuar a una comunidad internacional reconocible como tal.

### **Liderazgo**

¿En qué momento un proceso deja de ser nacional y pasa a ser internacional? ¿Qué lo convierte en endógeno o exógeno? Después indagaremos en ciertos aspectos del discurso sobre liderazgo y apropiación nacional, pero, como mencionábamos antes, incluso en procesos eminentemente endógenos, como pueden ser los actuales casos de Colombia, Nepal o Sri Lanka, y dado que la consolidación de la paz incluye y se solapa con innumerables actividades, es difícil que no exista actor internacional alguno desempeñando uno u otro papel, ya sea como observador, asistente técnico o financiador (estos serían algunos de los casos listados en la Tabla 2.1 (p. 35) en la columna SIPRI b). Por otra parte, no se puede afirmar que una actividad desarrollada de manera completamente autónoma por actores internacionales constituya necesariamente una mayor intrusión que un “acompañamiento” a actividades lideradas localmente. ¿Constituye en este sentido una mayor intervención la manera en que los donantes han sorteado al gobierno afgano al financiar directamente a ONG locales, o la asistencia técnica de la comunidad internacional al gobierno en su reforma constitucional?

Para determinar si las actividades son lideradas nacional o internacionalmente, se ha de averiguar sobre qué agentes recae la autoridad y cuáles tienen la capacidad para ejecutarlas. El liderazgo está, pues, directamente relacionado con la legitimidad de la operación, que no puede provenir

---

102 C. de Coning, “The United Nations and the comprehensive approach”, *DIIS Report*, 2008:14 (Copenhague: Danish Institute for International Studies, 2008).

solamente del mandato. La apropiación, el fortalecimiento de las capacidades locales y el problema de la dependencia se contraponen a las capacidades y el alcance de las operaciones.

Además, las operaciones de consolidación de la paz se extienden en períodos largos y la autoridad de éstas evoluciona. La presencia internacional es mayor al inicio del proceso y decrece conforme éste se consolida. El fundamento es que en un principio el país afectado por el conflicto necesita una mayor asistencia y, paulatinamente, las capacidades locales van desarrollándose hasta hacer innecesaria la presencia externa (ver Tabla 2.2).

**Tabla 2.2: Cronograma para la intervención internacional**

<b>Fase</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Presencia internacional</b>
<i>Respuesta inicial</i>	La estabilización y crear un entorno seguro	Se da mayor presencia y liderazgo internacional
<i>Transformación</i>	Establecimiento de instituciones locales legítimas y estables	Comienza la transferencia de responsabilidades a los organismos nacionales
<i>Apoyo a la sostenibilidad</i>	Consolidación de las capacidades nacionales	Funciones de acompañamiento y asesoramiento

Elaboración propia, a partir de Redondo y Sanz, “Construcción de paz posbélica”, 98.

Como mencionábamos en referencia al momento posbélico, en la mayoría de los casos, esta desvinculación es menos equilibrada y gradual de lo que las propias agencias implementadoras desearían. El cambiante interés por nuevos contextos posbélicos y la “fatiga del donante” resultan en una frenética actividad cercana a la congestión tras la firma de un acuerdo de paz, y una salida de los principales actores relativamente rápida y desorganizada a lo largo de los años posteriores. Por ello se ha afirmado que es más sencillo determinar cuándo hay una intervención que cuándo deja de haberla.<sup>103</sup>

### ***Un índice tentativo para estimar la intervención internacional***

Aunque la consolidación de la paz consista en implementar un programa comprehensivo, la comunidad internacional puede considerar que no es necesario, o no le es posible, actuar en ciertos ámbitos. La propuesta que desarrollamos en el marco de otra investigación con Gema Redondo para crear un índice de construcción de paz posbélica, si bien muestra notables limitaciones, puede servirnos como ejemplo del tipo de criterio útil para considerar una presencia internacional como intervención.<sup>104</sup> Para evaluar el grado de intervención durante la fase de respuesta inicial se adoptaron dos condiciones generales y seis indicadores de fácil comprobación. Las condiciones fueron que a) como parte de la responsabilidad (auto-impuesta) de la comunidad internacional se asumiera un rol de liderazgo en el ámbito en cuestión, reflejado preferiblemente por una resolución del Consejo de Seguridad (autoridad), y b) que en el mandato de la intervención quedaran especificados objetivos que Naciones Unidas considera propios de la consolidación de la paz (para excluir operaciones de otro tipo). Los seis ámbitos ante los que se valoraba esta intervención y que sirvieron como indicadores de su alcance fueron:

103 Doyle y Sambanis, *United Nations Peace Operations*, 65.

104 Redondo y Sanz, “Construcción de paz posbélica”.

1. El despliegue de una operación militar bajo el Capítulo VII, así como un componente civil responsable de poner en marcha las actividades vinculadas a aspectos legales, políticos, humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos.
2. La implementación de procesos de DDR o de reinserción de combatientes en las fuerzas armadas nacionales.
3. La celebración de una conferencia internacional de donantes, organizada por Naciones Unidas y el Banco Mundial y, posteriormente, la elaboración con la colaboración del gobierno afectado de una Evaluación Común para el País (CCA), una Planificación Estratégica para la Reducción de la Pobreza (PRSP) u otro documento similar que determinara la estrategia para coordinar la movilización y asignación de la financiación internacional.
4. La implementación de programas de asistencia para refugiados y desplazados internos.
5. La participación de la comunidad internacional en un proceso electoral cuando, además de las funciones de facilitación, asesoramiento y acompañamiento, tiene la atribución de validar el proceso y los resultados electorales.
6. La intervención en los procesos de reforma constitucional de manera directa y activa para garantizar la transparencia, la participación plural, el respeto por los derechos humanos y la eficacia general basada en estándares internacionales.

Se estipularon dos situaciones posibles por indicador (por ejemplo, inicio del desarme de excombatientes e inicio de su reintegración) para determinar si el proceso se encontraba en fase de respuesta inicial o ya en tránsito a la fase de transformación (liderazgo).

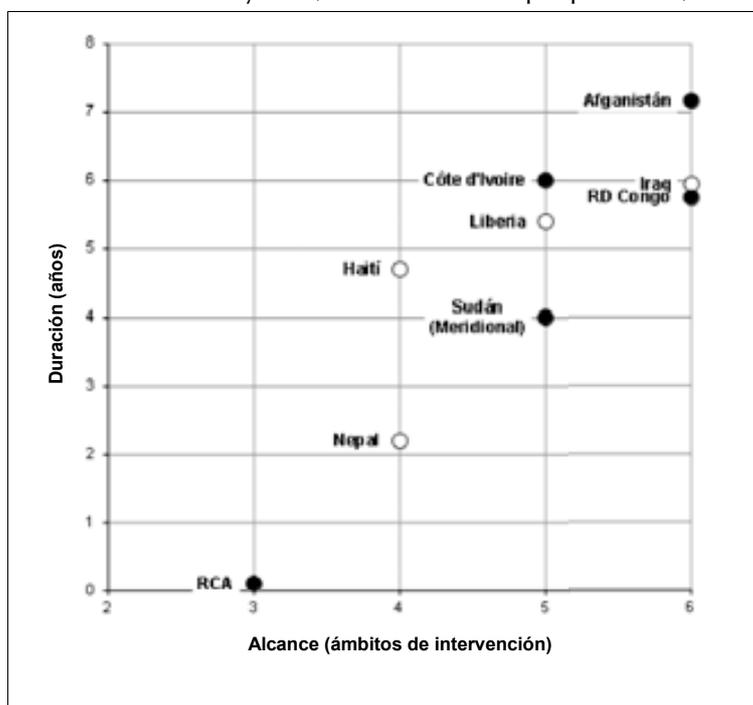
En síntesis, un contexto en el que encontraríamos a la comunidad internacional desempeñando un papel de liderazgo en estos seis ámbitos sería considerado uno donde la intervención internacional sería de máximo alcance. Este ejercicio permite ilustrar la compleja relación entre capacidad, ámbitos, duración y la distinta evolución de las fases de un proceso de este tipo. Limitado a las intervenciones en fase de respuesta inicial activas durante 2008, estos indicadores produjeron la instantánea representada en el Gráfico 2.2 (p. 49).

A pesar de lo tosco del índice, el eje horizontal presenta unos resultados que son corroborados por los datos del Banco Mundial (Gráfico 2.1, p. 41), tanto en número de actividades como en fondos destinados a estas (los proyectos en Sudán [Meridional] en el Gráfico 2.2 corresponden a los de Sudán en el 2.1 y no a Sudán del Sur). Apreciamos el mayor grado de intervención en Afganistán, Iraq y la RD Congo, tanto en ámbitos como en duración.

La interpretación del eje vertical de la duración de la fase de respuesta inicial es más ambigua. Teniendo en cuenta que, en teoría, esta fase debería superarse al cabo de uno, dos años a lo sumo, el encontrar en la mayoría de los casos ciertas actividades propias de esta fase más allá de los primeros cuatro años nos indica que estos procesos podrían no estar desarrollándose de manera óptima.

**Gráfico 2.2: Alcance, duración y progreso de la respuesta inicial de construcción de paz posbélica (2008)**

Fuente: Redondo y Sanz, "Construcción de paz posbélica", 99.



- En fase de respuesta inicial
- Completando fase de respuesta inicial

### ***Composición de la comunidad internacional para la consolidación de la paz***

En la definición minimalista de “comunidad internacional” ésta se compone por los Estados miembros del sistema de Naciones Unidas, la propia organización y otros organismos y agencias intergubernamentales (multi- y bilaterales). Una definición más amplia incluiría a agencias humanitarias, ONG, otras instituciones de la sociedad civil internacional (religiosas, académicas, etc.) y al sector privado.<sup>105</sup>

En esta tesis nos centramos en la producción de un discurso dominante, por lo tanto la adopción de la definición más amplia no evita que orientemos nuestra atención hacia quien ejerce el liderazgo efectivo dentro de esa comunidad, es decir, hacia los componentes de la definición minimalista. Entendemos que tales “comunidades”, “consensos”, “multilateralismos” y enfoques “comunes” están formados por coaliciones de miembros con diferentes posturas. Incluso dentro de este grupo más reducido encontraremos, por necesidad, diferentes intereses, objetivos y maneras de hacer, al igual que dentro de cada organización. Pero esto no imposibilita el hacer generalizaciones medidas.

Sin ánimo de ser exhaustivos, pasamos a identificar los agentes principales en las intervenciones internacionales para la consolidación de la paz. Para hacerse una idea rápida, véase en la Tabla 2.3 (p. 51) la selección que hacían Barnett et ál. en su recolección de definiciones de construcción de paz de las 24 principales agencias gubernamentales e intergubernamentales en términos de

<sup>105</sup> Para distintos puntos de vista sobre este particular, véase el monográfico “What is the International Community?” de *Foreign Policy*, 132 (septiembre/octubre de 2002).

financiación e implementación de proyectos. A grandes rasgos, la composición es clara: sistema de Naciones Unidas, IFI, organismos regionales y gobiernos donantes.

Sin lugar a dudas, Naciones Unidas es el actor principal. La mayoría de las veces la iniciativa de llevar a cabo una operación surge de esta organización, y en todos los casos su implicación es extensa, con lo que el propio concepto de consolidación de la paz es a veces tomado como sinónimo de misión de Naciones Unidas. En fechas recientes, la Comisión de Consolidación de la Paz (PBC), junto con el Fondo para la Consolidación de la Paz (PBF) y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz (PBSO) coordinan estos programas. Previamente, la responsabilidad recaía en principio en el DPA, trabajando en estrecha colaboración con el DPKO (téngase en cuenta que por lo general una operación de consolidación de la paz se establece como extensión y modificación de una de mantenimiento de la paz). El carácter multidimensional de estas operaciones compromete a numerosas agencias del sistema, entre las que destacarían, además de las citadas, PNUD, ACNUR, OCHA, Unicef, PMA, OIT y UNIFEM. La familia de agencias presentes en un país concreto toma el nombre de “equipo de las Naciones Unidas en el país” (UNCT). En lo que respecta a la producción de documentos estratégicos, los principales organismos son el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG), el DPKO, y el Secretariado. Las operaciones son autorizadas por el Consejo de Seguridad (UNSC), mientras que los marcos estratégicos generales (ver más abajo) son presentados ante la Asamblea General y el UNSC por el secretario general.

Tras Naciones Unidas, destaca el Banco Mundial, miembro autónomo y periférico del sistema, que a menudo trabaja conjuntamente con esta institución (por ejemplo, en las evaluaciones de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto, o PCNA). El Banco gestiona donaciones bilaterales a través de fondos fiduciarios como el Post-Conflict Trust Fund (PCF), el Low Income Under Stress (LICUS), y el State- and Peace-Building Fund (SPF).<sup>106</sup> Como implementador, además de implicarse en programas para la recuperación del crecimiento y la estabilidad macroeconómica a través de reformas económicas y fiscales, el Banco se ha involucrado—y especializado—en temas como el desminado, la vivienda, la reintegración de excombatientes, la educación, la sanidad, la gobernanza y el fortalecimiento institucional, los asuntos sobre la propiedad y el acceso a tierras de cultivo, y el rol de las mujeres en el posconflicto. Dentro del Banco, la producción de estrategias para la consolidación de la paz recaía en la Conflict (Prevention and Reconstruction) Unit, que también administra el PCF, y ahora lo hace en el Fragile and Conflict-Affected Countries Group que administra el SPF.<sup>107</sup>

Otra organización relevante, sobre todo en la producción de informes, guías, manuales, y estándares, es el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE/CAD) y, desde 2009, su organismo subsidiario, la Red

<sup>106</sup> Los donantes a estos fondos son: PCF: Bélgica, Brasil, Canadá, Noruega, Países Bajos, Suiza y la ONU; LICUS: Dinamarca y Noruega; SPF: Australia, Noruega y Países Bajos.

<sup>107</sup> S. Holtzman, A. Elwan y C. Scott, *Post-Conflict Reconstruction. The Role of the World Bank* (Washington: Banco Mundial, 1998); J.K. Boyce, “The international financial institutions: Postconflict reconstruction and peacebuilding capacities”, presentado ante el Grupo de alto nivel del secretario general de Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, Copenhague, 8-9 de junio de 2004 (Nueva York: Center on International Cooperation, 2004); Banco Mundial, *The State and Peace-Building Fund. Addressing the Unique Challenges of Fragility and Conflict* (Washington: Banco Mundial, 2009).

**Tabla 2.3: Principales financiadores e implementadores**

<p>Naciones Unidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de Asuntos Políticos (DPA)</li> <li>• Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO)</li> <li>• Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</li> </ul> <p>Banco Mundial</p> <p>Fondo Monetario Internacional</p> <p>Comisión Europea</p> <p>EEUU:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de Estado</li> <li>• Departamento de Defensa</li> <li>• Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)</li> </ul> <p>Reino Unido:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Foreign &amp; Commonwealth Office (UKFCO)</li> <li>• Ministerio de Defensa</li> <li>• Departamento de Desarrollo Internacional (DFID)</li> </ul>	<p>Alemania:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Asuntos Exteriores</li> <li>• Ministerio de Defensa</li> <li>• Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)</li> </ul> <p>Francia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Asuntos Exteriores</li> <li>• Ministerio de Defensa</li> <li>• Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)</li> </ul> <p>Canadá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de Defensa</li> <li>• Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA)</li> </ul> <p>Japón:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Asuntos Exteriores</li> <li>• Agencia Japonesa de Desarrollo (JDA)</li> <li>• Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA)</li> </ul>
--	---

Adaptado de Bartnett et ál., "Peacebuilding", Appendix 3.

**Tabla 2.4: Países y organismos participantes en el IDPBSB (2013)**

Países afectados por el conflicto	Países donantes (OCDE)	Organismos internacionales
Afganistán	Alemania	Banco de Desarrollo Africano
Burundi	Australia	Banco de Desarrollo Asiático
Chad	Austria	Banco Mundial
Côte d'Ivoire	Bélgica	Fondo Monetario Internacional
Etiopía	Brasil	Naciones Unidas
Guinea	Canadá	OCDE
Guinea-Bissau	Chile	Unión Africana
Haití	China	Unión Europea
Islas Salomón	Dinamarca	
Liberia	España	
Nepal	Estados Unidos	
Papúa Nueva Guinea	Finlandia	
R.D. Congo	Francia	
Rep. Centroafricana	Grecia	
Sierra Leona	Irlanda	
Somalia	Italia	
Sudán del Sur	Japón	
Timor-Leste	Luxemburgo	
Togo	Noruega	
	Nueva Zelanda	
	Países Bajos	
	Portugal	
	Reino Unido	
	Rep. Corea	
	Suecia	
	Suiza	

Internacional sobre Conflictos y Fragilidad. La iniciativa del Diálogo Internacional sobre Consolidación de la Paz y del Estado (IDPBSB) que reúne a los gobiernos de un grupo de países afectados por el conflicto, o g7+, está también impulsada desde este organismo. Los participantes en el IDPBCB (Tabla 2.4, p. 51) ofrecen otra instantánea, parcial pero orientativa, de los actores institucionales implicados en la actualidad en procesos de consolidación de la paz.

Por otro lado, los gobiernos de los Estados donantes también actúan a través de sus ministerios de Asuntos Exteriores y/o agencias de cooperación internacional, entre las que destacan las de los países escandinavos (NORAD de Noruega, SIDA de Suecia, Danida de Dinamarca), DFID del Reino Unido, GTZ de Alemania, las del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, JICA de Japón, AusAID de Australia, y CIDA de Canadá. En España, esta función recae sobre AECID. Los Estados Unidos participan a través de USAID y la recientemente creada US Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization. Los ministerios de Defensa de estos países están asimismo implicados, sobre todo en los aspectos humanitarios y de mantenimiento de la paz.

Entre las organizaciones de integración regional, destacan, más o menos en este orden, la Unión Europea (tanto en operaciones en Europa como en el exterior), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Africana (UA) y su anterior encarnación la Organización para la Unión Africana (OUA), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS), la Organización de Estados Americanos, la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo, y la Comunidad Económica y Monetaria del África Central.

Considerablemente lejos en términos de implicación estratégica tanto del Banco Mundial como de las instituciones regionales mencionadas, encontramos a instituciones financieras internacionales como el FMI y los bancos regionales de desarrollo: Asian Development Bank, African Development Bank, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>108</sup>

La OTAN es un actor relevante en operaciones de paz que tímidamente se ha involucrado en los últimos tiempos en la reconstrucción posbélica,<sup>109</sup> si bien el enfoque de contrainsurgencia alimenta ciertas dudas sobre su carácter de construcción de paz en la acepción maximalista de paz positiva.

En la generación del conocimiento y del discurso de estos organismos y agencias desempeñan un papel crucial ciertos centros de investigación académicos y *think tanks*, casi sin excepción localizados en los países donantes. La lista es extensa, pero una ojeada a las fuentes en la bibliografía de esta tesis da una idea ajustada sobre cuáles son. Además, los contactos académicos también resultan en una intervención puntual pero directa en sectores claves. Un claro dividendo de la paz es el auge en contextos de posconflicto de conferencias, seminarios, talleres y programas de formación, y las visitas de profesores e investigadores que interaccionan con académicos, profesionales y políticos locales.

A las organizaciones de la sociedad civil (ONG internacionales, entidades religiosas, medios de comunicación, etc.) se les tiende a asignar roles de observación y evaluación, divulgación, socialización, mediación y facilitación y apoyo general al proyecto y a las redes de la sociedad

108 Boyce, "International financial institutions".

109 OTAN, "Building peace and stability in crisis regions", *NATO Briefing* (Bruselas: OTAN, septiembre de 2005).

civil local.<sup>110</sup> Además, numerosas organizaciones especializadas trabajan como socios implementadores de aspectos técnicos para las agencias internacionales mencionadas.

Dos agentes secundarios, porque su actividad principal habitualmente no está concertada con el resto, son el sector privado y las diásporas. El papel del sector privado puede ser ambiguo, no como agente inevitablemente *implicado* en un proceso de reconstrucción, sino como *integrante de un proyecto* internacional más o menos coherente, es decir, como miembro de la comunidad internacional en este ámbito. Entre los elementos activos en operaciones de paz tenemos a los proveedores de bienes y servicios para organismos y agencias internacionales, seguridad, consultores, formadores, etc. El sector privado desarrolla también otras actividades autónomas (por ejemplo, mediación, políticas de responsabilidad social corporativa). De manera más indirecta puede influir en la formulación de políticas de desarrollo económico tanto en IFI como en gobiernos locales.

Finalmente, las diásporas de los países afectados por el conflicto desempeñan también un papel ambiguo en la consolidación de la paz desde la arena internacional como parte de organizaciones de la sociedad civil, grupos de presión, o el sector privado. Nos resistimos a considerarlo un actor internacional dado que su composición no lo es. Si bien su actividad se desarrolla en buena parte en la arena internacional, se moviliza tan solo en respuesta a los problemas y oportunidades en su país de origen.

Pero como mencionábamos de pasada en el punto anterior, la comunidad internacional no es el único agente en una operación internacional. Veremos más adelante cómo las autoridades nacionales de los países afectados por el conflicto desempeñan un rol fundamental en la definición de estas operaciones.

## 2.6. Consideraciones finales

La adopción de los conceptos relacionados con la construcción de paz a nivel de formulación de políticas (a diferencia de debates, seminarios y *working papers*, académicos o en el ámbito profesional) ha sido más lenta de lo que pudiera parecer. La consolidación de la paz surge como política exterior con *Un programa de paz* en 1992. No es hasta los años 1996-1997 que la OCDE y el Banco Mundial recogen el término, que ya ha evolucionado y es más elaborado. La construcción del Estado aparece directamente relacionada (o asimilada) a la construcción de paz en la *Responsabilidad de proteger* de 2001. Algunos planes de intervención (Afganistán, Liberia) se hacen eco del concepto, pero no es hasta el período 2005-2008 que Naciones Unidas, Banco Mundial y OCDE adoptan explícitamente la idea. Aunque la relación conceptual entre construcción de paz y del Estado es fluida desde entonces (variando desde la identidad total a la complementariedad inevitable), en 2011, el IDPBSB plantea una nueva relación, que quizás sea la dominante en los próximos años, por la cual construcción de paz y del Estado son diferentes procesos.

En el período en que se enfoca esta investigación (1991-2011) encontramos pues un claro patrón: pasan aproximadamente cinco años desde que un concepto central se formula como política

---

110 T. Paffenholz, "Civil society and peacebuilding", *CCDP Working Papers*, 4 (Ginebra: Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, 2009). Véase discusión y definición de "sociedad civil" en las páginas 60-61.

(consolidación de la paz en 1991 y construcción del Estado en 2001) hasta que es adoptado por los principales actores de la comunidad internacional.

**Tabla 2.5: Consolidación de la paz y construcción del Estado: formulación y propagación**

Consolidación de la paz		Construcción del Estado	
Formulación	Dominante	Formulación	Dominante
1991	1996	2001	2006

Es interesante tener en cuenta este ciclo—sin mayor relevancia por otra parte—ya que existe un desfase entre el debate académico, la formulación política y la adopción generalizada (volveremos a estas cuestiones en la descripción del marco teórico). Por ello hemos evitado en esta investigación reiterar relaciones entre hechos históricos y desarrollos discursivos demasiado nítidas (p. ej., la consolidación de la paz como resultado del fin de la Guerra Fría, o la construcción del Estado de la intervención de Kosovo). Los marcadores temporales se dan como referencia y *posibles detonantes* de la adquisición de un nuevo estatus de los conceptos, pero no como su inevitable consecuencia.

En resumen, las operaciones de intervención internacional para la consolidación de la paz son un conjunto de iniciativas intrusivas, de dimensiones y recursos amplios, bajo un entendimiento expansivo de la construcción de paz en contextos construidos como posbélicos, y que cuentan con la participación multilateral y mínimamente coordinada de la comunidad internacional. Tal caracterización no puede dejar de ser imperfecta, ya que cada atributo ocupa un espectro relativo y gradual.

En la subsiguiente investigación, varios elementos que han aparecido aquí serán de especial relevancia. En especial, el carácter discursivo de la consolidación de la paz. Investigaremos las continuidades con otras prácticas discursivas de las relaciones internacionales, en sus objetivos, estrategias y su legitimación. Quiénes son los productores de ese discurso y cuál es el rol que prevén para otros actores. Todo ello, alrededor de la planificación estratégica de los programas de consolidación de la paz.

### 3. Los debates alrededor de la consolidación de la paz y el rol del Estado

*I've been in India, Pyle, and I know the harm liberals do.  
We haven't a liberal party any more—liberalism's  
infected all other parties. We are all either liberal  
conservatives or liberal socialists: we all have a good  
conscience. I'd rather be a exploiter who fights for what  
he exploits, and dies with it.*

Thomas Fowler, en *The Quiet American*,  
Graham Greene (1955)

Hemos adelantado la idea de que ha existido un discurso coherente (hasta cierto punto) y dominante sobre la consolidación de la paz a nivel internacional, vertebrado entorno a la cuestión fundamental de la relación entre (la construcción de) paz y (la construcción del) Estado.<sup>111</sup> En este capítulo exploraremos la coherencia y homogeneidad de ese discurso, así como su evolución. El repaso orbitará alrededor de los impulsos consensuales y críticos, surgidos desde dentro y desde fuera, sobre la relación entre la paz y Estado.

Estas controversias las vamos a estudiar a tres niveles estrechamente relacionados. El más superficial es el del debate explícito sobre la consolidación de la paz liberal. Varios elementos cruciales de éste los abordaremos, sin embargo, a dos niveles más profundos: los de la teoría del Estado y la teoría de la modernización. En los tres casos, la mecánica descrita es la misma: se parte de una visión única, fundamentalmente liberal, que va desarrollando críticas conservadoras y transformadoras hasta que éstas completan el espacio ideológico y se forma un renovado bloque dominante acompañado de una gradación de visiones alternativas. Así, la doctrina de la construcción de paz liberal dará paso a la de la construcción del Estado al tiempo que se consolidan críticas a ambos proyectos más o menos radicales, pero en lo fundamental anti- o posliberales. El movimiento es similar interpretado desde la teoría del Estado: del estatismo metodológicamente sociocéntrico da paso a uno estadocéntrico, abriendo la puerta a un espectro de alternativas antiestatistas. Y ambos casos los interpretamos como una nueva iteración del proceso por el cual el alto modernismo evolucionó en distintas vertientes desarrollistas, al tiempo que generaba críticas anti- y posmodernistas.

---

111 En la literatura estadounidense es común referirse con *nation-building* a lo que en otros entornos se denomina *state-building* o construcción del Estado. Utilizaremos este último término al mencionar a cualquiera de las fuentes y con “construcción nacional” aludiremos tan sólo a la dimensión identitaria y simbólica de la construcción del Estado. En “Nation-building 101”, Fukuyama los distingue de la siguiente manera: “[*Nation-building*] means creating or repairing all the cultural, social, and historical ties that bind people together as a nation (...). [*State-building*], creating or strengthening such government institutions as armies, police forces, judiciaries, central banks, tax-collection agencies, health and education systems, and the like”.

### 3.1. El debate en las Relaciones Internacionales y la investigación para la paz

En el capítulo anterior, al intentar describir la consolidación de la paz, evitábamos las clasificaciones basadas en eras o etapas. En la presente discusión, sin embargo, vamos a hacer uso de una distinción entre dos períodos que también servirá para articular buena parte del análisis posterior. Es necesario reiterar, eso sí, de que se tratan de dos períodos de la historia intelectual del concepto de imperfecta correlación con la práctica política y los acontecimientos históricos. Por supuesto, la evolución de las ideas responde a nuevos contextos y experiencias y, al mismo tiempo, el desarrollo teórico e ideológico condiciona las formas de actuar. Pero a partir de este doble movimiento no puede generarse una periodización consistente. Más adelante describiremos la mecánica de la producción del discurso, pero ahora nos limitaremos a convenir que la teoría, la práctica profesional y la política evolucionan a distintas velocidades, a la vez que se influyen mutuamente debido a la continua circulación de conocimiento y prácticas entre estas esferas. Por ello las referencias a acontecimientos histórico-políticos servirán más como índices, en su sentido semiótico, que como fundamento de estrictas categorías analíticas.

Los dos períodos que consideramos corresponden de modo aproximado a las décadas de los noventa y los dos mil. El primero, que establece los principios de un consenso sobre la construcción de la paz liberal, se abre con la misión de Naciones Unidas en Namibia (1989) y es consagrado e institucionalizado por *Un programa de paz* en 1992. La transición al segundo período, que hace efectivo el giro a la construcción del Estado y que se prolonga hasta el momento, es iniciada por las misiones en Kosovo, Timor Leste y Sierra Leona (1999) y oficializada tras los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York por la *National Security Strategy* de George W. Bush (2002). Es una clara ilustración del doble movimiento mencionado arriba: en ambos casos la práctica antecede en varios años a la estabilización del discurso. Son las vicisitudes de éste último las que rastreamos.

La doctrina del programa de consolidación de la paz tras la Guerra Fría, revelada como una nueva versión de la paz liberal o democrática por investigadores como Mark Duffield, Roland Paris y David Chandler,<sup>112</sup> ha sido convincentemente interpretada por Oliver Richmond como una amalgama de discursos procedentes de muy diferentes tradiciones que ha logrado mantener, sin embargo, un consenso efectivo alrededor de ciertos principios.<sup>113</sup> Resulta necesario aclarar desde un primer momento que ese denominado “consenso sobre la construcción de paz liberal” no implica la total homogeneidad de los puntos de vista de organismos intergubernamentales, agencias estatales, ONG e instituciones académicas que participan de él. Éstos forman “componentes” o tendencias dentro de una gradación que, según el concepto de paz utilizado, van desde un polo conservador a uno transformador constituyendo así distintas “paces liberales” (v. Tabla 3.1).

112 Duffield, *Global Governance*; Paris, *At War's End*; D. Chandler, “The responsibility to protect? Imposing the «Liberal Peace»”, *International Peacekeeping*, 11:1 (2004).

113 O.P. Richmond, “The problem of peace: understanding the «liberal peace»”, *Conflict, Security & Development*, 6:3 (2006); Richmond, *Peace in International Relations*. Este marco ha sido desarrollado en Heathershaw, “Unpacking the Liberal Peace”.

Tabla 3.1: Consenso sobre la construcción de paz liberal

Gradación	Conservadora	Ortodoxa	Transformadora
Concepto de paz	Paz constitucional Fuerza y diplomacia, orden	Paz constitucional e institucional Gestión de conflictos	Paz civil Justicia social
Actores característicos	EEUU, ONU	ONU, OI, IFI, ONG	ONG, investigación para la paz

Síntesis a partir de Richmond, “Understanding the «liberal peace»” y Heathershaw, “Unpacking the liberal peace”. Consultar ambos para mayor detalle en la clasificación de agentes, metodologías, naturalezas y ontologías de la paz.

John Heathershaw sugiere que este meta-discurso o “tripartito entorno discursivo internacional”<sup>114</sup> compartido por las distintas corrientes del institucionalismo liberal, el pensamiento estratégico, el wilsonismo, la teoría de la paz democrática, el humanitarismo, la seguridad humana y el desarrollismo, logra establecerse por la mera intertextualidad de todas ellas (Barnett et ál. consideran la construcción de paz como un “símbolo” que permite un consenso superficial, aunque no sustancial),<sup>115</sup> lo cual ilustra las inciertas bases sobre las que se apoya. Por ello, quizás de manera inevitable, la implementación práctica del programa de construcción de paz liberal ha resultado en “una intervención inconsistente y una instalación compleja de la paz”.<sup>116</sup>

Con el tiempo, el consenso se fue descomponiendo en sus partes para pasar a ser un discurso cuestionado, desde dentro y desde fuera, por voces reformistas y radicales cada vez más numerosas. Las primeras elaboran una crítica en términos procedimentales y tecnocráticos superficiales (problemas de “coordinación” o “coherencia organizativa”) y las segundas, en desacuerdos sobre valores y objetivos de fondo (problemas de “coherencia” o “coherencia normativa”). Paris y Sisk, que elaboran esta distinción, creen que, en cualquier caso, los problemas a los que aluden las críticas superficiales a menudo enmascaran problemas de fondo.<sup>117</sup> Según la crónica que presenta Paris en “Understanding the ‘coordination problem’ in postwar statebuilding”, las operaciones durante los primeros noventa en Angola, Rwanda o Liberia, tendieron a tomar un “*quick and dirty approach*”.<sup>118</sup> Los problemas percibidos a partir de estas experiencias se intentaron resolver en operaciones con un mandato mucho más amplio, primero en Bosnia, después en Kosovo, Timor-Leste y Sierra Leona. Entonces empezaron a surgir los mayores problemas de coordinación entre los numerosos actores implicados y la vastedad de las tareas a realizar. Con el cambio de década, el problema de la coordinación ya se había convertido en poco menos que una obsesión. No obstante, Paris ilustra perfectamente cómo existe un problema de fondo aún mayor: Los debates en Naciones Unidas desde 2005 alrededor del establecimiento de la PBC, responsable precisamente de la formulación de nuevas estrategias integradas, han revelado cómo los diversos gobiernos, organismos y agencias involucradas tienen

114 Heathershaw, “Unpacking the liberal peace”, 598.

115 v. apartado 5.2.

116 O.P. Richmond, “UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus”, *International Peacekeeping*, 11:1 (2004), 84.

117 R. Paris y T.D. Sisk, “Managing contradictions: The inherent dilemmas of postwar statebuilding”, *RPPS Working Papers* (Nueva York: International Peace Academy, noviembre de 2007).

118 Paris, “Understanding the ‘coordination problem’ in postwar peacebuilding” en Paris y Sisk, *Dilemmas of Statebuilding*, 55.

visiones, enfoques y perspectivas sobre la consolidación de la paz diferentes y a veces incompatibles, lo cual lleva a poner en disputa la propia definición del objetivo de la PBC.

Esa evolución en el pensamiento sobre las operaciones de paz ha sido consecuencia de la constante evaluación a la que se han visto sometidas, la mayoría de las veces, desde las propias instituciones y personas implicadas en su formulación y/o implementación. Por lo general se han tratado de críticas constructivas dentro de la reflexión y el aprendizaje de los profesionales en el desarrollo de esa actividad. Quizá por ello el ejercicio ha resultado en una autocrítica moderada. Las muy comunes reflexiones sobre el trabajo para la construcción de paz y de la cooperación internacional en general, basadas en informes de lecciones aprendidas que se presentan en seminarios y talleres a los que asiste el mismo público que los genera, no son por lo habitual complementadas con una evaluación realmente rigurosa, independiente y en profundidad que incite a cambios profundos de visión.<sup>119</sup>

Las disensiones de fondo, es decir, sobre las divergencias y consensos ideológicos, ontológicos y epistemológicos alrededor de la paz, se enmarcaron dentro del debate sobre la construcción de paz liberal. A finales de la década de los noventa y comienzo de los dos mil, aún eran relativamente pocas y frágiles las voces que cuestionaban las operaciones internacionales para la consolidación de la paz. En 2001, el *Global Governance and the New Wars* de Duffield plantea desde una óptica foucaultiana un cuestionamiento radical del llamado complejo de seguridad y desarrollo. Cinco años después, los análisis críticos y la reflexión en profundidad habían recuperado el tiempo que, de manera inexplicable, se había perdido durante una década de aceptación incuestionable de los principios y fines (aunque no siempre de los medios) sobre los que se fundamentaban las intervenciones para la consolidación de la paz. Si la crítica endógena y moderada caracterizaba el primer período, en este segundo período, el consenso se rompe y la discusión se abre en canal en una década de tensión y ruptura (al menos en la reflexión y la teoría, con débil impacto en la práctica habitual). Se acabaría produciendo, por un lado, un nuevo consenso significativamente reducido y sostenido por una coalición ortodoxa-conservadora (liberal-realista) que aún conservaría ciertos alineamientos transformadores. Por el otro, una corriente heterogénea con posturas desde la teoría social crítica, al posmodernismo, el posmarxismo y el feminismo opuestas a un consenso de la paz liberal que, de hecho, ya había mutado. Estas críticas caracterizan la construcción de paz como un proyecto tecnocrático y, por implicación, jerárquico (*top-down*) y falazmente neutral. Argumentan que esa apariencia de neutralidad sólo es posible mantenerla gracias a la aceptación tácita y amplia de un discurso concreto, una sabiduría convencional o narrativa maestra que produce *recetas* para la intervención. Pasado ya el primer momento de exuberancia, en la actualidad el debate se encuentra más calmado en, por otra parte, un lugar lógico. Distintas corrientes se encuentran profundizando en sus áreas de interés con teorías propias. El debate, como veremos a continuación, replica casi literalmente los habidos en otro tiempo en los ámbitos de la intervención y el desarrollo internacional, pero por el momento, el espectro ideológico se ha reabierto y el debate se ha desobstruido.

---

119 v. Easterly, *White Man's Burden*, y S.E. Stave, "Measuring peacebuilding: challenges, tools, actions", *NOREF Policy Brief*, 2 (Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre, mayo de 2011). Como excepción, algunas de las evaluaciones de las intervenciones del DFID y otras agencias británicas y nórdicas han formado parte de la literatura crítica desde un primer momento. Véase, p. ej., los trabajos de Mark Duffield y Jonathan Goodhand.

### 3.2. El debate desde la perspectiva de la teoría del Estado

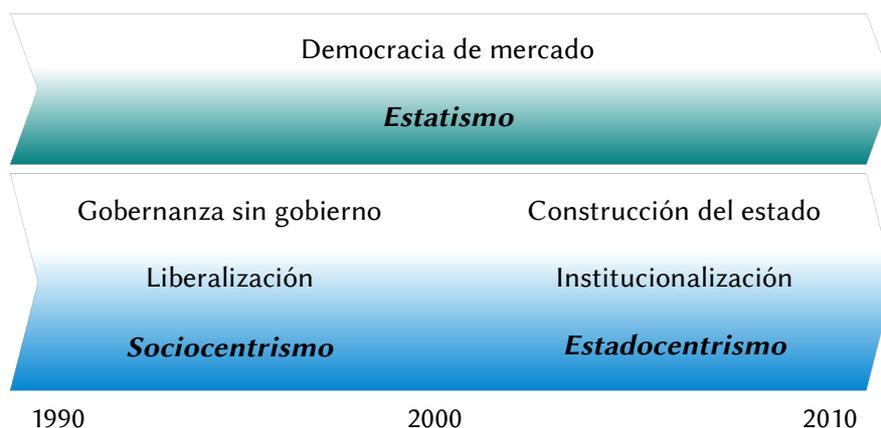
Según el análisis de Richmond y Heathershaw, en la reformulación del programa de consolidación de la paz como construcción del Estado (del primero al segundo de nuestros períodos) aflora una incompatibilidad primordial de los componentes del consenso. El enfoque de los principales agentes implicados, ortodoxo y conservador, es por lo habitual estadocéntrico y con un enfoque jerárquico o “desde arriba”. Se crea así una contradicción con el componente transformador, que exhibe una perspectiva decididamente “desde abajo”. Esta tensión se va haciendo patente a lo largo de la década de los noventa, durante la que se habría dejado notar una creciente influencia de la paz transformadora y, en cierta manera, se resuelve en su contra con el giro hacia la construcción del Estado, lo cual hace tambalear el consenso meta-discursivo.

Aquí rechazamos esta interpretación, que es resultado de un intento de dar explicación a ciertas contradicciones, del todo reales, entre el discurso y la práctica de la construcción de paz liberal. Nuestra lectura no respalda la idea de que aquella tensión fuera debida a que el consenso estuviera constituido por dos vertientes encontradas, una estadocéntrica y una sociocéntrica, con sus respectivos momentos de auge. Tampoco que pueda argumentarse que durante el primer período de la construcción de la paz liberal el Estado weberiano-westfaliano hubiera dejado de ser el marco fundamental de la política internacional y doméstica, y mucho menos como consecuencia del impulso de tendencias progresistas.

Si trazamos la distinción entre un *estadocentrismo* superficial y un *estatismo* profundo en las teorías del Estado subyacentes, es posible ofrecer una interpretación alternativa del proceso: En un principio existió un consenso simultáneamente sociocéntrico y estatista, paralelo al y constitutivo del de la construcción de paz liberal. El giro posterior hacia la construcción de Estado implicó una evolución, también común, de los discursos que componen la construcción de paz liberal. En el caso de la paz transformadora, el giro a la construcción del Estado puso de relieve y agudizó las contradicciones propias a las que se enfrentaba esta postura, animando la aparición de críticas radicales al modelo liberal.

A lo largo del primer período, el consenso sobre la construcción de paz liberal fue liberal en dos sentidos. Primero, porque sostenía que la fórmula para lograr la paz duradera es el establecimiento de democracias de mercado, es decir, el régimen que combina democracia liberal, economía de mercado y pluralismo ético-cultural. Segundo, porque la estrategia para lograr ese fin fue la *liberalización*, la más concreta y familiar receta compuesta por democratización, celebración de elecciones, fomento de las libertades y derechos civiles, mercantilización, privatización y limitaciones del poder del gobierno en general. Durante el segundo período, aunque el objetivo continúa siendo el mismo, el establecimiento de democracias de mercado, la prescripción ya no será la liberalización, sino la institucionalización, la concentración del poder estatal y la democratización gradual. En ambos casos, el marco es estatista (y liberal), aunque con su respectivo enfoque sociocéntrico y estadocéntrico (v. Diagrama 3.1, p. 60).

En las siguientes páginas definiremos los conceptos de estadocentrismo, sociocentrismo y estatismo y dentro de ese marco localizaremos conceptualmente las perspectivas sobre la construcción de paz y del Estado. Asimismo, explicaremos las contradicciones en la participación de la paz transformadora en el consenso liberal a partir del antiguo debate entre instrumentalismo



**Diagrama 3.1: De la liberalización a la institucionalización**  
 “Gobernanza sin gobierno” es el término utilizado por Chandler en “Post-conflict statebuilding”, prestado de J.N. Rosenau y E.-O. Czempiel.

y estructuralismo respecto a la autonomía del Estado. Una vez más, las referencias a “períodos” o “giros” marcados las hacemos por conveniencia pero desde el entendimiento de que en todo momento las continuidades entre las dos últimas décadas, así como con la historia previa, son más numerosas que las rupturas. De hecho, el argumento principal es que existen ciertas continuidades (el estatismo ontológico y la democracia de mercado como fin) que han ido transitando a través de una retórica cambiante.

### ***Estado y sociedad civil***

Es necesaria una aclaración preliminar sobre el concepto de sociedad civil, que surge a menudo en esta investigación. Existen dos maneras básicas de concebir la sociedad civil y su relación con el Estado. La primera, que es la corriente en el discurso de la comunidad internacional sobre la construcción de paz, entiende la sociedad civil como el conjunto de entidades no estatales, excluidas las del mercado (normalmente) y la esfera privada, y la considera un ámbito claramente separado y autónomo del resto. Vista desde esta perspectiva, en esencia pluralista e idealizada, la sociedad civil es fundamentalmente benigna y su fortalecimiento (un objetivo frecuente en los planes de reconstrucción) debería contribuir a la democratización y el desarrollo, dado que permite articular y competir libremente por la defensa de los intereses de distintos grupos sociales.<sup>120</sup>

Otras conceptualizaciones consideran que las fronteras y la relación entre Estado y sociedad civil son mucho más problemáticas. Aunque existen notables diferencias entre las dos tradiciones principales dentro de este enfoque crítico, las de Antonio Gramsci y Michel Foucault, en líneas generales ambas consideran que no se puede hacer una separación nítida entre Estado y sociedad civil (ni entre éstos y el mercado y la esfera privada) ya que la sociedad civil es un campo donde se despliegan las relaciones de poder y que se encuentra profundamente regulado. Ambas esferas han de ser entendidas como un todo, lo cual entra en conflicto con teorías contractualistas e instrumentalistas (ver más abajo) y visiones benévolas del Estado moderno. Además, la sociedad

<sup>120</sup> A.M. Hicks et ál., “Political Sociology in the New Millennium”, en T. Janoski et ál. (eds.), *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies, and Globalization* (Cambridge University Press: Cambridge, 2005), 21-23; sobre la relación entre este enfoque y el concepto de capital social, v. Letki, “Social capital and civil society”.

civil es el ámbito donde se da la contienda por legitimar la autoridad, lo que implica que también es la esfera donde es posible articular contrahegemonías y contradiscursos y, por lo tanto, sería ambivalente en lo que se refiere a su capacidad para fortalecer las instituciones estatales.<sup>121</sup>

Normalmente, el concepto de sociedad civil que utilizaremos aquí es el primero, que es el usual desde el punto de vista de los planes para la consolidación de la paz. Éstos no sólo hacen uso de la definición más simplista, sino que a menudo la sociedad civil es limitada aún más a ONG y un reducido grupo organizaciones “autorizadas” y dependientes de la financiación de la comunidad internacional. Sin embargo, si bien en la superficie se presenta esa idea liberal de sociedad civil, el análisis de estos textos evidencia cómo entra en funcionamiento algo mucho más parecido a la definición crítica. Como mencionaremos al estudiar la construcción narrativa de los actores, en los planes de reconstrucción las organizaciones que no responden a la caracterización benigna de la sociedad civil que hemos descrito y que no cooperan en el programa para la construcción de paz (y del Estado) son automáticamente excluidas de esa categoría y se convierten en “comunidades” o “grupos minoritarios” objeto de captación a través de actividades de sensibilización, dialogo y reconciliación (v. p. 177).

Por lo general, en los capítulos 2, 7 y 8 predomina la acepción de sociedad civil como actor independiente, u “organizaciones de las sociedad civil”. Mientras no se indique lo contrario, el texto se estará refiriendo a las organizaciones locales. La actividad denominada “fortalecimiento de la sociedad civil”, tan imprecisa como frecuente en los planes de consolidación de la paz, aparecía en el Prólogo y el capítulo 2 y volverá a hacerlo en el 7. Los usos más genéricos y asociados a la teoría del Estado se dan en el capítulo en que nos encontramos y en el 1.

### ***Estadocentrismo y sociocentrismo***

Los términos *estadocéntrico* y *sociocéntrico*<sup>122</sup> caracterizan dos enfoques metodológicos contrapuestos a la hora de enfrentarse al análisis descriptivo y normativo de la realidad social. El estadocentrismo parte de que, dado que el poder político emana del Estado y que éste perdura más allá de individuos, grupos y clases dando cohesión y continuidad (produciendo, reproduciendo y determinando) a la estructura social, la mejor manera de enmarcar, comparar, historiar y explicar la experiencia política es a partir del Estado y sus instituciones (por ejemplo, la naturaleza de las leyes, las características de los procesos políticos, el comportamiento de las instituciones, etc.). De esta perspectiva han hecho uso común escuelas con bien distintas tradiciones sobre la teoría general del Estado como son la estatista, elitista, marxista estructuralista, e institucionalista histórica, entre otras.<sup>123</sup>

---

121 Cf. varias versiones del concepto en D. Held et ál. (eds.), *States and Societies* (Oxford: Martin Roberson/Open University, 1983), 243-313. En el contexto de la consolidación de la paz y con una perspectiva crítica, C. Mouly, “Peace constituencies in peacebuilding: The *mesas de concertación* in Guatemala”, en Pugh et ál., *Whose Peace?*, 307-309.

122 Corresponden, respectivamente, a *state-centered approach* y *society-centered* (a veces, *people-centered*) *approach* en inglés. G.A. Almond, en “The return to the state”, *The American Political Science Review*, 82:3 (septiembre de 1988), utiliza los términos “estatismo” y “pluralismo”, respectivamente.

123 v., p. ej., C. Hay; M. Lister y D. Marsh (eds.), *The State. Theories and Issues* (Basingtoke: Palgrave, 2006) y Janoski et ál., *Handbook of Political Sociology*.

Por contra, desde un punto de vista sociocéntrico, lo primordial es explicar y actuar sobre las sociedades. Éste lo encontramos en los análisis pluralistas y liberales en general, en la literatura sobre acción colectiva, en la teoría social crítica, y en el marxismo instrumentalista. Defiende la independencia y preponderancia de las personas sobre el Estado, basándose en los siguientes principios, no siempre dejando clara la distinción entre aquellos que son normativos y descriptivos:

- La *agencia* de las personas impera sobre la forma y estructura del Estado. La unidad política primordial son las personas, actuando como individuos o en grupos (sean entendidos éstos como consumidores, sociedad civil, masas, o grupos de presión, de acuerdo con cada teoría política particular).<sup>124</sup>
- El Estado es *heterónimo*, es decir, dependiente, subordinado, reflejo neutro y pasivo de la realidad social. Es el canal o instrumento del cual se sirven los grupos o personas dominantes en la sociedad para lograr sus fines. Es habitual utilizar las imágenes de ruedo político o de campo de batalla, el lugar donde se escenifican las luchas sociales.
- En consecuencia, el *poder político* no reside en las instituciones estatales en sí mismas, sino en las personas que operan a través de ellas. Es el control previo sobre los recursos económicos, sociales y culturales que otorga el poder al personal que compone el Estado. Dicho de otra manera: según el estadocentrismo, quien controla al Estado, controla la sociedad; según el sociocentrismo, quien controla la sociedad, controla al Estado.
- No existe, asimismo, un núcleo de poder unificado: la *soberanía* está fragmentada y descentralizada.

Las características del estadocentrismo son las opuestas: prima la estructura sobre la agencia, el Estado disfruta de autonomía respecto a la sociedad y es fuente unificada, centralizada y extraordinaria del poder político.

### ***Estatismo y estadocentrismo***

Es posible distinguir entre un estadocentrismo explícito, superficial o metodológico y uno implícito, profundo u ontológico. Aunque el término *estatismo* a menudo se utiliza como sinónimo de estadocentrismo, aquí designará específicamente a ese “estadocentrismo ontológico”. Tal distinción entre estatismo y estadocentrismo permite articular el concepto de sociocentrismo estatista, es decir, un sociocentrismo opuesto al estadocentrismo en el tipo de relación entre Estado y sociedad, bajo los términos que se acaban de repasar más arriba, pero que coincide en aspectos fundamentales sobre el Estado, en particular en su necesaria y deseable existencia y coherencia.

A diferencia del carácter metodológico de estadocentrismo y sociocentrismo, el estatismo es una premisa ontológica. Consiste en asumir la presencia del Estado debido a una incapacidad de

---

124 Queda claro que no utilizamos “sociocentrismo” en el sentido que se contrapone a “individualismo”.

concebir el orden político y social (y, por ende, la paz y la seguridad) sin el Estado, por lo que acaba siendo un acto reflejo en el pensamiento político y social.<sup>125</sup> Jens Bartelson lo achaca a que:

*We simply seem to lack the intellectual resources necessary to conceive of a political order beyond or without the state, since the state has been present for long enough for the concept to confine our political imagination. Thus, what might lurk beyond it is not simply unknown to us, but also effectively hidden by our statist intellectual predispositions.*<sup>126</sup>

El Estado consigue presentarse así como una fuente de autoridad real, coherente, idéntica a sí misma e, incluso, transhistórica.<sup>127</sup> Pero, a diferencia de estadocentrismo y sociocentrismo, este estatismo suele quedar implícito. La importancia relativa que se le da en los primeros a la sociedad civil o al individuo no excluye la aceptación del modelo estatal, como no lo hace un juicio negativo sobre la actividad del Estado. De hecho, las críticas dirigidas contra el Estado no hacen sino presuponer de manera tácita su existencia y reproducir su autoridad. No es lo mismo pensar *contra* el Estado que *sin* o *más allá* del Estado.

Pero, ¿cómo es posible deducir de una crítica sociocéntrica contra el Estado la predisposición estatista? Para empezar, la presencia de éste se asume de manera negativa en la definición de un ámbito, diferente del internacional y societal, ocupado por una entidad depositaria de una autoridad específica. Aunque se señale la relativa debilidad, incapacidad, redundancia o irrelevancia del Estado, las distinciones entre lo internacional, estatal y local, o entre lo estatal y lo social, reconocen de facto la necesaria existencia de aquel en el residuo de autoridad política que queda sin explicar.<sup>128</sup> La incoherencia entre lo que se afirma explícita e implícitamente en estos casos es descrita, de nuevo por Bartelson, en el siguiente pasaje:

*While most modern political thought explicitly affirms constituted authority by justifying the authority of the modern state in terms of popular sovereignty and national identity, (...) the actual place and function of the state concept within crucial parts of modern political discourse indicate that this discourse nevertheless implicitly embraces a notion of authority as being constituting. By presupposing the presence of the state, this discourse tacitly affirms a symbolic authority that structures questionability and conditions the terms of further criticism. Put somewhat differently, a fair share of modern political discourse tacitly implies that the exceptional moment of sovereignty is prior to the rule of law, while the opposite case is defended explicitly by most theories of the state.(...) The critique of the state amounts to a reproduction of that constituting authority.*<sup>129</sup>

125 Bartelson, *Critique of the State*, 76; T. von Trotha, "The 'Andersen Principle': On the difficulty of truly moving beyond state-centrism" en M. Fischer y B. Schmelzle (eds.), *Building Peace in the Absence of States: Challenging the Discourse on State Failure*, Berghof Handbook Dialogue Series, 8 (Berlín: Berghof Conflict Research, 2009), 38.

126 Bartelson, *Critique of the State*, 1-2. Outi Korhonen califica esta falta de imaginación "estadocentrismo estancado" (*deadlocked state-centrity*) en "The 'state-building enterprise': Legal doctrine, progress narratives and managerial governance", en B. Bowden, H. Charlesworth y J. Farrall (eds.), *The Role of International Law in Rebuilding Societies after Conflict: Great Expectations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 18, n.16.

127 Bartelson, *Critique of the State*, 76.

128 Bartelson, *Critique of the State*, 83; T. Mitchell, "The limits of the state: Beyond statist approaches and their critics", *The American Political Science Review*, 85:1 (1991), 89.

129 Bartelson, *Critique of the State*, 7.

Es decir, a menudo se explica la existencia del Estado como consecuencia de una intención social (con lo cual su autoridad queda legitimada, “constituida”). Pero cuando se trata de criticar esa autoridad rara vez se cuestiona la presencia del Estado, con lo que de manera tácita se está admitiendo que su poder es previo a su legitimidad (“constituyente”). Una vez asumida la preexistencia del Estado, el debate del que participan sociocentrismo y estadocentrismo sobre si aquel es “agente, instrumento, organización o estructura”,<sup>130</sup> es de un orden distinto del de si el Estado *es o no es*. Veamos ahora una elaboración más concreta de estas distinciones en el ámbito que nos ocupa.

### ***Sociocentrismo estatista y construcción de paz liberal***

Las premisas sociocéntricas se encuentran en el fundamento mismo del consenso sobre la construcción de paz liberal. Son las que generan un conjunto de enfoques, propuestas y políticas característico alrededor del que se vertebraría su primer período.

La convicción en la agencia de los grupos sociales y la heteronomía del Estado, por ejemplo, animan a apoyar el desarrollo y fortalecimiento de la sociedad civil, de la esfera pública y de formas de democracia deliberativa, de políticas de apoderamiento de diferentes sectores de la población y de la lucha contra la corrupción de determinadas élites. Del mismo modo, se reconoce y promueve el papel desempeñado en la reconstrucción posbélica por agentes no estatales como las ONG o el sector privado y se proponen estrategias acordes, como por ejemplo la diplomacia ciudadana o la microfinanciación. La premisa de una soberanía esencialmente fragmentada justifica por su parte el fomento de la descentralización administrativa, la gobernanza multinivel y el desarrollo de las capacidades locales, mientras que la ubicación del poder fuera de lo “expresamente político” facilita que en el análisis de las causas de los conflictos tome preponderancia la distribución de los recursos económicos, sociales y culturales (codicia, clientelismo y patrimonialismo, “*ethnic entrepreneurs*”, etc.) en detrimento de posiciones ideológicas que se consideran tan estadocéntricas como obsoletas: téngase en cuenta que tanto el “fin de la Historia” como las “nuevas guerras” son conceptos clave de esta época. Finalmente, la distribución justa de aquellos recursos que sustentan el orden político ha de llevarse a cabo de manera independiente del Estado, ya sea a través del mercado o de modo participativo.

Reflejo de un consenso entre distintos componentes, las bases de ese sociocentrismo en la construcción de paz liberal son múltiples, dependiendo de las posturas tomadas respecto al Estado en lo referente tanto a su relevancia explicativa como a su conveniencia normativa, con diferentes énfasis derivando pronunciamientos más o menos coherentes. Por ejemplo, la OCDE sería capaz de conjugar el neoliberalismo económico, la gobernanza liberal y la preocupación por los derechos humanos en su guía *Participatory Development and Good Governance* acusando a los estados de desempeñar lo que considera un “excesivo” papel en la economía, siendo ésta la causa principal de la corrupción política, al tiempo que lo critica como “ineficiente” e “injusto” ante su deber de defender los derechos humanos.<sup>131</sup> En cualquier caso, se trata de un consenso operativo. Por eso hemos afirmado más arriba (p. 59) que el sociocentrismo es parte constitutiva del consenso sobre

130 Mitchell, “Limits of the state”, 89.

131 OCDE/DAC, *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance* (París: OCDE, 1995).

la construcción de paz liberal. Se trata de uno de los elementos aglutinantes que en un momento dado lograron crear y mantener una coherencia por otro lado improbable.

Por esta razón, no puede decirse en rigor que la primera formulación del programa de construcción de paz liberal fuera estadocéntrica, como hacen Richmond y Heathershaw, ni siquiera en su versión más conservadora. Inducidas por el apogeo del discurso sobre la globalización, las teorías políticas implícitas en las distintas corrientes del consenso sobre la paz liberal invitaban a ignorar al Estado (v. Tabla 3.2):

**Tabla 3.2: Teorías del Estado en la construcción de paz liberal**

<b>Gradación de paz liberal</b>	<b>Teoría del Estado e ideología afín</b>
Conservadora	Elección pública ( <i>public/rational choice</i> ), neoliberalismo
Ortodoxa	Pluralismo (funcionalismo, conductismo), liberalismo
Transformadora	Instrumentalismo, marxismo idealista

Ante todo, es difícil mantener que el programa de construcción de paz era estadocéntrico durante un período en que tuvo tanta preponderancia la ideología neoliberal para la cual el Estado es, como mínimo, ineficiente y, a la larga, peligroso para el bienestar de las personas. Por su parte, la percepción del pluralismo liberal sobre el Estado combina la desconfianza con el menosprecio, pero la prescripción también aboga por una decidida limitación de su papel. La paz transformadora comparte ese recelo ante la actividad estatal y la convicción de que debe ser contrarrestada por la acción social o individual.

No obstante, cada corriente retenía ciertos elementos que, combinados, reflejan una evidente condición estatista. El neoliberalismo, defensor acérrimo del Estado mínimo, consentía sin embargo las funciones claves de una estructura militar y de orden público. La Nueva Derecha siempre insistió más en la desaparición del Estado en las cuestiones económicas que en las sociopolíticas. Ambos, como comentábamos en referencia a la microfinanciación, conservan el paradójico proyecto de la planificación de los mercados “desde arriba”. El transnacionalismo conservó la confianza en instituciones internacionales, creadas a imagen y semejanza de las estatales (Corte Internacional, cascos azules, etc.). Tanto el transnacionalismo como la paz emancipadora también retienen la idea de la sociedad civil (global), la cual no es sino la otra cara de la moneda del Estado. En definitiva, se trata de un antiestatismo espurio. El mercado se planifica, el orden político se mantiene gracias a instituciones jerárquicas globales, y la sociedad civil se articula como interlocutora entre población y organismos que encarnan la autoridad política. Las funciones estatales en el Tercer Mundo se amplían, no se reducen, en la forma de asistencia humanitaria, fomento del desarrollo, intervención militar. De hecho, una perspectiva realmente antiestatista y libertaria, nunca hubiera encontrado tantos problemas para coordinarse y ser coherente.

La acusación de estadocentrismo que hacen Richmond y Heathershaw a la paz liberal de los años noventa se fundamenta en la falsa identificación de lo local o micro con procesos “desde abajo” y lo supranacional o macro (quizá por analogía a lo nacional/estatal) con procesos “desde arriba”, y

en la contraposición de éstos. El hecho es que a nivel local se dan relaciones jerárquicas y a nivel internacional se pueden dar relaciones horizontales. Sería más correcto afirmar que durante aquel “interregno”<sup>132</sup> la comunidad internacional se situó discursivamente desde abajo y “desde fuera” (aunque nunca “más allá”) del Estado westfaliano, cuando según Mary Kaldor “parecían posibles utopías como la sociedad civil global, los derechos humanos, un Estado de derecho global o la justicia social global”.<sup>133</sup> Ese sociocentrismo cosmopolita, en cualquier caso, continuaba siendo ontológicamente estatista, ya que no hacía sino redimensionar las características y funciones del modelo del Estado moderno. Un claro síntoma de estatismo encubierto es la suplantación del Estado por “equivalentes semánticos” como, por ejemplo, la “autoridad política” o el “sistema político”.<sup>134</sup> En ese sentido, la construcción de paz liberal de los años noventa, a pesar de proponer actores e instituciones alternativas, conservaba intactas las funciones del Estado moderno occidental. El propio concepto de “interregno” hace referencia a un vacío excepcional, casi innatural, de la soberanía. Esta idea impregna también los discursos sobre los estados débiles, la seguridad humana y la responsabilidad de proteger (*responsibility to protect*, R2P).<sup>135</sup>

De hecho, podemos confirmar esta articulación de sociocentrismo y estatismo haciendo referencia a la seguridad humana, que es un concepto clave en esta discusión. Para ello, partamos de los “cinco nuevos pilares de un orden mundial centrado en el pueblo” que establece el *Informe sobre desarrollo humano 1993* del PNUD, monográfico subtítulo *Participación popular*, y que recogen una suerte de decálogo del enfoque sociocéntrico de este período:<sup>136</sup>

1. “Los nuevos conceptos de la seguridad humana deben destacar la seguridad del pueblo, y no sólo de las naciones. (...)”
2. “Hacen falta nuevos modelos de desarrollo humano sostenible: invertir en el potencial humano y crear un medio ambiente que permita el pleno aprovechamiento de las capacidades humanas. (...)”
3. “Hacen falta nuevas relaciones entre el Estado y el mercado a fin de combinar la eficiencia del mercado con la solidaridad social. (...)”

132 M. Kaldor, *La sociedad civil global: Una respuesta a la guerra* (Barcelona: Tusquets, 2005), 193.

133 Kaldor, *Sociedad civil global*, 193. Larry Diamond, de que quien antes citábamos su reivindicación de la importancia del monopolio de la violencia, consideraba que para la democratización “no se precisan otros requisitos que la voluntad de las elites nacionales de intentar gobernar de forma democrática. Esta voluntad de reforma democrática requiere una fuerte presión *desde abajo*, en la sociedad civil, y *desde fuera*, en la comunidad internacional”, énfasis añadido, en “¿Puede el mundo entero ser democrático? Democracia, desarrollo y factores internacionales”, *Revista Española de Ciencia Política*, 9 (octubre de 2003), 9.

134 Bartelson, *Critique of the State*, 103. Otras variantes del fenómeno en von Trotha, “Andersen Principle”; Mitchell, “Limits of the state” y Almond, “Return of the state”, 855.

135 La CIISE, en *La responsabilidad de proteger* (Ottawa: IDRC, 2001) afirmaba “el nuevo concepto de seguridad humana ha creado nuevas exigencias y expectativas respecto de la forma en que los Estados tratan a su población; y muchos nuevos agentes desempeñan en el plano internacional un papel que antes correspondía más o menos exclusivamente a los Estados” (§1.33). Es decir, cambian los actores e instituciones, pero no las funciones.

136 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre el desarrollo humano 1993: Participación popular* (Madrid: CIDEAL, 1993), 2-8.

4. “Hacen falta nuevas pautas de gobernación nacional y mundial para atender debidamente las aspiraciones crecientes de la población y las consecuencias del declive constante del Estado nacional. (...)”
5. “Deben establecerse nuevas formas de cooperación internacional que se centren directamente en las necesidades del público, y no en las preferencias de los Estados nacionales.”

Los puntos 2 y 3 han sido tratados en la discusión sobre la economía política de la microfinanciación. Nos interesa ahora el primer punto para explorar la relación de la seguridad humana con el sociocentrismo, el estadocentrismo y el estatismo. Esto nos dará pie a relacionarlo más tarde con los puntos 4 y 5, a través de la doctrina de la R2P como una vertiente en el ámbito global del planteamiento y los imperativos de la seguridad humana.

El argumento es muy sencillo: La noción de la seguridad humana altera el enfoque y las prioridades de la seguridad tal y como se definía hasta el momento, abandonando el marco tradicional limitado por las exigencias o preferencias del Estado (estadocentrismo) y preocupándose por las necesidades de las personas (sociocentrismo), pero no por ello reniega del Estado moderno, al que considera soporte de los principios éticos (derechos humanos, Estado de derecho, provisión justa de bienes y servicios) y sobre quien descansa la responsabilidad última de la protección de las personas (estatismo). Constituye, por lo tanto, un caso de *sociocentrismo estatista*.

El concepto de seguridad humana surge como alternativa al de la seguridad nacional (también “tradicional” o, simplemente “defensa”). Ésta se define por el entendimiento de la seguridad desde una óptica militar por la cual la integridad territorial, la salvaguarda de la soberanía y, en general, las preferencias de los Estados son prioritarias.<sup>137</sup> Tal perspectiva conlleva una definición de la paz como pacificación, paz del vencedor, a corto plazo o negativa (es decir, la mera ausencia de violencia física) de ascendencia realista.<sup>138</sup>

Por contra, la seguridad humana es entendida como un “proceso multidimensional centrado en gran medida en las personas”,<sup>139</sup> bien sea como grupos o como individuos. Se considera que las amenazas que afectan a éstos de forma más directa no son de carácter militar sino que están asociadas a la pobreza, el hambre, la enfermedad, así como a la discriminación y la opresión. En la definición del PNUD:

La seguridad humana está centrada en el ser humano [*people-centered*]. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz.<sup>140</sup>

137 Naciones Unidas (PNUD), *Desarrollo humano 1993*, en particular, 2-3; R. Grasa, “Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana. De la teoría al programa político y la operacionalización”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 76 (diciembre 2006/enero 2007), en particular, 28.

138 Richmond, *Peace in International Relations*, 52-57, 79.

139 Grasa, “Seguridad, paz y desarrollo”, 13.

140 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 1994* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), 26.

La preocupación por los ámbitos del desarrollo, los derechos humanos y la justicia social, convierten esta idea de “*security from fear and want*”<sup>141</sup> en intrínseca a la paz sostenible, positiva o a largo plazo, es decir, aquella que por definición es objeto del programa para la consolidación de la paz,<sup>142</sup> que se fundamenta en la premisa de que para lograr una paz duradera que no se limite a un mero, e inestable, fin de las hostilidades entre las partes es necesario centrarse en la provisión sostenible de las necesidades de las personas. Influida por las teorías del conflicto sobre las necesidades humanas básicas, esta postura sostiene que los conflictos armados surgen de la privación relativa de esos bienes.<sup>143</sup>

Se ha de recalcar que uno de los argumentos clave en defensa de este enfoque alternativo es que el énfasis en la seguridad tradicional puede incentivar que “el Estado construya su seguridad a expensas de las personas”.<sup>144</sup> Un ejemplo típico es el del gasto en defensa, que a menudo resulta excesivo y en detrimento del gasto en otros bienes públicos como la salud o la educación.<sup>145</sup> A un nivel más genérico, esto responde a la tensión entre la razón de Estado y las libertades y los derechos humanos. Es decir, el estadocentrismo no sólo puede inhibir los esfuerzos dirigidos hacia la seguridad de las personas, sino que el Estado a menudo ha sido el principal perpetrador de la violencia (física, estructural o cultural) sobre las personas en la forma de guerras, luchas violentas por el poder, regímenes dictatoriales, etc.

La postura ante el Estado es, por tanto, ambivalente ya que aquel puede ser tanto protector como perpetrador, emancipador y opresor. O, mejor dicho, la postura es variada: La desconfianza es mayor en aquellos más preocupados por la violencia estructural, la cual depende entre otras cosas de los ordenamientos institucionales, o entre los escépticos sobre la capacidad de las personas de superar la propensión humana a establecer tiranías e identidades exclusivistas. En el otro extremo, la fe en el Estado de derecho y el optimismo antropológico permiten una mayor confianza en las instituciones estatales, aun desde una perspectiva sociocéntrica.

Nos preguntábamos al inicio de esta tesis cómo ciertas corrientes habían aceptado que la formación del Estado se subsumiera bajo el concepto de la construcción de paz. Hablamos de las contradicciones internas experimentadas por la paz transformadora, por el que durante la década de los noventa fue posible su “complicidad” o “conformidad”<sup>146</sup> con el proyecto más amplio de construcción de paz liberal.

Quizá a riesgo de utilizar un término tan simplista como anacrónico, la paz transformadora, en tanto que parte del consenso sobre la construcción de paz liberal y desde el punto de vista de la teoría del Estado, ha mostrado una tendencia instrumentalista en el sentido en que se contrapone

---

141 Richmond, *Peace in International Relations*, 79.

142 Naciones Unidas (EOSG), *Un programa de paz*, §13.

143 C. Barnes, *Theories of Conflict: Causes, Dynamics & Implications* (Birmingham: Responding to Conflict, 2005).

144 Grasa, “Seguridad, paz y desarrollo”, 35.

145 v., p. ej., S. Perlo-Freeman, “Budgetary priorities in Latin America: Military, health and education spending”, *SIPRI Insights on Peace and Security*, 2011/2 (Estocolmo: SIPRI, diciembre de 2011), aunque cf. D. Landau, “The economic impact of military expenditures”, *Policy Research Working Papers*, WPS 1138 (Washington: Banco Mundial, mayo de 1993).

146 Estos términos, *collusion* y *compliance*, son utilizados, respectivamente, por Richmond, “UN peace operations” y R. Mac Ginty, “Hybrid peace: The interaction between top-down and bottom-up peace”, *Security Dialogue*, 41:4 (2010).

el marxismo instrumentalista y el estructuralista.<sup>147</sup> Esta interpretación ofrece la oportunidad de resaltar lo particular del acercamiento estatista sociocéntrico y las implicaciones para propuestas progresistas.

La paz transformadora (o emancipadora, civil, “paz como justicia”) tiene su origen en la investigación para la paz de la década de los sesenta, en especial el trabajo de Johan Galtung sobre la paz negativa y positiva y las subsiguientes investigaciones sobre la construcción de paz (*peacebuilding* en su sentido original).<sup>148</sup> La paz transformadora ha sido crítica con el Estado de manera consistente, denunciando la violencia y abusos cometidos sobre las personas por distintos regímenes, y ha aludido a la violencia estructural ejercida por las instituciones. Sin embargo, un enfoque instrumentalista ha dejado intacta la predisposición estatista.

Según el instrumentalismo menos sofisticado, el Estado es un instrumento de coerción y administración utilizado y manipulado por la clase dominante. Separando así el Estado de la sociedad y considerándolo un ente pasivo y neutral, se mantiene la esperanza de que pueda ser utilizado para bien. Dicho de otro modo, al ser el Estado un reflejo de la sociedad, es la sociedad la que ha de ser transformada. No en vano, el instrumentalismo ha servido históricamente como fundamento para el posibilismo de movimientos socialdemócratas y eurocomunistas dentro de democracias de mercado.<sup>149</sup>

En el programa transformador de la consolidación de la paz el instrumentalismo se ha traducido en la falta de problematización del modelo de Estado (re)construido en el posconflicto. La arquitectura de la democracia de mercado se asume potencialmente benigna pero, en esencia, neutra. El énfasis (la responsabilidad) recae sobre el personal que compone el Estado, en los individuos como agentes. La mala gobernanza es resultado de la existencia de élites corruptas, *lobbies* y otros intereses particulares (incluidos los agentes internacionales) que manipulan la administración del Estado. Ante esto, y como es natural, la solución que se ofrece es participación democrática y legitimadora, apropiación local por parte de individuos o grupos representativos y otras estrategias apoyadas en la sociedad civil.

Una visión alternativa cuestionaría la capacidad de todos estos actores de eludir la influencia del Estado en la formulación de objetivos o en la propia posibilidad de constituirse como agentes políticos en su ausencia. Se podría plantear, por ejemplo, si el Estado es quien se alimenta de manera parasitaria de la corrupción, o si ésta es inherente y necesaria a un proceso formación de Estado.<sup>150</sup>

Así pues, la crítica al Estado es siempre limitada. Insistamos una vez más en que el sociocentrismo no deja de ser un enfoque metodológico en el amplio sentido de la palabra. Aunque el Estado se

---

147 El debate entre Ralph Miliband y Nicos Poulantzas en la década de los setenta retomaba el que tuvieron Lenin y Luxemburg sobre la función del Estado. Para resúmenes y análisis de lo que se admite como una “caricaturización” de la teoría marxista del Estado, C. Hay, “(What’s Marxist about) Marxist state theory?” en Hay et ál., *The State*; Lister y Marsh, *The State*, 59-78; Jessop, *Capitalist State* y, especialmente, S. Aronowitz y P. Bratsis (eds.), *Paradigm Lost. State Theory Reconsidered* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002).

148 v., p. ej., J. Galtung, *Essays in Peace Research*, 5 vols. (Copenague: Ejlers, 1978).

149 Jessop, *Capitalist State*.

150 J. Goodhand, “Corrupting or consolidating the peace? The drugs economy and post-conflict peacebuilding in Afghanistan”, *International Peacekeeping*, 15:3 (2008).

encuentre fuera del campo visual, no deja de existir y de desempeñar un papel fundamental para estas posturas. Esto queda ilustrado por la prudente ambigüedad de *Un programa de paz* que, a pesar de celebrar la nueva era de la globalización y el fin de la “soberanía absoluta y exclusiva”, rechaza la fragmentación “sin fin” y, ante la exigencia de defender la seguridad humana, afirma que “la piedra angular de esta labor es y debe seguir siendo el Estado”.<sup>151</sup>

Al fin y al cabo, tanto el mayor impulsor y garante de la paz liberal, el sistema de las Naciones Unidas, como la tradición kantiana de la paz democrática, asumen y requieren un orden internacional basado en el Estado moderno.<sup>152</sup> Este contraste entre una retórica de la comunidad internacional eminentemente sociocéntrica y la perduración de esquemas en lo fundamental estatistas garantizaría que el giro posterior hacia la construcción del Estado no significara una auténtica revolución en la práctica de la construcción de paz.

### ***Discontinuidad y continuidad en el giro al estadocentrismo***

Si en 1993 el PNUD hacía un alegato por el enfoque sociocéntrico para lograr la paz y el desarrollo, en 2010 proponía un “nuevo paradigma” bajo el epígrafe *State-building for peace*.<sup>153</sup> Tal paradigma, en el que termina por hacerse explícita la convergencia entre la construcción de paz y la construcción del Estado, en realidad, no era nada nuevo. Tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, se hizo una conexión categórica entre la fragilidad estatal y las amenazas a la seguridad internacional. En una célebre cita del preámbulo a la *National Security Strategy* de 2002, George W. Bush afirmaba que:

Lo acaecido el 11 de septiembre de 2001 nos enseñó que estados débiles, como Afganistán, pueden representar un peligro tan grande para nuestros intereses nacionales como los estados poderosos. La pobreza no hace que los pobres se conviertan en terroristas y asesinos. Pero la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción pueden hacer que los estados débiles sean vulnerables a las redes de terroristas y a los carteles narcotraficantes dentro de sus fronteras.<sup>154</sup>

En este momento se hace efectiva la transición de los neoliberales años noventa a los neoconservadores dos mil. En el ámbito de las intervenciones para la construcción de paz, en el que la perspectiva ya había ido evolucionando debido a las disyuntivas planteadas por los fracasos de las operaciones de paz en Somalia, Bosnia, Kosovo y Rwanda, también se consagra e

151 Naciones Unidas (EOSG), *Un programa de paz*, §16-17.

152 Según Kant en la Octava Tesis de *Idea for a Universal History from a Cosmopolitan Point of View* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1963 [1784]): “The history of mankind can be seen, in the large, as the realization of Nature’s secret plan to bring forth a perfectly constituted state as the only condition in which the capacities of mankind can be fully developed.” Véase R.B. Pippin, “Mine and thine? The Kantian state”, en P. Guyer (ed.), *Cambridge Companion to Kant and Modern Philosophy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), donde además se explora la cuestión del monopolio de la violencia.

153 A. Rocha Menocal, “‘State-building for peace’ – A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states?”, *EUI Working Papers*, RSCAS 2010/34 (Florenca: European University Institute, 2010). El director de este programa de investigación era Timothy D. Sisk.

154 Gobierno de los Estados Unidos, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington: La Casa Blanca, septiembre 2002), v; traducción oficiosa del Programa de Información Internacional de Estados Unidos [<http://usinfo.state.gov>].

institucionaliza como nueva ortodoxia la síntesis liberal-realista que se propone contrarrestar la debilidad estatal con el fortalecimiento de las instituciones. La noción de debilidad estatal (estrechamente relacionada a la de los Estados frágiles, fallidos o colapsados) venía elaborándose a partir de la década de los noventa pero, como indica Jonathan Di John, ya existía como preocupación en los períodos coloniales y de descolonización y como parte del debate sobre el Estado desarrollista (v. apartado 3.3).<sup>155</sup> En otras palabras, el tema de los Estados débiles ya era relevante antes del giro al estadocentrismo, lo que apunta de nuevo a que éste nuevo enfoque y el sociocentrismo fueron distintas inflexiones dentro de un paradigma estatista. Como afirma Chandler, se nos presenta la paradoja de que si antes la intervención internacional era la consecuencia natural del retroceso del Estado, ahora es necesaria para su fortalecimiento.<sup>156</sup>

Pero, a fin de cuentas, quizá sea exagerado hablar de un “giro al estadocentrismo”. Más bien, entendemos este cambio como una evolución dentro entre unos márgenes relativamente estrechos (v. Diagrama 3.2). Lo que ocurre es un desplazamiento desde un discurso sociocéntrico, a menudo militante pero siempre firmemente enraizado en su predisposición estatista, hacia un punto medio entre sociocentrismo y estadocentrismo, donde se da la identidad de la construcción de Estado como construcción de paz y donde el estatismo ya es explícito.

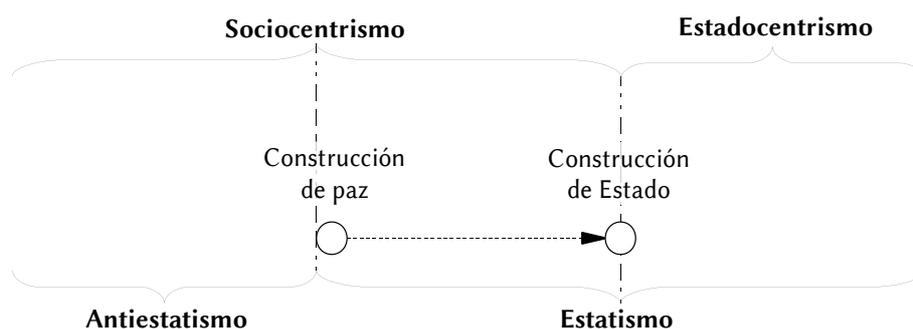


Diagrama 3.2: Confines del “giro” estadocéntrico

El hecho de que la nueva ortodoxia se fundamenta en una coalición realista-liberal garantiza que el discurso no se desplace por completo dentro del campo estadocéntrico, donde se transformaría en una paz de los vencedores. El cambio de rumbo para ortodoxos y conservadores es ilustrado por las propuestas de la Institucionalización Previa a la Liberalización y la Nueva Sabiduría Popular, que hemos discutido anteriormente (pp. 27-29). Al mismo tiempo, algunos partidarios de la paz transformadora encontrarían en la R2P una re-elaboración estratégica de los principios de la seguridad humana que justifica el giro estadocéntrico de manera parecida a los dos casos anteriores.

De hecho, en la doctrina de la R2P podemos apreciar la transición de un modelo al otro hasta llegar a una reubicación a caballo entre el sociocentrismo y el estadocentrismo. La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), en una reacción temprana a los ataques del 11 de septiembre (el grueso del documento, de hecho, ya estaba escrito), afirmaba en *La responsabilidad de proteger*:

155 J. Di John, “Conceptualising the causes and consequences of failed states: A critical review of the literature”, *Crisis States Research Centre Working Papers*, 25 (Londres: London School of Economics, enero de 2008).

156 D. Chandler, “Post-conflict statebuilding: Governance without government” en Pugh et ál., *Whose Peace?*

En un mundo interdependiente, en el que la seguridad va ligada a un marco constituido por entidades soberanas estables, la existencia de Estados frágiles, de Estados fallidos, de Estados que por debilidad o mala voluntad acogen a individuos que suponen un peligro para los demás, o de Estados que sólo pueden mantener el orden interno cometiendo gravísimas violaciones de los derechos humanos, pueden representar un riesgo para las personas de todo el mundo.<sup>157</sup>

La seguridad a la que se hace referencia sigue siendo la seguridad humana, pero ahora la necesidad de priorizar el fortalecimiento de las instituciones estatales se hace explícito. La doctrina ha virado hacia estadocentrismo. En su análisis sobre “la R2P en una era unipolar”, Thomas Weiss interpreta el cambio del siguiente modo:

*For those who chart changes in international discourse, the evolution toward reinforcing state capacity is key. This is not nostalgia for the repressive national security state of the past, but recognition, even among committed advocates of human rights and robust intervention, that state authority is elementary to enduring peace and reconciliation. Human rights can really only be defended by democratic states with the authority and the monopoly of force to sustain such norms. The remedy thus is not to rely on international trusteeships and transnational NGOs, but rather to fortify, reconstitute, or build viable states from failed, collapsed, or weak ones.*<sup>158</sup>

El informe de la CIISE define la intervención (“con fines de protección humana”) como una excepción enmarcada en un mundo de estados soberanos tal y como ya lo había hecho *Un programa de paz* una década antes. Aunque la intervención pone en entredicho la soberanía de países concretos, refuerza la centralidad conceptual del Estado nación. El condicionante de la excepcionalidad, unido a la respuesta en forma de intervención militar, confirma que si bien las amenazas son articuladas a través de “formas no territoriales”, el concepto de seguridad continúa siendo estatista.<sup>159</sup> Al fin y al cabo, la R2P es una reacción ante el *horror vacui* producido por la ausencia de instituciones estatales.

En definitiva, el giro estadocéntrico no entraña sino la reivindicación para un término de un espacio conceptual que nunca había dejado de ocupar. La presencia del Estado era en todo momento garantizada de forma implícita ya que la rehabilitación posbélica o la construcción de paz tenían como objeto restaurar o instaurar un inventario de funciones estatales.<sup>160</sup> La diferenciación estructural entre estas funciones estatales y lo social, así como entre ellas, su especialización y racionalización, forman parte de la construcción del Estado a su nivel más básico.<sup>161</sup> Esta idea recorre inalterada tanto en los momentos en que la consolidación de la paz se

157 CIISE, *Responsabilidad de proteger*, §1.21.

158 T.G. Weiss, “The sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a unipolar era”, *Security Dialogue*, 35:2 (2004), 138.

159 M. de Larrinaga y M.G. Doucet, “Sovereign power and the biopolitics of Human Security”. *Security Dialogue*, 39:5 (2008), 526. Véase también Chandler, “The responsibility to protect?”, 59–81.

160 G. Baker y J. Bartelson (eds.), *The Future of Political Community* (Londres: Routledge, 2009); A. Hehir y N. Robinson (eds.), *State-Building. Theory and Practice* (Londres: Routledge, 2007).

161 v., p. ej., S.P. Huntington, “Political modernization: America vs. Europe”, en M. Waters (ed.), *Modernity: Critical Concepts*, Vol. 3: *Modern Systems* (Londres: Routledge, 1999).

ha volcado en las necesidades de las personas como en los que se ha priorizado el fortalecimiento institucional. Los objetivos fundamentales para la reconstrucción después de un conflicto determinaron que los “pilares” de la construcción de paz fueran la seguridad, el desarrollo socio-económico, la democratización y el estado de derecho u otros conceptos asimilables. Éstos seguirían siendo exactamente los mismos en los marcos estratégicos para la construcción del Estado.

El fracaso de experimentos de auténtico vaciado estatal, la revitalización del interés por los estados fallidos y el abandono al menos parcial de pretensiones cosmopolitas de las principales potencias mundiales contribuyen a un segundo retorno del Estado... aunque en realidad nunca se había marchado.

### ***Las alternativas críticas en el estudio de la construcción de paz***

Este giro hacia el estadocentrismo supone para la paz transformadora enfrentarse a varios dilemas. Plantearlos como tales implica que las soluciones ya no pueden ser meramente técnicas sino que requieren arbitrar entre diferentes premisas éticas y políticas, es decir, decantarse por mantener o superar el paradigma de la construcción de paz liberal. Si bien ciertas proposiciones del discurso transformador se mantienen en la órbita de la IBL y la R2P, también surgen nuevas perspectivas y planteamientos que pretenden recuperar el potencial emancipador de la construcción de paz y llevarla más allá del marco impuesto por el consenso liberal. Manteniendo como eje analítico la función del Estado, podemos distinguir dos líneas críticas principales: el “sociocentrismo posliberal” y el “estadocentrismo crítico”.

Una primera línea crítica persevera en los principios transformadores del sociocentrismo y, en especial, del enfoque desde abajo. Adoptando una perspectiva posestructuralista aboga por una paz posliberal e incluso poswestfaliana.<sup>162</sup> La diferencia con el discurso de la paz transformadora que se mantiene vinculada al consenso sobre la construcción de paz liberal es que en los nuevos análisis y propuestas se toman con cautela e incluso escepticismo conceptos que han formado parte del acervo emancipador como “sociedad civil”, “apropiación”, “empoderamiento”, “democracia” o “desarrollo humano”. Sin desechar necesariamente su potencial, existe la conciencia de que estos conceptos son, como mínimo, fácilmente instrumentalizables por el discurso liberal-conservador y, en el peor de los casos, pueden reflejar un liberalismo universalizador de actitudes etnocéntricas y de voluntad hegemónica. En cualquier caso, la actividad de definirlos es siempre un ejercicio de dominación, o resistencia.<sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> Véase Richmond, *Peace in International Relations*. La perspectiva postwestfaliana, desde un punto de vista no necesariamente transformador, tiene dos vertientes principales. Una aboga por los “oligopolios” de la violencia y cierto hibridismo, v. Fischer y Schmelzle, *Peace in the Absence of States*; A. Guistozzi, “The debate on warlordism”, *Crisis States Discussion Papers*, 13 (Londres: LSE, 2005); D. Lambach, “Oligopolies of violence in post-conflict societies”, *GIGA Working Papers*, 62 (Hamburgo: GIGA, 2007); D.C. North et ál., “Limited Access Orders in the developing world”, *Policy Research Working Papers*, 4359 (Washington: Banco Mundial, 2007). La otra, por el monopolio internacional o un oligopolio multinivel: H. Wulf, “Challenging the Weberian concept of the state”, *ACPACS Occasional Papers* (Brisbane: University of Queensland, 2007); A. Leander, “Globalisation and the state monopoly on the legitimate use of force”, *Political Science Publications*, 7 (Odense: Syddansk Universitet, 2004).

<sup>163</sup> Duffield, *Development, Security*.

Por ejemplo, desde la postura de la paz transformadora es relevante observar que una explicación ahistórica del proceso de formación del Estado y la sociedad civil puede degenerar en análisis etnocéntricos.<sup>164</sup> La particular diferenciación y relación entre Estado y sociedad civil, entre esferas pública y privada, es específica del contexto occidental y lo que llamamos “sociedad civil” es producto de la experiencia histórica occidental y no puede ser separado de la formación del Estado moderno. Esto contrasta con un sociocentrismo simplista según la cual podemos encontrar una sociedad civil embrionaria, de naturaleza modernizadora y cosmopolita que, con el debido fortalecimiento, engendrará una organización política estatal con determinadas características (las del Estado liberal, por supuesto).

Se presta especial atención desde esta perspectiva a la dominación ejercida por canales no específicamente estatales, al establecimiento de regímenes de gubernamentalidad (*gouvernementalité*), al ejercicio del biopoder, y a las reacciones desencadenadas por éstos.<sup>165</sup> Se propone la superación del paradigma de la paz liberal a través del concepto de paz posliberal, la tolerancia con los órdenes híbridos y el interés por la resistencia subalterna. Es más, a diferencia de épocas anteriores, la defensa de las dinámicas locales y desde abajo puede no conllevar una preocupación por buscar la aceptación y asimilación dentro del proyecto internacional de construcción de paz sino, por el contrario, buscar su camuflaje e invisibilidad.

La segunda de las corrientes alternativas está enraizada en la política económica de tradiciones marxistas y la teoría social crítica, que recoge influencias del institucionalismo histórico y el elitismo. Con una postura también progresista y transformadora, adopta sin embargo el estadocentrismo metodológico. Considera que el sociocentrismo posliberal no es apropiado para explicar los contextos de construcción posbélica. El énfasis en conceptos relacionados al biopoder oscurece el hecho de que nos encontramos ante procesos “clásicos” de formación de Estado, de acumulación primitiva, pacificación y modernización basados en la imposición por la fuerza, o en una condicionalidad coactiva. La aspiración instrumentalista de que la paz surja desde abajo simplificaba enormemente las cosas en ese sentido, pero incluso Paris y Fukuyama hacen notar que la creación de democracias liberales a imagen y semejanza de las occidentales no se puede lograr desde la reproducción inmediata de sus características. Hay que tener en cuenta que el proceso para llegar a sociedades liberales en lo político y lo económico ha sido administrado por estados fuertes, y por lo general poco o nada liberales. Es más, como recuerda Trutz von Trotha, la formación del Estado es un proceso

*inherently violent, unpredictable, protracted and convoluted.(...) The idea of learning to do state-building and implementing it in a planned fashion is such a ludicrous notion that it ought to prompt serious concern over a political mainstream and an academic discipline which allows itself such surreal historical amnesia.*<sup>166</sup>

164 J. Gledhill, *Power and its Disguises. Anthropological Perspectives on Politics* (Londres: Pluto Press, 2000). Véase también K. Liden, R. Mac Ginty y O.P. Richmond, “Beyond Northern epistemologies of peace”, *International Peacekeeping*, 16:5 (2009).

165 Duffield, *Development, Security*; C. Goetze y D. Guzina, “Peacebuilding, statebuilding, nationbuilding – Turtles all the way down?”, *Civil Wars*, 10:4 (2008); L. Zanotti, “Taming chaos: A Foucauldian view of UN peacekeeping, democracy and normalization”, *International Peacekeeping*, 13:2 (2006).

166 Von Trotha, “Andersen Principle”, 39.

Además, el sociocentrismo podría llegar a ser despolitizador.<sup>167</sup> La combinación discursiva de sociedad civil y globalización provoca la desterritorialización y la individuación al ignorar que el Estado sigue siendo el campo de contestación política por excelencia, ya que es el nivel al que puede hacerse efectiva la rendición de cuentas política. Desde ese punto de vista, la problemática posbélica está vinculada a la intervención internacional, la soberanía territorial, las distintas formas que toma el Estado, las estructuras económicas globales, el desarrollo autónomo, etc.<sup>168</sup>

Los debates entre las tradiciones filosóficas de estas dos corrientes son fuente de profundos desacuerdos. Pero, hoy por hoy, los argumentos críticos con la construcción de paz liberal tienen mucho en común. Como en tantas otras áreas del pensamiento y la actividad social, demostrado el agotamiento de la tesis del fin de la Historia, se hace un llamamiento a la repolitización de la construcción de paz. Es decir, a abrir la puerta a otros objetivos políticos diferentes de los del realismo liberal. De esta voluntad de debatir problemas de fondo surge la otra característica compartida: la desconfianza ante el planteamiento falsamente técnico y neutro de los marcos estratégicos para la construcción de paz, que toman la forma de manuales de instrucciones para la ingeniería social.<sup>169</sup> Otro elemento compartido es la suspicacia respecto a la excepcionalidad de los procesos contemporáneos. Cada vez es más frecuente interpretar la actuación tanto de actores internacionales como locales en clave de amplios procesos históricos, ya sea de formación de estados o de dominación global de Occidente. De algún modo, lo que se está proponiendo es la recuperación de los objetivos, el contenido normativo y analítico de la aquella construcción de paz previa a *Un programa de paz*.

Por otra parte, y desde un punto de vista metodológico, ¿sería posible que sociocentrismo y estadocentrismo se encuentren cada uno mejor dotado para entender diferentes contextos posbélicos? La propuesta del sociocentrismo posliberal podría ser la perspectiva desde donde abordar los procesos de inclusión de sociedades al régimen de gobernanza global en aquellos casos donde al menos existen los rudimentos de un Estado moderno (incluida una sociedad civil). En cambio, en contextos como Kosovo, Iraq o Timor Oriental encontraríamos un mayor poder explicativo en un estadocentrismo crítico y crudo.

Otra posibilidad es que ambas perspectivas puedan ser complementarias en ciertos contextos, teniendo en cuenta que los procesos de construcción del Estado no afectan en igual medida y en el mismo sentido a los diversos componentes de una sociedad en transición. Se puede explorar esta complementariedad en términos de lo que De Larrinaga y Doucet califican como el ejercicio “dual” del poder soberano (guerra contra el terrorismo) y del biopoder de redes de gobernanza global (que hacen uso de la seguridad humana), a través del cual ambos aspectos trabajan en

---

167 D. Chandler, “Building global civil society ‘from below’?”, *Millennium – Journal of International Studies*, 33:2 (2004) y D. Chandler, “The global ideology: Rethinking the politics of the ‘global turn’ in IR”, *International Relations*, 23:4 (2009).

168 Pugh et ál., *Whose Peace?*; Cramer, *Violence in Developing Countries*; D. Chandler, *Empire in Denial: The Politics of State-Building* (Londres: Pluto Press, 2006). También, N. Cooper, “Picking out the pieces of the liberal peaces: Representations of conflict economies and the implications for policy”, *Security Dialogue*, 36:4 (2005) y S. Hameiri, “Capacity and its fallacies: International state building as state transformation”, *Millennium – Journal of International Studies*, 38:1 (2009).

169 Cf. Chandler, “Global ideology” y E. Newman, R. Paris y O.P. Richmond (eds.), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding* (Tokio: United Nations University Press, 2009).

conjunción y no en contradicción.<sup>170</sup> De hecho, la distinción foucaultiana entre poder soberano y biopoder, ni busca establecer unos estadios de desarrollo político, ni, aunque lo hiciera, podría ser trasvasada la experiencia europea a otras sociedades, algo particularmente relevante para estas teorías críticas.<sup>171</sup>

### 3.3. El debate como parte de la teoría de la modernización

Son muchos los autores que han llamado la atención sobre las similitudes entre el programa de consolidación de la paz y el proyecto modernizador de los años cincuenta en adelante.<sup>172</sup> De hecho, se trata de algo más que cierta afinidad. La consolidación de la paz forma parte de un *revival* de la teoría de la modernización a la que también pertenecen las intervenciones en las transiciones del bloque soviético en los noventa y, en general, el discurso contemporáneo sobre la ayuda y cooperación al desarrollo.<sup>173</sup> Si antes citábamos a Žižek cuando afirmaba que todos los comentaristas en los noventa habían sido fukuyamistas, el propio Fukuyama consideraba que, a pesar de que lo nieguen, casi todos los científicos sociales creen en una versión u otra de la teoría de la modernización.<sup>174</sup>

Por ello es posible interpretar a través del prisma de las diferentes contribuciones, corrientes y controversias de la teoría de la modernización la composición y evolución del discurso sobre la consolidación de la paz. Sin embargo, dos elementos clave han modificado el panorama intelectual que existía en el momento álgido de los debates sobre la modernización entre la década de los cincuenta y los setenta: Primero, la expansión de teorías y posturas críticas con el rol del Estado como núcleo organizador de la economía y la política y, de entre ellas, el triunfo de neoclasicismo y neoliberalismo.<sup>175</sup> Segundo, el auge de teorías posestructuralistas y posmodernistas que han generado tanto resistencia como aceptación, en especial en posturas emancipadoras o progresistas. Estos cambios forman parte de la evolución de la teoría de la modernización en su

170 De Larrinaga y Doucet, "Sovereign power". Cf. B.R. Rubin, "Constructing Sovereignty for Security", *Survival*, 47:4 (2005).

171 Véase M. Foucault, *Security, Territory, Population. Lectures at the Collège de France, 1977-1978* (Basingstoke: Palgrave, 2009), 8: "There is not a series of successive elements, the appearance of the new causing the earlier ones to disappear. There is not the legal age, the disciplinary age, and the age of security".

172 Véase Duffield, "Social reconstruction"; C. Schellhaas y A. Seegers, "Peacebuilding: Imperialism's new disguise?", *African Security Review*, 18:2 (Pretoria: Institute of Security Studies, junio 2009); y T. Jacoby, "Hegemony, modernisation and post-war reconstruction", *Global Society*, 21:4 (2007). También, J. Alberdi y E. Bidaurrazaga, "Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral", *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 34 (Bilbao: Hegoa, diciembre de 2002) en el contexto de iniciativas de democratización en África; Pugh, "Peacebuilding as developmentalism" en relación al *desarrollismo*; y T. Young, "«You Europeans, you are just like fish!»: Some sceptical reflections on modernity and democratisation in Africa", *Cadernos de Estudos Africanos*, 3 (julio/diciembre de 2002) sobre los programas de reconstrucción del Banco Mundial en África. R.K. Al-Qaq en *Managing World Order. United Nations Peace Operations and the Security Agenda* (Londres: Taurus, 2009), cap. 5, establece la continuidad del proyecto para llevar la modernidad liberal de Naciones Unidas a Rwanda desde finales de los años cuarenta. Como veremos en el capítulo 9, varios autores inscriben la intervención en Afganistán en los repetidos esfuerzos internacionales por modernizar el país.

173 Y, por supuesto, las intervenciones para el cambio de regímenes cuando se formulan como tales.

174 F. Fukuyama, "The illusion of exceptionalism", *Journal of Democracy*, 8:3 (1997), 146.

175 Hunt, *Economic Theories of Development*; J.E. Stiglitz, "Whither reform? Ten years of the transition", keynote address to the Annual Bank Conference on Development Economics (Washington: Banco Mundial, 1999).

sentido más amplio, a la vez que limitan las comparaciones entre la consolidación de la paz como caso especial de ésta y la modernización temprana del período de la descolonización.

De manera muy sintética, distingüemos cinco posiciones o grandes teorías sobre la modernización:<sup>176</sup>

- 1) El “alto modernismo” que aboga por una revolución desde arriba.<sup>177</sup>
- 2) El “modernismo conservador” que se decanta por el cambio gradual y es más pesimista sobre proceso.
- 3) El “dependentismo”<sup>178</sup> que defiende el desarrollo endógeno y la validez de caminos alternativos históricamente condicionados.

Estas tres primeras corrientes están en desacuerdo sobre cómo lograr el objetivo, pero comparten modelo: el próspero Estado moderno occidental. En ese sentido, las tres se pueden denominar “desarrollistas”.

- 4) El “tercermundismo” que plantea el “no desarrollo” o “anti-modernismo” como alternativa.

Esta postura, cuando idealiza la tradición y simplemente invierte la jerarquía de valores, se convierte en un reflejo especular del desarrollismo.

- 5) Un “posmodernismo” que enfatiza la pluralidad y especificidad radical de visiones sobre el orden social y la capacidad subversiva y emancipadora de éstas cuando se formulan “desde abajo”.

Las conexiones entre dependentismo, tercermundismo y posmodernismo (en la particular forma en que se han caracterizado aquí) son considerables, y la mayoría de los postulados, críticas y propuestas de estas corrientes oscilan con variables distancias y tendencias entre ellas. Además, algunas de sus ideas clave se pueden encontrar también en las corrientes altomodernistas o conservadoras, bien como característica propia, bien como asimilación desactivadora (v. Tabla 3.3, p. 78). Veremos ahora cómo estas cinco posturas encuentran su prolongación en el debate sobre la consolidación de la paz.

176 K. Manzo, “Modernist discourse and the crisis of development theory”, *Studies in Comparative International Development*, 26:2 (1991); N. Gilman, *Mandarins of the Future. Modernization Theory in Cold War America* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2003).

177 Según la definición de James C. Scott, “A strong, one might even say muscle-bound, version of the self-confidence about scientific and technical progress, the expansion of production, the growing satisfaction of human needs, the mastery of nature (including human nature), and, above all, the rational design of social order commensurate with the scientific understanding of natural laws. It originated, of course, in the West, as a by-product of unprecedented progress in science and industry”, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (New Haven: Yale University Press, 1998), 4.

178 Se incluyen las diversas corrientes que surgen de la teoría de la dependencia, la de los sistemas mundo y el estructuralismo histórico. Para distinciones entre estas corrientes, v. Manzo, “Modernist discourse”; Hunt, *Economic Theories of Development*; y S. Hobden y R. Wyn Jones, “Marxist theories of international relations”, en J. Baylis, S. Smith y P. Owens (eds.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2011).

Tabla 3.3: Teorías de la modernización

Razón logocéntrica				Pos-modernismo
Desarrollismo modernista			Anti-desarrollismo anti-modernista	Hibridación
<b>Alto modernismo</b>	<b>Modernismo conservador</b>	<b>Dependentismo</b>	<b>Tercermundismo</b>	<b>Desarrollo alternativo</b>
Subdesarrollo debido a razones internas		Subdesarrollo debido a razones externas	Subdesarrollo internalizado	Subdesarrollo cuestionado
Solución exógena		Solución endógena		Solución híbrida
Etno-/eurocéntrico			Especificidad, pluralidad	
Objetivo y neutral				Subjetivo
Modernidad occidental > tradición no occidental			Tradición no occidental > modernidad occidental	Modernidad occidental ≠ tradición no occidental
Emancipación a través de orden, eficiencia y planificación			Conocimiento	Práctica contra-discursiva
Inevitable e irreversible	Reversible	Estancable		Reformulable
Soberanía individual		Soberanía individual (Estado, pueblo)		Soberanía individual o colectiva
Cambio total y revolucionario	Cambio total y gradual	Cambio total y revolucionario	Resistencia al cambio	Transformación parcial
Pacífico		Conflictivo		

### *Teoría de la modernización y paz liberal ortodoxa*

La consolidación de la paz revivió el proyecto de modernización desarrollista que disfrutó de su apogeo a mediados del siglo XX. La visión altomodernista asumía que “*all good things of modernity [tend] to go together*”,<sup>179</sup> en otras palabras, que el crecimiento económico, la democratización y el cambio social forman un “paquete”. Debido a que las reformas han de darse de manera sincrónica, el cambio ha de ser inevitablemente rápido. En vez de una implementación gradual, una chispa (sea en la forma de Revolución, Reforma o, aquí, Reconstrucción) es lo que logra que la libertad, la prosperidad y la seguridad emerjan al mismo tiempo como tres hermanas mellizas. La teoría de la modernización era asimismo una propuesta profundamente normativa para lograr la construcción de estados liberales, apoyada en débiles fundamentos empíricos limitados a una descripción estilizada del desarrollo occidental.<sup>180</sup>

El desarrollismo de los años cincuenta y los sesenta, con raíces en los treinta y defendido por académicos-profesionales como Seymour M. Lipset, Gabriel A. Almond, Walt W. Rostow y Harold Lasswell, enfatizaba la necesidad de orden y eficiencia y, en definitiva, de la planificación

179 Fukuyama, *Origins of Political Order*, 459.

180 D. Chakrabarty, *Provincializing Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference* (Princeton: Princeton University Press, 2000).

tecnocrática, para lograr el objetivo de una próspera democracia liberal.<sup>181</sup> Es el momento del cientifismo, la profesionalización y el gerencialismo (*managerialism*) en la política. Unger denomina “giro numérico”,<sup>182</sup> en contraposición al posterior fenómeno del giro lingüístico, a aquellas iniciativas preocupadas por la cuantificación del progreso y del desarrollo, ilustrada por la adopción entusiasta de herramientas como el PIB.

En teoría, el desarrollo económico y el desarrollo político (caracterizado bien como democracia, bien como libertad) debían ir juntos, bajo la asunción de que el primero habría de preceder e incitar al segundo. En la práctica, el logro de ciertos prerrequisitos respecto al capital social para la modernización económica—diferenciación, igualdad y capacidad—, apoyado en la planificación e ingeniería social, sentaba las bases para una intervención activa en la organización política desde un primer momento. Así mismo, existieron corrientes en la disciplina de la Economía Política influidas por el análisis de políticas públicas que enfatizaban los resultados alcanzables y daban prioridad al desarrollo político: la capacidad gubernamental, el liderazgo y la teoría de la elección racional. El rol de Occidente era el de orientar y asistir a los líderes del Tercer Mundo en tomar las decisiones correctas.

Como queda claro en la revisión que hace Rafael Grasa de la historia de la investigación para la paz, los debates sobre la paz en el siglo XX tienen en sus raíces una historia paralela a la de los debates sobre el desarrollo. Así, la teoría sobre la paz en los cincuenta y los sesenta es cientifista y terapéutica y confía en la ingeniería social como su contemporánea teoría de la modernización.<sup>183</sup> Sin embargo, lo que nos interesa destacar aquí es cómo después de evolucionar ambas en las siguientes décadas, el auge del concepto de consolidación de la paz resultaría en una iteración de los mismos planteamientos, y subsecuentes controversias.

Las similitudes del programa de la paz liberal de los noventa con aquel primer modernismo son marcados. La transformación del humanitarismo activista a la profesionalización como técnicos de los constructores de paz y los trabajadores humanitarios y de la cooperación en general a partir de los ochenta es descrita por Duffield en su crítica de un sistema tecnocrático y gerencialista. El giro numérico está presente en la explosión de estudios econométricos sobre el conflicto armado bajo la inspiración, entre otros, de Paul Collier en el Banco Mundial y Peter Wallesteen en la Universidad de Uppsala y el *Journal of Peace Research*. A la planificación estratégica de las intervenciones de paz dedicamos la mayor parte de esta tesis. En general, a principios de los noventa también se ve inevitable que las revoluciones democráticas se extiendan tras el “fin de la Historia” y gracias al crecimiento económico global propiciado por el dividendo de la paz. Tal progreso es lineal y con un sólo fin posible. Los problemas endógenos (corrupción, tiranía,

---

181 C.R. Unger, “Histories of development and modernization: Findings, reflections, future research”, *H-Soz-u-Kult* (diciembre de 2010). Recordemos, por ejemplo, que Rostow participó en el diseño de las políticas estadounidenses de la época en Afganistán y Vietnam y fue Asesor de Seguridad Nacional con Lyndon B. Johnson. Véanse los archivos audiovisuales recogidos por A. Curtis en “Kabul: City Number One. Part 3 – The lost history of Helmand”, *The Medium and the Message* (Londres: BBC, 2009) sobre Rostow y otros académicos-políticos en Afganistán. Lasswell es quizá el eslabón académico entre la modernización y la investigación para la paz, cf. Grasa, *Investigación para la paz*, y Gilman, *Mandarins of the Future*.

182 Unger, “Histories of development”, 8.

183 Grasa, *Investigación para la paz*.

fanatismo, etc.) serían resueltos por los países afectados abriéndose al mundo, económica, política y culturalmente.

### **Modernización conservadora y paz liberal conservadora**

Una importante tradición modernizadora, ejemplificada por Samuel P. Huntington, admitía que el proceso abrupto de transformación produce inestabilidad y conflicto. El ímpetu de revoluciones liberales tanto en lo político como en lo económico a menudo provocan la degeneración. El equilibrio entre democratización e industrialización es frágil y activar ambos procesos al mismo tiempo es peligroso. Para los modernizadores conservadores, las capacidades requeridas para la diferenciación de las funciones estatales y la participación de las masas no se limitan a la ilustración en los valores de la planificación y los objetivos de la democracia y la industrialización, sino también la autoridad racional, la centralización y la soberanía nacional. El progreso rápido lleva al conflicto entre lo antiguo y lo nuevo, a sistemas híbridos que no terminan por funcionar (como los presentes en Latinoamérica), y al autoritarismo populista. En los ochenta, una versión neoweberiana del desarrollismo se inspiraría en Asia Oriental para concluir que es prioritaria la acumulación y concentración de poder, por ejemplo, a partir de sistemas de partido único (es decir, lo opuesto a lo que se consideraba desarrollo político). La secuencia es clara: 1º) centralización, 2º) diferenciación, 3º) participación.<sup>184</sup>

Esta misma sensibilidad conservadora está presente en el consenso sobre la consolidación de la paz liberal, y tomaría fuerza en la posterior coalición realista-liberal centrada en la construcción del Estado. Tras varios sonados fracasos de las operaciones de paz (Bosnia, Ruanda) y la persistencia del conflicto bélico (Guerra del Golfo, Chechenia), también hubo una transformación del optimismo de las primeras intervenciones y la fe en el dividendo de la paz a la conciencia de la reversibilidad del progreso hacia la paz y la prosperidad, de que los conflictos pueden reactivarse, la paz es inestable y un Estado débil puede convertirse fácilmente en un Estado colapsado.<sup>185</sup>

Esta crítica no cuestiona tanto el principio de ayudar a que las sociedades en contextos posbélicos se conviertan en democracias de mercado sostenibles como la estrategia para lograrlo. Igual que las críticas de Huntington al proyecto de modernización, las posturas de un Fukuyama o un Paris admiten que la intervención puede crear mayores problemas de los que resuelve, ya que el desarrollo económico y político de las sociedades está fraguado de dificultades e incertidumbres. Marina Ottaway alertaba de que de los estados frágiles se espera “*too much, too soon*”,<sup>186</sup> y que para lograr una paz duradera es preciso adoptar cierto gradualismo, adaptar las estrategias a las particularidades locales, y no olvidar la importancia fundamental que tiene la centralización del poder político. Para los modernizadores conservadores la democratización precipitada presentaba el problema de fragmentar la autoridad demasiado pronto, en momentos de difíciles transiciones sociales, lo cual se ve replicado en la doctrina de la IBL. Pero en los contextos posbélicos en una era de globalización el requisito de centralización del poder, del monopolio sobre los medios de violencia, y de control del territorio y la población se hace más inminente, incluso antes que la

184 Huntington, “Political modernization”.

185 En este contexto, E.N. Luttwak, “Give war a chance”, *Foreign Affairs*, 78:4 (julio/agosto 1999), en especial 37-38, argumentaba en contra de las operaciones de mantenimiento de la paz, ya que la función de la guerra es producir una paz duradera y sólo sobre esta puede darse una verdadera reconstrucción económica y social.

186 Ottaway, “Rebuilding state institutions”, 1019.

institucionalización de otras funciones estatales. Veíamos antes cómo Fukuyama, discípulo crítico de Huntington, acabaría alejándose de posturas neoliberales previas y reconociendo la centralidad del fortalecimiento temprano de la autoridad, lo que denominó el “imperativo de la construcción del Estado”.

### ***Críticas desde la izquierda modernista y paz liberal emancipadora***

El dependentismo, en auge durante los años setenta, es sólo parcialmente anti-modernista. Aunque critica cierto desarrollismo, comparte muchos de sus principios. Esto es más claro en las corrientes estructuralistas influidas por el marxismo, donde el objetivo final de la transformación de sociedades tradicionales en países industrializados se busca a través de otra vía. En vez de culpar a la víctima, el dependentismo afirma que el imperialismo occidental es lo que obstaculiza el desarrollo endógeno.<sup>187</sup> El énfasis en la autonomía nacional implica que el sujeto del desarrollo, sin embargo, siga siendo el Estado, como análogo al “hombre racional” u “hombre moderno”.<sup>188</sup> En última instancia, Occidente continúa como modelo y surge inevitablemente la cita extraída del prólogo a *El capital*, “El país industrialmente más desarrollado no hace sino mostrar al menos desarrollado la imagen de su propio futuro”.<sup>189</sup> Así, el principal eje del debate se dio entre la modernización liberal y el dependentismo, pero a pesar de que el dependentismo contiene elementos anti-modernistas,

*Both are trapped, albeit to varying degrees, within a modernist discourse which relies on the principles of nineteenth century liberal philosophy, which treats the individual nation-state in the Third World as the sovereign subject of development, and which accepts the Western model of national autonomy with growth as the appropriate one to emulate.*<sup>190</sup>

En esto, tanto liberales como conservadores como, más tarde, dependentistas coincidían en mayor o menor grado. La teoría de la modernización era estadocéntrica. Dice Manzo: “*political development was quintessentially about state-building*”.<sup>191</sup>

En la investigación para la paz, la influencia del estructuralismo y la teoría de la dependencia y el interés por la paz en el marco del desarrollo internacional se dejaron notar en el “cisma” de los años setenta.<sup>192</sup> En los ochenta, la heterogeneidad y desorientación predominan. Como en otros ámbitos, hasta los noventa no se reencontrará el objetivo. En todo caso, durante este tiempo se ha dado una progresiva institucionalización, pero recordemos que durante este tiempo los debates académicos sobre la paz, aun a menudo conectados con el activismo, no dejan de ser minoritarios y encontrarse en los márgenes del debate sobre la política exterior.

187 A.G. Frank, *Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la sociología. El desarrollo del subdesarrollo* (Barcelona: Anagrama, 1971).

188 Manzo, “Modernist discourse” y Unger, “Histories of development”, respectivamente.

189 K. Marx, “Prólogo a la primera edición” de *El capital. Tomo I: El proceso de producción del capital* (México: Siglo XXI, 1981 [1867]), 8.

190 Manzo, “Modernist discourse”, 6. Cf. Young, “Modernity and democratisation in Africa”.

191 Manzo, “Modernist discourse”, 13, énfasis en el original.

192 Grasa, *Investigación para la paz*, 47.

El panorama cambia a partir de los noventa, entre otras cosas, gracias a la adopción por aquella otra “marginada”,<sup>193</sup> Naciones Unidas, de uno de los conceptos más sofisticados (en el sentido de ser amplio y capaz de conectarse a otros ámbitos) de estas teorías: la construcción de paz.

### ***Críticas anti- y posmodernistas y paz posliberal e híbrida***

Así pues, entre las críticas al alto modernismo de los cincuenta había corrientes más o menos radicales. Muchas de ellas compartían los objetivos y se limitaban a cuestionar los medios. Otras, más sustanciales, aun proponiendo alternativas diferentes, compartían, sin embargo, ciertas presunciones y marcos. Sólo algunos de estos análisis consiguieron articularse en corrientes de pensamiento verdaderamente críticas o anti-modernistas.

El dependentismo abrió las puertas a posturas más extremas todavía que, como es habitual en estas controversias, primero darían un paso más allá y después, otro más (respectivamente, la cuarta y quinta columnas de la Tabla 3.3, p. 78). La delimitación entre éstas es a veces difusa y otras una mera cuestión de grado, pero podemos distinguir entre un “anti-modernismo” y un “posmodernismo” a falta de mejores términos. Este área conceptual se solapa con el tercermundismo, que incluye tanto tendencias dependentistas, antiimperialistas, como poscolonialistas.

En las posiciones más críticas con la paz liberal encontramos, como con el dependentismo, distintos grados de alejamiento del discurso dominante. Varios autores han transitado por diversos campos críticos, modificando sus posturas pero también arrastrando consigo conceptos clave. En general, la mayor diferencia en este sentido entre el debate sobre la modernización y el de la construcción de paz es que las posturas críticas y emancipadoras han absorbido muchos de los principios y conceptos posmodernistas que en los años setenta y ochenta todavía se encontraban en los márgenes del debate sobre las relaciones internacionales y la economía política. El neomarxismo y el poscolonialismo han servido de puentes entre ambas y, de hecho, a partir del final de la Guerra Fría, ciertas argumentaciones de inspiración marxista tuvieron que aprender a camuflarse bajo formulaciones en el lenguaje más aceptable de diversos “posts”. El campo crítico es, pues, más tupido e intrincado, pero también más sofisticado.

En sus formas más críticas con el intervencionismo replican las posturas del dependentismo, destacando el carácter en última instancia militar y los ecos de proyectos imperialistas. Señalan los resultados negativos que han tenido muchos intentos por imponer un modelo de paz predefinido. Enfatizan la inviabilidad de soluciones que no sean eminentemente endógenas y la imposibilidad de que estas se implementen sin soberanía. La intervención, la injerencia de actores transnacionales, es una de las mayores causas de inestabilidad. Lo que hemos denominado anteriormente estadocentrismo crítico es el reflejo más preciso de esto.

Pero la defensa de los procesos endógenos no implica la aceptación de *cualquier* proceso endógeno. Michael Pugh, Neil Cooper y Mandy Turner consideran que la paz liberal como panacea universal produce “formas disfuncionales e híbridas de economía política”.<sup>194</sup> Aunque se defiende la necesidad de aceptar la heterogeneidad, la heterodoxia e incorporar valores no

<sup>193</sup> Grasa, *Investigación para la paz*, 8.

<sup>194</sup> M. Pugh, N. Cooper y M. Turner, “Conclusion: The political economy of peacebuilding – Whose peace? Where next?”, en *id.* (eds.), *Whose Peace?*, 395.

occidentales, oscila entre un lenguaje foucaultiano más radical, y una desconfianza a lo híbrido, en la creencia de que puede ser defectuoso.

Manzo recurre al concepto derridiano de *logocentrismo* para dar cuenta del procedimiento general de la modernidad de imponer jerarquías en las dicotomías como Occidente/Oriente, Norte/Sur, moderno/tradicional, cultura/naturaleza, centro/periferia, etc. Esto permite detectar en ciertos discursos anti-etnocéntricos o anti-Occidentales una simple inversión de tal dicotomía y, por lo tanto, la aceptación de ese fundamento básico del pensamiento moderno que es el logocentrismo. Esto se da en las visiones románticas y nostálgicas del Tercer Mundo, que contraponen el buen orden político y social de los nativos (espontáneo y puro) con el de Occidente (explotador y degenerado). Por ello, este tipo de contra-discursos del tercermundismo pueden ser críticos sin llegar a ser “subversivos”.<sup>195</sup> Por contra, otras posturas, las aquí denominadas “posmodernistas”, consiguen superar este tipo de contraposición. Esta autora propone también tres movimientos como máximos exponentes, aunque no por ello del todo perfectos, de estas tendencias: la teología de la liberación, el ecofeminismo, y el desarrollo participativo.

En esta línea, el ecofeminismo de autoras como Vandana Shiva critica el cientifismo occidental. Las mujeres rurales del Tercer Mundo poseen el verdadero conocimiento útil y son, por definición, no violentas e igualitaristas. Sin embargo, esta inversión de valores no evita el logocentrismo. Por su parte, según la teología de la liberación, el desarrollo no equivale necesariamente a autonomía y crecimiento nacional. Se critica el Estado-nación y, en particular, su aparato de seguridad. Tomando el concepto de “desarrollo integral” de Pablo VI, se centra en un desarrollo humanista y en la justicia social. Se cuestiona el principio de objetividad, y la separación entre la teoría y la práctica. Se reivindica aprender de los pobres.

Finalmente, algunos profesionales de la cooperación plantean modelos de desarrollo alternativo, en particular acercamientos participativos. Intentan superar las dicotomías del conocimiento experto y el conocimiento popular, la objetividad y la subjetividad, el conocimiento y la acción. Propugnan el empoderamiento de las organizaciones de base, la diversidad y la pluralidad a través de la atención a los significados locales e intentan no reproducir el paradigma occidental tecnoburocrático al tiempo de no caer en la trampa del paraíso perdido y de idealizar a los pobres. Las tres tendencias comparten ciertas características:

*All see development as in some sense gendered; root their theories in concern for the physical and cultural survival of the world's poor; tie “scientific” knowledge to power; are concerned about the exclusion of certain groups as knowers and subjects from Western-initiated development projects; adopt a “bottom up” rather than a “top down” approach to development (i.e., they do not equate state-building with development); and avoid parent/child metaphors because their units of analysis are not individuals (whether states or people). All, in addition, question the “progressive” nature of practices that demand human and environmental destruction in the name of “development,” and reject the modernist practice of separating facts from values, ethics from politics, nature from culture, and so on. All, in other words, are counter-modernist”.<sup>196</sup>*

195 Manzo, “Modernist discourse”, 8.

196 Manzo, “Modernist discourse”, 28.

Arturo Escobar describe, así mismo, cómo estos movimientos mantienen el interés en las maneras en que la historia condiciona las estructuras políticas, y en la especificidad y las diferencias contextuales. Concluyen que no todo cambio es a mejor, y que la planificación modernista es la principal herramienta para el “desarrollo del subdesarrollo”.<sup>197</sup> La democracia participativa no está necesariamente ligada al capitalismo. La vía occidental no es la única y, de hecho, los nuevos estados deberían *evitar* seguir el modelo occidental. Estos contradiscursos son resistentes y de potencial revolucionario (v., respecto a narrativas y contranarrativas, pp. 112 y ss.).

Las diferencias entre la crítica radical a la paz liberal también reflejan las que encontramos entre el dependentismo y distintas formas de anti-modernismo. Del mismo modo que el anti-modernismo aglutinaba las corrientes de la teología de la liberación, el ecofeminismo y el desarrollo crítico, la crítica posliberal presenta una corriente humanista-religiosa (inspirada en el trabajo de John Paul Lederach), acercamientos posestructuralistas, y un énfasis en el “desde abajo” crítico con concepciones de la apropiación que otorgan al experto internacional una posición privilegiada. Como afirmaba Astrid Suhrke, en el contexto de los programas de reconstrucción posbélica, “*local ownership clearly means ‘their’ ownership of ‘our’ ideas*”.<sup>198</sup>

Desde los planteamientos crítico-marxistas, las críticas posliberales son bien intencionadas, pero carecen de foco, son demasiado abstractas, no proponen soluciones o estas son utópicas y, en el peor de los casos, al formular los problemas en términos de derechos humanos, identidad y gubernamentalidad, caen en la trampa despolitizadora del pensamiento liberal.<sup>199</sup> Desde el otro extremo del debate, el enfoque en aspectos militares y económicos más clásicos obvia las múltiples e insidiosas maneras de dominación y control.

\*\*\*

En este repaso a las controversias sobre la reconstrucción y el desarrollo desde la óptica de la relación entre paz y Estado, hemos mostrado cómo, sea desde la investigación para la paz, la teoría del Estado o la teoría de la modernización, los debates giran siempre alrededor de unos ejes comunes. Por otra parte, las nociones de un consenso dinámico, la distinción entre estatismo y estadocentrismo, y el espíritu tecnocrático de la modernización, van a ser cruciales para el análisis de esta investigación.

---

197 A. Escobar, “Discourse and power in development: Michel Foucault and the relevance of his work to the third world”, *Alternatives*, 10:3 (1984), 377-400.

198 Suhrke, “Reconstruction as modernisation”, 1292.

199 D. Chandler, “Critiquing liberal cosmopolitanism? The limits of the biopolitical approach”, *International Political Sociology*, 3:1 (2009).

## **II. Hipocresía organizada y narrativa como artificios persuasivos en los planes para la consolidación de la paz**



## 4. Enfoque metodológico y ámbito de estudio

*Narrative always wins out over statistics.*

Atribuido a David Mamet

En el Prólogo introducíamos a grandes rasgos el enfoque metodológico de esta investigación. El acercamiento narrativo a textos técnico-administrativos no es frecuente y en el ámbito de las Relaciones Internacionales es verdaderamente excepcional.<sup>1</sup> Por ello hemos considerado preferible describir los aspectos generales de la metodología antes de establecer el marco teórico en el capítulo próximo, destinado a justificar la proposición de que los planes de reconstrucción pueden y deben ser leídos como relatos anticipadores. Pero el argumento sobre los fundamentos teóricos resulta demasiado abstracto si previamente no se ofrecen unos mínimos indicios sobre cómo vamos a interpretar los textos que nos ocupan y no delimitamos qué tipo de análisis del discurso estamos haciendo y qué podemos esperar de él. Por ejemplo, en las discusiones sobre causalidad y agencia en la narrativa es útil saber de antemano que en esta investigación vamos a centrarnos en las relaciones de causa y efecto entre las actividades sectoriales tal y como están programadas en los planes y que las funciones de los distintos actores implicados va a ser construidas como las de héroes y víctimas.

Del mismo modo, algunos elementos narrativos los discutiremos en mayor profundidad conforme analicemos los textos en la parte III. Esto nos dará la oportunidad de exponer ejemplos concretos dentro de su contexto ya que de lo contrario puede ser difícil apreciar la relevancia de ciertas proposiciones metodológicas si se les da un tratamiento aislado.

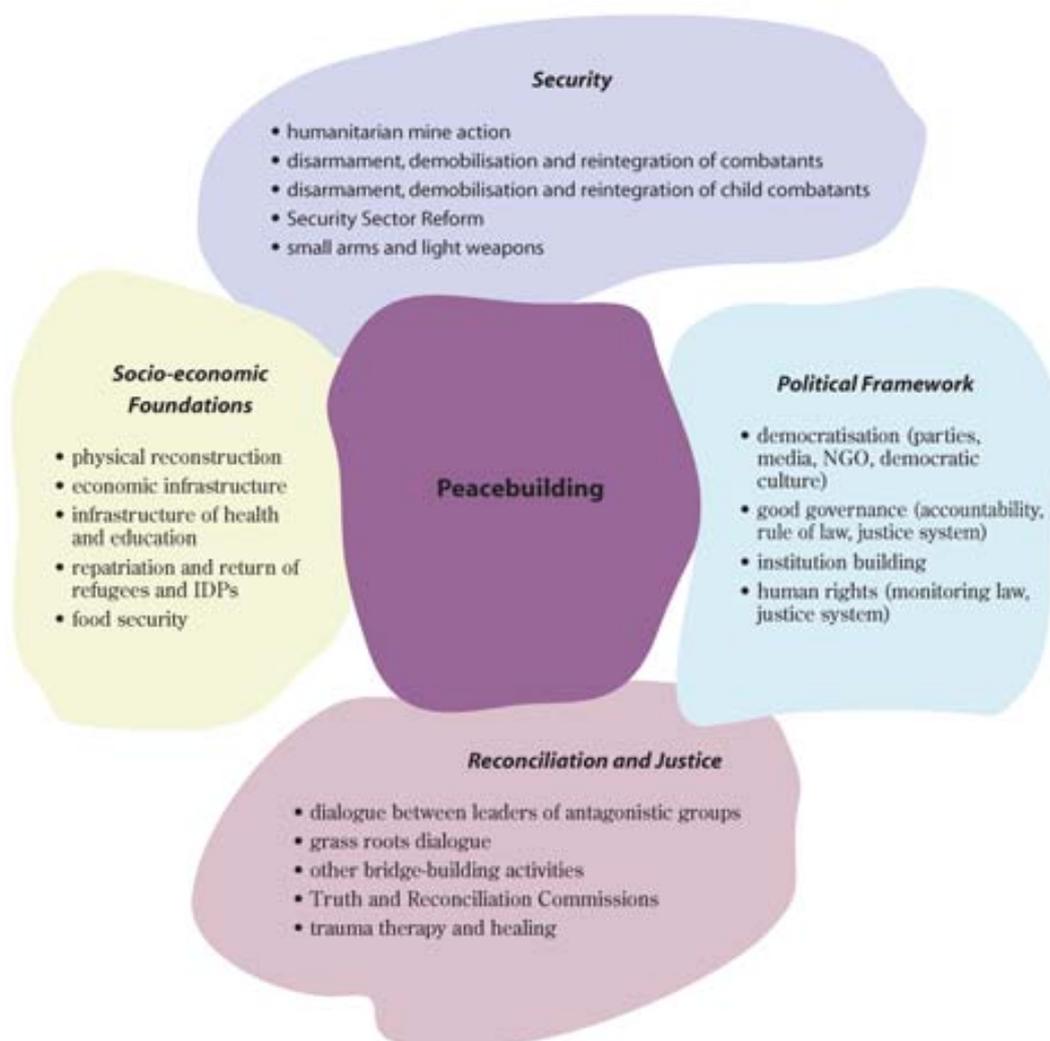
### 4.1. Cómo localizar y formalizar la narratividad de los planes de consolidación de la paz

Los argumentos políticos en debates parlamentarios, mítines, preámbulos a leyes y tratados, o en las propias noticias de actualidad, están cargados de retórica, por lo que no sorprende que sea posible hacer un análisis de sus símbolos, metáforas y artificios narrativos. Pero en los planes de reconstrucción posbélica, compuestos por cronogramas, inventarios de actividades, presupuestos y evaluaciones de necesidades, esos elementos parecen estar ausentes. Más en concreto, a un nivel u otro, la narración (*storytelling*) tradicional es necesariamente lineal (debe producir un hilo narrativo o *storyline*), como mínimo porque en la comunicación oral y escrita una frase ha de ir detrás de la otra. Los planes de reconstrucción, al contrario, hacen amplio uso de tablas, diagramas y gráficos, desafiando conscientemente esa linealidad. Considérese, por ejemplo, la “paleta de construcción de paz” del *Utstein Report* (Diagrama 4.1, p. 88),<sup>2</sup> en la cual se deja a la elección del lector la disposición, e incluso selección, de los acontecimientos.

---

1 El ejemplo más afín sería C.M. Radaelli, C.A. Dunlop y O. Fritsch, “Narrating impact assessment in the European Union”, presentado en la Political Studies Association Annual Conference (Belfast, 3-4 de abril de 2012).

2 D. Smith, *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together. Overview report of the Joint Utstein Study on Peacebuilding [Utstein Report]*. Evaluation Report 1/2004 (Oslo: Utenriksdepartementet, Real Ministerio de Asuntos Exteriores Noruego, abril de 2004).



**Diagrama 4.1: La paleta del *Utstein Report***

¿Un lugar improbable para la narrativa?

Fuente: Smith, *Utstein Report*, 28.

Y sin embargo, en otros casos los documentos de planificación muestran una estructura narrativa austera, pero inconfundible. Por ejemplo, en el *Kosovo Standards Implementation Plan* (KSIP), leemos:

*The KSIP sets out in detail what actions are designed to meet the standards (“Action”), who is responsible for undertaking that action (“Responsible Actor”), who will support the principal actor (“Supported by”) and when the action is planned to take place (“Timeline”).<sup>3</sup>*

3 Gobierno de Kosovo y UNMIK, *Kosovo Standards Implementation Plan* (Pristina: Naciones Unidas, 31 de marzo de 2004), 3, énfasis en el original.

Un ejemplo de lo cual sería:

**Tabla 4.1: Fragmento del KSIP**

Standard	Action	Responsible Authority	Supported By	Timeline
6. All communities are proportionately represented at all levels of the Provisional Institutions of Self-Government, in accordance with applicable legislation.	6.1 Implementation of established administrative instruments for providing representation to communities.	Ministry of Public Services, Government	UNMIK (Pillar II)	Ongoing, administrative instruments established.
	6.2 Determination of minimum representation standards, based on population criteria, for municipal level offices, taking into account the right and the demand of refugees and IDPs to return.	Ministry of Public Services, Municipalities	UNMIK (Pillar II)	July 2004
	6.3 Development and implementation of plans designed to increase and encourage participation of the communities in the civil service	Ministry of Public Services, UNMIK (Pillar II)	UNMIK (Pillar II)	September 2004 and onwards

Fuente: Gobierno de Kosovo y UNMIK, *KSIP*, 12.

Esto es, en esencia, un guión. No todos los planes siguen este mismo patrón, pero es posible revelar una estructura elemental similar basada en actores, acciones y secuencias temporales, incluso en aquellos que parten de metáforas como la paleta del *Utstein Report* o que de otra forma pretenden no producir un relato lineal.

Existen dos métodos básicos de análisis textual cuantitativo: el de contenido y el reticular o de redes.<sup>4</sup> El análisis de contenido se basa en extraer los conceptos del texto y establecer ciertos cálculos como su frecuencia y proximidad entre sí. Se trata de una técnica puramente cuantitativa, aunque por lo general es articulada dentro de un análisis del discurso crítico o de encuadre (*frame analysis*). El análisis reticular, que es capaz de subsumir el anterior método, además de extraer los conceptos del texto, identifica las relaciones semánticas entre ellos. Este enfoque tiene inicialmente un carácter más cualitativo y es más sensible a las complejas interacciones entre los conceptos de un texto.

A diferencia del análisis de contenido, donde es posible alimentar un programa informático con documentos y que éste clasifique y codifique las unidades de análisis y tome mediciones respecto a la frecuencia y posición relativa de los términos, en un análisis narrativo no existe un *software* que pueda interpretar contenido semántico con esta precisión, en especial categorías como implicación, causalidad, negación, y otros. Por ello, el procedimiento es mucho más laborioso. Para esta investigación, los textos han tenido que ser leídos cuidadosamente, cada pasaje interpretado y codificado según los criterios que se explican a continuación y el resultado de esta codificación trasladada a una base de datos. Cuando la interpretación era ambigua, se ha complementado con otras partes de los textos y otros documentos relacionados o relevantes. Es decir, cada una de las centenares de selecciones de conceptos y relaciones entre éstos ha sido determinada personal e individualmente por un humano (el autor de esta tesis).

Existe una larga tradición de formalización de narrativas iniciada en los años veinte por el trabajo de Vladimir Propp sobre cuentos populares rusos. El propósito siempre ha sido encontrar los

4 K. Carley, "Coding choices for textual analysis: A comparison of content analysis and map analysis", *Sociological Methodology*, 23 (1993).

elementos básicos de los textos y sus relaciones—su estructura o gramática narrativa—para así poder comparar relatos, y detectar patrones y desviaciones. En las últimas décadas ha habido diversos avances en esta dirección facilitados por la consolidación de la Narratología como disciplina, los intentos de esquematización del lenguaje natural en los campos de la Inteligencia Artificial y las Ciencias Cognitivas, y el “giro narrativo” en todas las disciplinas del conocimiento. A pesar de todo ello, no existe un único método aceptado para formalizar y comparar narrativas.

El enfoque metodológico de esta investigación integra conceptos y herramientas de diversas fuentes. En primer lugar, se fundamenta en la estructura SAO (sujeto-acción-objeto) o tríada semántica, por la cual la unidad básica narrativa, el acontecimiento, conecta un agente (actor sujeto) con su objetivo o *telos* (objeto) a través de una acción. Estas relaciones teleológicas pueden ser sintetizadas como una intención o una aspiración hacia un fin, y se abstraen a través de los verbos *desear* y *tener*, u otros como *deber*, *saber*, *hacer*, así como sus combinaciones y antónimos.<sup>5</sup> Representaremos los acontecimientos como dos nodos (sujeto y objeto) conectados por una arista (la acción):

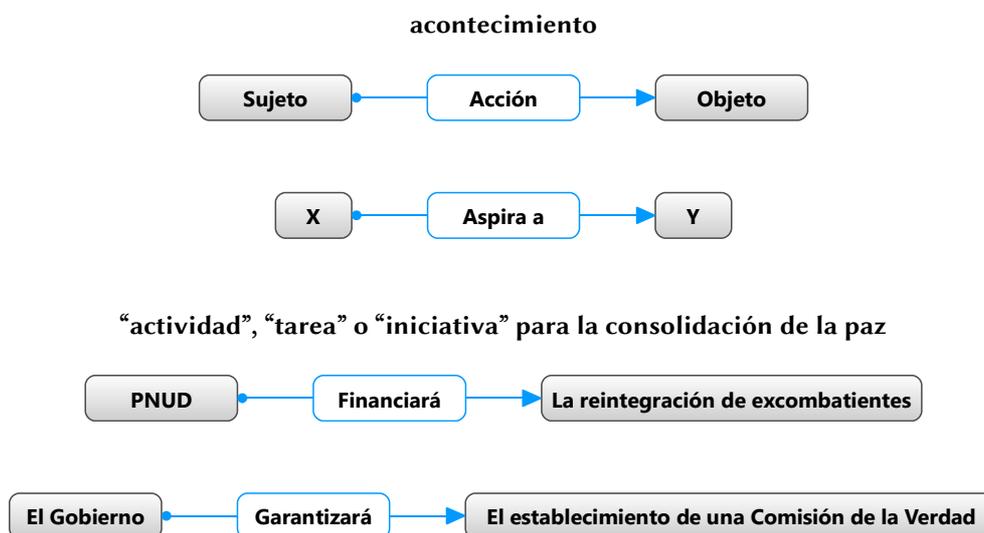


Diagrama 4.2: Formalización SAO de las actividades

En realidad los planes de reconstrucción no son muy minuciosos en la descripción de diversos tipos de acciones. Como en el ejemplo previo del KSIP, podríamos resumir las acciones de los sujetos en dos: “se encargará de” y “apoyará”. Esto nos permite ampliar con cierta facilidad el esquema básico SAO con un modelo *actancial*, es decir, con la identificación de las funciones teleológicas, o relaciones con el objetivo, de cada par sujeto-objeto: sujeto-receptor (o héroe-víctima), ayudante-oponente (o aliado-villano), dador, y anti-sujeto (v. apartado 8.2, p. 179, para una discusión detallada de estos roles). Por ejemplo, en el Grafo 1 (p. 5) veíamos representados con diferentes aristas los roles del Gobierno de Afganistán (“*will pursue*”), la comunidad internacional (“*will support*”) y la población (“*for*”).

Además de las relaciones funcionales, se formalizarán también relaciones ontológicas (taxonómicas, “*is part of*”) y lógicas (causales, “*will contribute to*”). Los actores están conectados

<sup>5</sup> M. Bal, *Narratology. Introduction to the Theory of Narrative* (Toronto: University of Toronto Press, 2009), 205.

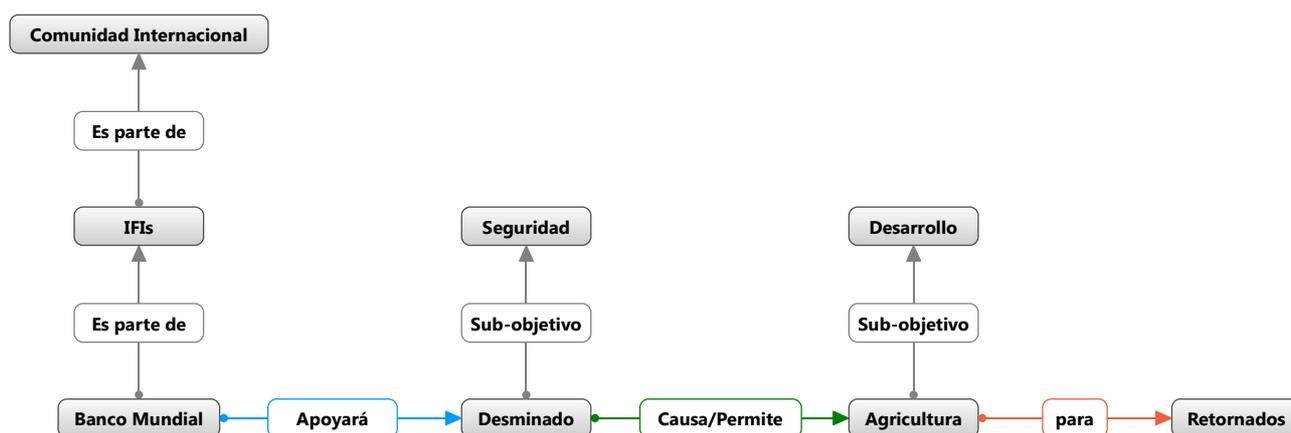


Diagrama 4.3: Ejemplo de complementos a la formalización SAO

entre sí como miembros de colectivos, y los objetos se conectan como causa o prerequisite, o como sub-objetivos.<sup>6</sup>

Se trata, por lo tanto, de un modelo objetocéntrico, lo cual resulta adecuado para este campo de investigación, ya que la identificación, selección y asignación de roles a diferentes actores es una de las preocupaciones centrales de la construcción de paz.

La formalización para la comparación y agregación de distintas narrativas requiere de un riguroso método de indexación de los conceptos. Es necesario integrar términos que son sinónimos y segregar aquellos que son homónimos, dentro de un texto y a través de todo el corpus. Lo mismo ocurre con las relaciones entre conceptos.<sup>7</sup> Otro conjunto de decisiones relacionadas conciernen al nivel de análisis de los acontecimientos y, por lo tanto, sobre el nivel general de integración de conceptos. En el Anexo II ofrecemos las decisiones de integración relevantes para cada caso.

Debido a que el relato de un plan de reconstrucción es parcial, redundante y complejo, los datos en bruto así recogidos no pueden ser representados a través de una gráfica de flujos diáfana, mucho menos en un cronograma. En 2010, el *New York Times* publicó en primera plana un diagrama presentado ante mandos de la OTAN en Afganistán describiendo la estrategia estadounidense de estabilidad y contrainsurgencia (Grafo 2, p. 92). Como era de esperar, la imagen mereció las burlas de numerosos comentaristas (“cuando entendamos la diapositiva, habremos ganado la guerra”<sup>8</sup> espetó el general McChrystal, líder de la OTAN en Afganistán).

Nuestros grafos no son menos complejos que este, pero hemos utilizado técnicas propias de la teoría de redes, que son fundamentalmente estadísticas (éste es el aspecto cuantitativo del análisis), para facilitar su interpretación. El análisis cuantitativo y/o reticular de narrativas no se encuentra en la actualidad demasiado desarrollado ni teórica ni metodológicamente—sólo lo justo para que los enfoques existentes sean extremadamente heterogéneos—,<sup>9</sup> pero a partir de los

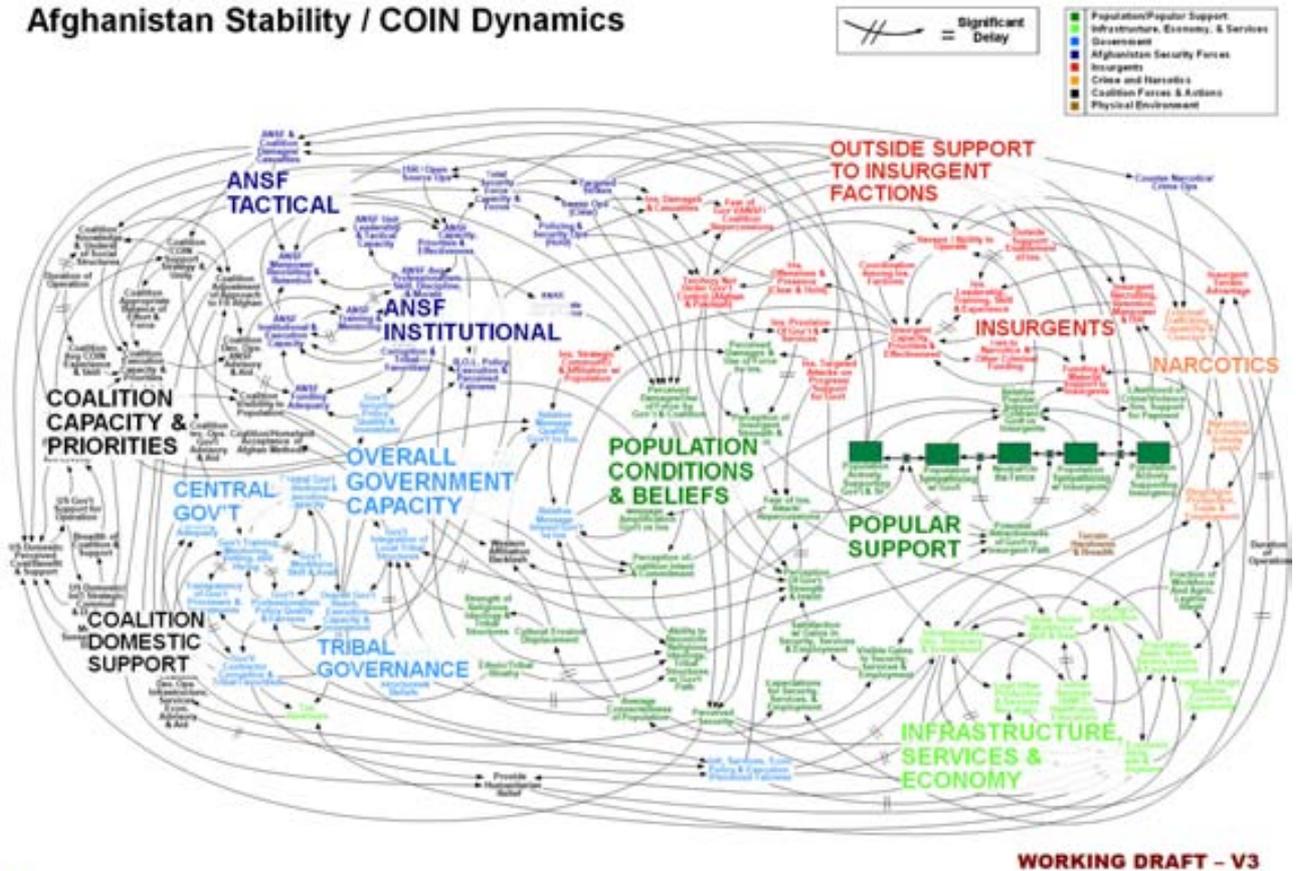
6 La clasificación objetivo/sub-objetivo es análoga a la de objetivo general/objetivo específico que encontramos en ciertos modelos de planificación. En todo caso, la distinción entre sub-objetivo y causa o prerequisite es muy tenue.

7 v. R. Popping, “Knowledge graphs and network text analysis”, *Social Science Information*, 42:1 (2003).

8 E. Bumiller, “We have met the enemy and he is PowerPoint”, *The New York Times* (26 de abril de 2010), A1.

9 El marco más desarrollado es el de R. Franzosi, *Quantitative Narrative Analysis* (Thousand Oaks: Sage, 2010) pero, aunque es detallado en muchos aspectos, se nos queda corto en otros.

### Afghanistan Stability / COIN Dynamics



Grafo 2: La estrategia de estabilidad y contraingurgencia en Afganistán

Fuente: Bumiller, "We have met the enemy", A1.

principios de formalización presentados y el uso de herramientas para el análisis de redes, hemos podido construir un método consistente. Los detalles de estas técnicas son explicados durante la presentación de resultados, para hacer así más sencilla e inmediata la interpretación de los grafos. El método de análisis propuesto en el apartado 7.3 para la detección e tramas argumentales (pp. 157-170) constituye la aportación metodológica original más importante de esta tesis.

Con el apoyo de esta metodología trataremos de mostrar que a pesar de desalentar las interpretaciones lineares, los planes de reconstrucción presentan tramas identificables basadas en patrones causales, temporales y simbólicos. Su *tema*—progreso y desarrollo—es temporal por su propia naturaleza. Los planes también presentan una *unidad narrativa* (planteamiento, nudo y desenlace) reflejada en estructuras de fases y estadios, y un nivel considerable de *causalidad* complementada por relaciones semánticas, como la *explicación* y la *analogía* entre acontecimientos. Todo esto resulta en una narrativa circular o, más bien, en forma de hélice que, de hecho, es común a grandes narrativas históricas y políticas de las cuales el relato de la construcción de paz es en sí mismo reflejo y parte constitutiva.

Finalmente, hemos de insistir en que el análisis narrativo no es capaz de determinar cuál es el significado *correcto* o *verdadero* del texto. Se limita a proponer una interpretación, aunque una que pretende ser rigurosa y por lo tanto rebatible.

## 4.2. Actores

Llevamos desde el prólogo hablando de actores y agentes. Quizá este sea un buen momento para explicar la terminología que estamos utilizando ya que nos encontramos en un punto medio lo que hemos de recapitular y lo que nos obliga a adelantar del argumento.

El concepto *actor* es el más general. En las referencias a la comunidad internacional (sobre todo en el capítulo 2 y el apartado 3.1) hemos asumido la existencia de ésta y de otros actores colectivos (el gobierno, la sociedad civil...) a pesar de lo controvertido que es dotarles de coherencia e identidad (por la heterogeneidad de su composición—a veces, confrontación—de intereses y por su carácter fluido e inestable). En respuesta a esto, cabe decir que la construcción de estos actores colectivos no es nuestra. Como se hace evidente en la literatura citada y en nuestro análisis posterior, los textos producidos por la comunidad internacional proponen por sí mismos estas configuraciones colectivas. Afortunadamente, esto es consistente con el análisis narrativo, donde los actantes se definen por su relación con el objetivo central del relato (es decir, si se les atribuye la misma relación, son el mismo actante). Finalmente, el enfoque narrativo también nos permite considerar que, siendo crucial la identidad, ésta no es monolítica y en un personaje bien desarrollado esperamos encontrar contradicciones, dilemas y conflictos internos.

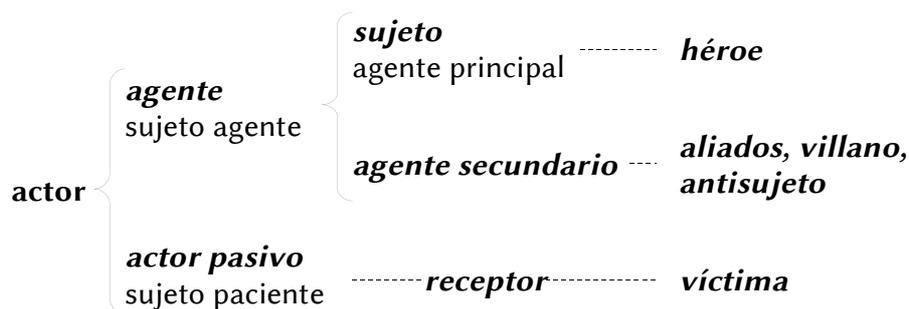
Los actores pueden clasificarse entre *sujetos agentes* (o, sencillamente, *agentes*) y *sujetos pacientes* (o “*actores pasivos*”). Esto nos enfrenta con algunas de las cuestiones recogidas en referencia al debate sobre la teoría del Estado en lo que atañe al problema entre agencia y estructura (que enmarcábamos dentro de la dicotomía entre sociocentrismo y estadocentrismo en el apartado 3.2). Si al Estado se le puede atribuir agencia es una cuestión condicionada por teoría e ideología.<sup>10</sup> El hecho es que en los textos que nos ocupan, de manera material o metafórica, entendido como colectivo de individuos o como institución autónoma, como función o sujeto, desde perspectivas sociocéntricas o estadocéntricas, al Estado y a otras instituciones se les termina por construir como agentes narrativos. El tratamiento de instituciones y fenómenos sociales en los planes de reconstrucción tiene mucho en común, al fin y al cabo, con el que se otorga a entidades no humanas en la narrativa literaria, a las cuales se les dota de identidad y voluntad a través de su antropomorfización.

Avanzando terminología que explicaremos en detalle en el capítulo 8, la teoría literaria, influida por la gramática, ha establecido conceptos basados en esta clasificación. Los sujetos agentes (*sujetos* en el esquema SAO) los hemos dividido entre principal (a veces, llamado por defecto *sujeto*), que tomará la función actancial de héroe, y *agentes secundarios*, entre los que encontramos a aliados, villanos o antisujetos. El actor pasivo, lo asociaremos a la función de receptor/víctima. Esta clasificación se superpone, pero es distinta, a la que distingue entre protagonistas y personajes secundarios.

---

10 Sobre el Estado como sujeto, relación, función, o institución v., p. ej., M. Tabak, “A Poulantzian approach to the state and globalization”, *Journal of the Hellenic Diaspora*, 25:1-2 (1999).

En síntesis:



**Diagrama 4.4: Actores, terminología empleada**

En negrita, los términos comunes en esta tesis

### 4.3. El corpus de los “marcos estratégicos para la consolidación de la paz”

Como textos marco que buscan la coherencia en el creciente espectro de actores, contextos y actividades que se vienen desarrollando bajo la etiqueta de la consolidación de la paz, los planes o marcos estratégicos (*strategic plan/framework for peace-building*, en lo subsiguiente, SFP) aparecen relativamente tarde. Media década después de *Un programa de paz*, van apareciendo los conceptos *peace-building strategy* e *integrated strategy*.<sup>11</sup> El término *peace-building strategic framework* tiene su origen a finales de la década de los noventa. En ese sentido, nuestro uso es un tanto anacrónico, ya que lo estamos utilizando de manera más genérica, incluyendo aquellos textos que comparten sus características principales, aunque no se autodenominen así.

Naciones Unidas, IFI, gobiernos de países donantes o afectados por el conflicto, organizaciones regionales y ONG han formulado SFP, al menos, desde mediados de los noventa. En 2010, el grupo de países frágiles que forman el g7+ identificaban “la proliferación de marcos estratégicos” como un obstáculo para la construcción de paz.<sup>12</sup> Al mismo tiempo, en los alrededores del Parlamento Europeo se deliberaba sobre si formular un SFP para la Unión Europea.<sup>13</sup>

El SFP es un tipo de documento de definición poco rígida. El *Utstein Report*<sup>14</sup> ofrece la caracterización más precisa, aun siendo esencialmente normativa. También es la más amplia ya que no se centra en los planes de Naciones Unidas o el Banco Mundial, sino en los de varios gobiernos de países donantes. El informe establece una distinción entre dos tipos de SFP: las

11 Naciones Unidas, Iniciativa Especial para África, *Final Report*, Regional Consultative Meeting on Communications for Peace-Building (Adís Abeba: UNESCO, 23-25 de junio de 1997).

12 International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (IDPSB), *Synthesis Report. Key Findings from the Consultations in Burundi, Central African Republic, Democratic Republic of Congo, Liberia, Sierra Leone, South Sudan, and Timor-Leste* (Dili: IDPSP, 9-10 de abril 2010), 31.

13 C. Major y C. Mölling, *Towards an EU Peacebuilding Strategy? EU Civilian Coordination in Peacebuilding and the Effects of the Lisbon Treaty*. Standard Briefing of the Directorate-General for External Policies of the Union (Bruselas: Parlamento Europeo, 2010). Cf. A. Björkdahl, O.P. Richmond y S. Kappler, “The EU Peacebuilding Framework: Potentials & Pitfalls in the Western Balkans & the Middle East”, *JAD-PbP Working Paper Series*, 3 (Lund: Lund University, junio de 2009), en el que los autores describen y evalúan el “marco emergente” de la UE, que es todavía un sistema normativo y de prácticas que no está sistematizado en la manera que describimos.

14 Smith, *Utstein Report*, 11-13.

estrategias generales de construcción de paz (SFP generales) y las estrategias de intervención (SFP de intervención).

La estrategia general se genera a un nivel más alto, política y conceptualmente, que la de intervención. Contiene las líneas maestras de la política de construcción de paz de la autoridad que la formula (sea un gobierno, un organismo intergubernamental o una organización internacional). Detalla el entendimiento que tiene éste sobre la construcción de paz y sus objetivos, así como los principios políticos fundamentales, incluso la cosmovisión, que informan a aquellos. En consecuencia, incluye las condiciones bajo las que una organización o un gobierno consideran adecuado participar en una intervención, bajo qué modelo de intervención, en qué calidad y cuáles son sus capacidades y áreas preferentes de actuación. Describe las actividades desarrolladas en este sentido y sienta las bases a partir de las cuales se deberían diseñar futuras estrategias de intervención adaptadas a realidades concretas. Por ejemplo, la Unión Africana caracteriza así su estrategia general:

*A strategic and normative framework that elaborates in a comprehensive manner the entire spectrum of activity areas that are crucial for the consolidation of peace, as well as provides guidelines to translate comprehensive strategies for PCRD into specific actions that empower affected countries to take the lead in the reconstruction and development of their societies.*<sup>15</sup>

Una estrategia de intervención es un documento sin duda más técnico. El SFP de intervención contiene un mecanismo de planificación (incluyendo un análisis en profundidad del conflicto en concreto sobre el que se quiere intervenir); una evaluación de necesidades y viabilidad; objetivos, prioridades y cronología de la intervención; una división del trabajo entre los agentes implicados; una descripción de las actividades; resultados y mecanismos de supervisión y evaluación.

En su elaboración participan las instituciones implementadoras, tales como las secciones especializadas de los ministerios de Asuntos Exteriores de los países donantes (por ejemplo, las agencias de cooperación internacional), así como de los organismos intergubernamentales y las organizaciones internacionales (agencias de Naciones Unidas, departamentos de la OCDE o equipos del Banco Mundial) y ONG en calidad de socios en la ejecución (*implementing partners*). De manera crucial, como veremos, en las estrategias de intervención también participan, en una calidad u otra, las instituciones gubernamentales del país receptor. En la esfera de Naciones Unidas se enfatiza el carácter negociado entre comunidad internacional y gobierno anfitrión de la estrategia de intervención y es considerado como un instrumento para la participación y el compromiso:

*Peacebuilding strategic frameworks can be defined generically as mutually accountable and timebound agreements, between a government and international partners, for directing scarce foreign and public technical, financial, and political resources toward building national capacities to address the root causes of violent conflict. With varying forms and mandates, these strategic frameworks have been shown to be valuable in*

15 Unión Africana, *Draft Policy Framework for Post-Conflict Reconstruction and Development (PCRD)*, PSD/PCRD/EXP/4(I) (Adís Abeba: UA, 8 de junio de 2006), 3.

*helping war-torn countries facilitate political dialogue, enhance coordination of international partners, monitor progress and setbacks, and marshal, align, and sustain donor resources.*<sup>16</sup>

Por su parte, la OCDE establece que:

*A strategic framework articulates the rationale for the programme of relief assistance and recovery. It defines the underlying political, economic and social determinants and provides the context and the logic for a rational allocation of resources devoted to relief, reconstruction and development. Strategic frameworks are both a consensus-building process and a product, and are elaborated in consultation with the government, and other local actors, major bilateral donors and IFIs.*<sup>17</sup>

Se entiende que la estrategia de intervención debe ser determinada por la estrategia general. Sin embargo, hay varias razones por las cuales esto puede no ser así. Los marcos estratégicos generales pueden mostrar un carácter impreciso y ambiguo, ser resultado de una elaboración ad hoc o, por el contrario, de un proceso tan largo que lo hace obsoleto. En muchos casos, los marcos estratégicos generales proporcionan coherencia *ex post facto*. Todo esto conlleva que sea habitual que el documento que a priori es más técnico—la estrategia de intervención—contenga substanciales explicaciones sobre la conceptualización de la construcción de paz y los principios y mecanismos políticos vinculados. Esto se puede apreciar en los análisis de conflicto, en especial la manera en que se aborda el tema de las causas últimas de una guerra, en los objetivos específicos (en tanto en cuanto diferentes de los objetivos planteados en la estrategia general), y la priorización y secuenciación de las actividades a desarrollar para su logro. Por estas razones, se ha considerado conveniente que ambos tipos de estrategia formen parte del corpus documental de esta investigación y sólo se ha hecho uso de la distinción entre los dos tipos de documento en los casos muy concretos en que resulta relevante.

**Tabla 4.2: Instrumentos asimilables a los SFP de intervención**

Naciones Unidas
<i>Strategic Framework for Peacebuilding</i> (SFP, consolidación de la paz)
<i>Integrated Peacebuilding Strategy</i> (IPBS, consolidación de la paz)
Banco Mundial y Naciones Unidas
<i>PCNA guidelines</i> o <i>PCNA-TRF</i> , incluye: <i>Post-Conflict Needs Assessment</i> <sup>18</sup> (PCNA, estrategia de rehabilitación post-conflicto) <i>Transitional Results Matrix, Transitional Calendar</i> o <i>Results-Focused Transitional Framework</i> (TRM o RFTF, planificación en post-conflicto y transiciones)
Otros
<i>International compacts</i> (pactos internacionales)
Ciertos apartados o elementos en los acuerdos de paz

16 Naciones Unidas, Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz (PBSO), “Lessons learned from peacebuilding strategic frameworks since the late 1990s”, Briefing Paper (Nueva York: Naciones Unidas, 14 de septiembre de 2007), 3.

17 Véase mayor detalle en OCDE/CAD, *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-Operation* (París: OCDE, 1997), 21.

18 PCNA es el nombre que toman las *Joint Assessment Missions* (JAM) en contextos de posconflicto.

Tanto antes como después de la aparición de los marcos estratégicos, se han utilizado de manera complementaria otros instrumentos existentes para la intervención internacional.<sup>19</sup> La aplicación de estos instrumentos varía de un contexto a otro, por lo que ha de valorarse en cada caso qué peso han tenido a la hora de condicionar la estrategia de consolidación de la paz:

**Tabla 4.3: Instrumentos complementarios a los SFP de intervención**

Naciones Unidas
Evaluación Común para el País (CCA, análisis de desarrollo)
<i>UN Development Assistance Framework</i> (UNDAF, herramienta de ayuda al desarrollo)
<i>UN Integrated Strategic Framework</i> (ISF, para intervenciones humanitarias)
<i>Post-Disaster Needs Assessment and Recovery Framework</i> (PDNA-RF, para intervenciones humanitarias)
Banco Mundial y Naciones Unidas
<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i> (PRSP, análisis macroeconómico)

El corpus estudiado en esta investigación está compuesto por 33 SFP generales y 14 de intervención producidos por Naciones Unidas, el Banco Mundial, el DAC/OCDE y otras organizaciones internacionales y gobiernos donantes, así como pactos internacionales firmados por países afectados por el conflicto y la comunidad internacional. Se ha intentado que estén representados diversas organizaciones y donantes, y se han seleccionado los documentos principales, que ha menudo incluyen y sintetizan varios otros textos. Los SFP de intervención han sido seleccionados a partir de la discusión en el capítulo 2. El corpus listado con referencias completas se ofrece en el Anexo I.

Una cuestión que no hemos abordado de manera directa es si el análisis de los SFP debería hacerse de manera diacrónica o sincrónica, es decir, si debemos esperar una evolución en los aspectos formales o estructurales de la narrativa durante las dos décadas en estudio. Como mencionábamos en el capítulo 2, desde la formulación original en *Un programa de paz*, los planes de reconstrucción han crecido en alcance, incluyendo más y más actividades durante un período más largo de tiempo. También mencionaremos en el capítulo 5, en referencia a su intertextualidad, cómo los SFP se van construyendo los unos sobre los otros, modificando algunos elementos previos en cada borrador, *policy paper*, etc. Pero, en última instancia, el marco general y las características estructurales que vamos a describir esta tesis, se mantienen constantes a lo largo de las dos décadas.

La principal excepción, por supuesto, es la evolución en el tratamiento del Estado y las instituciones. Sin embargo, como veremos éste consiste en un desplazamiento semántico entre paz y Estado a los niveles más genéricos y retóricos. El análisis de los SFP demuestra que, si miramos lo suficientemente de cerca, hay muy pocos cambios en este sentido y ninguno a nivel estructural.

Otra excepción es que, en los primeros noventa, las actividades humanitarias y de emergencia aún tienen una presencia muy destacada y con el tiempo van ganando terreno los proyectos de desarrollo a largo plazo. Esto sí que debería tener un efecto más estructural, ya que los pilares de

19 Véase la nota “Key Instruments related to Peacebuilding Strategic Frameworks” que acompaña a PBSO, “Peacebuilding strategic frameworks”, e Inter-Agency Standing Committee, *Handbook for RCs and HCs on Emergency Preparedness and Response* (Ginebra: IASC, 2010), y C. de Coning, “Comprehensive Approach”.

la consolidación de la paz (v. apartado 7.2, pp. 140-157) pueden verse modificados. Pero hemos tenido que analizar un texto que se encuentra en la periferia (conceptual e histórica) de lo que podemos considerar un SFP, la *Declaración sobre la Rehabilitación y la Reconstrucción de Camboya* de 1991, para encontrar un efecto muy marcado consecuencia de este enfoque temprano. En general, la ampliación en el número de actividades de los SFP no genera necesariamente unos documentos más voluminosos o detallados (el *Inventory* de Naciones Unidas, de 1996, ya es uno de los más extensos). Por un lado se detallan nuevas áreas de intervención, pero por otra se van integrando en términos más generales aquellas cuyo contenido ya se supone conocido por todos, hasta el punto que sin el recurso intertextual sería difícil entender algunos elementos.

En definitiva, la evolución más relevante se aprecia a un nivel de análisis más abstracto y el estudio cronológico de los SFP aporta matices, pero hemos considerado más ventajoso considerar que pertenecen a una narrativa colectiva y acumulativa (v. apartado 5.4 en el siguiente capítulo) y, cuando hemos encontrado diferencias relevantes, hemos considerado en cada caso si debe al contexto histórico o político.

#### 4.4. Nota sobre el *software* utilizado

La codificación de los textos y manipulación básica de los datos se ha desarrollado con Atlas.ti (versión 6.2, ATLAS.ti GmbH), un *software* especializado en el análisis cualitativo de textos que permite que las decisiones en la codificación queden ligadas al documento original. De este modo, en los procesos de síntesis y agregación no se pierden datos y siempre es posible ajustar y modificar las reglas de codificación.<sup>20</sup>

Para el análisis reticular cuantitativo se han utilizado con distintos fines Gephi (0.8.1, Gephi contributors), Pajek (3.06, A. Mrvar y V. Batagelj), Visone (2.6, Visone Project) y Cfinder (2.0, Department of Biological Physics, Eötvös University). Los tres primeros son herramientas generales para el trabajo con redes y el cuarto está especializado en *clustering*.

Los gráficos y diagramas se han producido con distintas combinaciones de las anteriores herramientas y *software* para diseño gráfico: OpenOffice Draw (3.4, Apache Software Foundation), LibreOffice Draw (4.2, The Document Foundation) e Illustrator CSS (15.1, Adobe Systems).

---

20 Véase una discusión detallada sobre las limitadas opciones informáticas existentes para este tipo de análisis en R. Franzosi et ál., "Quantitative narrative analysis software options compared: PC-ACE and CAQDAS (Atlas.ti, MAXqda, and NVivo)", *Quality & Quantity*, 47 (2013).

## 5. Marco teórico. Narrativa, persuasión, planificación

*Il arrive que la réalité soit trop complexe pour la transmission orale. La légende la retransmet sous une forme qui permet de courir le monde.*

Alpha 60,  
en *Alphaville: une étrange aventure de Lemmy Caution*,  
Jean-Luc Godard (1965)

### 5.1. Fundamentos generales

En el prefacio a *Security as Practice*, Lene Hansen plantea honestamente el reto que supone articular una metodología para la investigación en las Relaciones Internacionales partiendo de las teorías de Michel Foucault, Julia Kristeva, Jaques Derrida, Ernesto Laclau y Chantal Mouffe: no sólo es necesario litigar entre los interminables debates dentro de lo que genéricamente denomina posestructuralismo, además se ha de superar el escepticismo sobre la posibilidad de lograr a partir de aquellas teorías un adecuado rigor epistemológico y metodológico. Carentes de métodos formalizados, estas teorías requieren hacer un uso creativo de técnicas ajenas (después, o al mismo tiempo, de ser criticadas por esas mismas teorías). Hansen resuelve estas tribulaciones de una manera que podemos considerar ya clásica en investigaciones de tales características: invocando el indiscutible rigor académico de un Foucault, reafirmando la flexibilidad (y, de hecho, la liberación de la exigencia de justificarse) que la propia teoría permite, y optando por una salida pragmática que toma de diversas fuentes unos elementos y descarta otros hasta lograr una solución operativa, en la esperanza de que el resultado de la investigación contribuya al conocimiento o, al menos, a la conversación.<sup>21</sup>

Las fuentes teóricas de esta investigación son fundamentalmente las mismas que las citadas por Hansen y el enfoque analítico en términos generales es similar ya que pertenece a la amplia categoría del análisis del discurso. Pero el interés por problemas distintos hace que, en el diseño de la metodología, la elección sobre qué herramientas adoptar haya sido otra. Si, por ejemplo, los problemas de la construcción y estabilización de la identidad son cruciales para la Escuela de Copenhague, lo cual le condiciona a tomar metodologías más próximas al análisis crítico del discurso (*critical discourse analysis*, CDA), en nuestro caso nos interesa la descripción y legitimación de procesos dinámicos. Este interés por las secuencias y relaciones dinámicas entre actores nos ha hecho decantarnos por métodos de corte formalista y estructuralista.

Aunque la construcción de paz liberal podría caracterizarse como una estrategia securitizadora, la teoría de la securitización no es central en nuestra investigación porque, como afirma Duffield al respecto, la relación entre desarrollo y seguridad tiene una extensa genealogía y no la entendemos como un fenómeno novedoso sino, como hemos visto en capítulo previo, recurrente.<sup>22</sup> Sólo hemos tomado ciertos elementos de la teoría de la securitización tal y como la desarrolla la Escuela de Copenhague. De la teoría constructivista compartimos más con sus vertientes posestructuralistas que idealistas y, respecto a la securitización, tomamos una postura más cercana a la de la Escuela

---

21 L. Hansen, *Security as Practice. Discourse Analysis and the Bosnian War* (Londres: Routledge, 2006).

22 Duffield, *Development, Security*, 3-4.

de París.<sup>23</sup> Partimos de la construcción social, estructural y normativa del significado, de las identidades, prácticas, valores, e intereses, así como su reproducción y fijación. Pero entendemos, desde un antifundacionalismo ontológico radical, que incluso los hechos en bruto son construidos, y que su reproducción se da en una compleja y dinámica red de actores y textos.

El hecho de enfrentarnos a un discurso colectivo e inestable hace que, en el uso de una metodología interpretativa y documentalista, nos apoyemos en su intertextualidad. La difusión de significado a través de comunidades epistémicas la entendemos dentro de un proceso que excluye y margina pero que también persuade, de ahí su normatividad y legitimidad. Entendemos que esta difusión es problemática, entre otras cosas, debido a su universalismo etnocéntrico y la dirección de esta transmisión (del Norte al Sur), que es reflejo de profundas relaciones de poder.

Aunque nuestro análisis se centra en el discurso dominante de una comunidad de expertos y aunque éste se construya alrededor de la figura del Estado, el marco no es el “estrecho”<sup>24</sup> de la Escuela de Copenhague. No consideramos al Estado un agente privilegiado de la securitización, sino un objeto teórico, mítico incluso,<sup>25</sup> a través del que puede darse aquella. Así, el tema de la soberanía es central, aunque desde el cuestionamiento ontológico del estatismo y el desarrollo. Por otra parte, la acción discursiva de la comunidad de expertos no se considera relevante en sí misma por el hecho de su proveniencia, relegando a un segundo plano a las audiencias. En nuestro análisis los límites entre agentes discursivos y audiencias aparecen difuminadas. Nos situamos en el extremo de la evolución de algunos autores y corrientes constructivistas que han pasado de dar una posición central a los actos del habla (*speech acts*) a interesarse por la construcción intersubjetiva de la seguridad, consolidándose en la Escuela de París de securitización sociológica. Por ello, no consideraremos los planes para la consolidación de la paz, en su vertiente performativa, órdenes administrativas, sino recomendaciones dependientes de un ejercicio de persuasión.

Siendo ese el marco teórico general, metodológicamente hacemos uso de técnicas formalistas y estructuralistas originados en la teoría y crítica literaria, descritos en el apartado anterior y en los análisis en la parte III. Estos han sido desarrollados, criticados, superados y parcialmente rehabilitados por el posestructuralismo, hasta poderse hacer de ellos, como comentábamos anteriormente, un uso pragmático. De la misma manera que Hansen propone una metodología que al menos facilite la conversación, Mieke Bal en su volumen de introducción a la Narratología afirma, “*structuralism is useful only when kept in its modest place: as a trigger for discussion, a measure for comparison; not as a truth that makes its overflow invisible*”.<sup>26</sup> Así, nos apoyamos en ciertos elementos metodológicos, sin otorgarles la certeza positivista de adjudicar la verdad, pero

---

23 Utilizamos estas etiquetas en el sentido aproximado que lo hacen Barnett y Hansen en sus respectivos capítulos sobre “Social constructivism” y “Poststructuralism” en Baylis et ál., *Globalization of World Politics*; cf. J. Snyder, “One world, rival theories”, *Foreign Policy*, 145 (2004), 53-62.

24 En la siguiente caracterización, seguimos las aportaciones en T. Balzacq (ed.), *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve* (Londres: Routledge, 2011).

25 Véase la teoría mitológica del Estado de D. Grant, *The Mythological State and its Empire* (Nueva York: Routledge, 2009), donde se distingue entre 1) la idea/arquetipo del Estado, 2) sus posibles (teóricas) configuraciones institucionales, y 3) los intentos de aplicación de estas dos expresiones del mito en lo que acaba siendo el Estado realmente existente.

26 Bal, *Narratology*, 55.

con la esperanza de dotar de un rigor y reproducibilidad, limitada pero indispensable, que permita la discusión.<sup>27</sup>

Este ha sido por lo común el camino tomado por las distintas investigaciones que forman parte de la variopinta y desorientada “corriente” de análisis narrativo de políticas (*narrative policy analysis*, NPA), apoyándose en la formalización y conceptos estructuralistas para desplegar investigaciones más amplias de orientación crítica, posmodernista o feminista, por ejemplo. En nuestro caso, es central su función como herramienta y medida de comparación, por lo que utilizaremos métodos de inspiración formalista para conscientemente encorsetar los textos.

## 5.2. Las dos caras de la hipocresía organizada

Robert Egnell propone utilizar el concepto de “hipocresía organizada” para explicar el “desacoplamiento entre palabras y hechos”<sup>28</sup> de las organizaciones internacionales en contextos como Afganistán e Iraq. Michael Lipson lo ha utilizado para analizar la actuación de Naciones Unidas en operaciones de mantenimiento de la paz.<sup>29</sup> El concepto, propuesto por Nils Brunsson en el campo del comportamiento organizacional y adaptado a las Relaciones Internacionales por Stephen D. Krasner pretende explicar la discordancia habitual entre el discurso y la práctica de las organizaciones internacionales.<sup>30</sup> En el marco neorrealista de Krasner, estas contradicciones son prueba de la debilidad de las normas e instituciones internacionales. Nosotros adoptamos la postura más matizada de Egnell, Lipson y Brunsson, según la cual la hipocresía organizada es una estrategia problemática pero no completamente improductiva.<sup>31</sup> De manera sintética podríamos decir que tiene una función positiva a corto plazo y consecuencias negativas a largo.

En el lado “positivo” (en un sentido utilitario), la hipocresía organizada permite a la comunidad internacional embarcarse en la consecución de objetivos normativos que son inherentemente contradictorios, preservando al mismo tiempo su credibilidad y el orden internacional.<sup>32</sup> Un discurso persuasivo que recurre a conceptos ambiguos facilita la incoherencia entre lo que se hace y se dice, y también entre lo que se dice a un nivel más genérico y uno más concreto (si consideramos la planificación localizada en la esfera de la *lexis* y no la *praxis*). Como concluían Barnett et ál. al encontrar que cada una de las 24 organizaciones estudiadas utilizaba una definición diferente de construcción de paz,

---

27 M.D. Jones y M.K. McBeth, “A Narrative Policy Framework: Clear enough to be wrong?”, *Policy Studies Journal*, 38:2 (2010).

28 R. Egnell, “The organised hypocrisy of international state-building”, *Conflict, Security & Development*, 10:4 (2010), 466.

29 M. Lipson, “Peacekeeping: Organised hypocrisy?”, *European Journal of International Relations*, 13:1 (2007).

30 S.D. Krasner, “Sharing sovereignty: New institutions for collapsed and failing states”, *International Security*, 29:2 (2004).

31 Se puede encontrar un tratamiento del tema menos centrado en las organizaciones y más matizado política y moralmente en *Political Hypocrisy: The Mask of Power from Hobbes to Orwell and Beyond* (Princeton: Princeton University Press, 2008) de David Runciman. Es especialmente relevante el capítulo dedicado a Orwell y los conceptos de hipocresía democrática e hipocresía imperial en un contexto de imperialismo liberal.

32 Egnell, “Organised hypocrisy”, 467; Lipson, “Peacekeeping: Organised hypocrisy?”.

*[Peacebuilding] functions much like a favored political symbol. Symbols are often highly ambiguous. Ambiguity can facilitate collective action because different constituencies can support the symbol without necessarily achieving consensus on the substance.*<sup>33</sup>

El choque de prioridades de fondo puede seguir eludiéndose con la articulación de adicionales conceptos ambiguos o “simbólicos” (Egnell cita entre estos la soberanía, la gobernanza, la autodeterminación, los derechos humanos, la apropiación local y la responsabilidad de proteger) de tal manera que partiendo de diferentes interpretaciones se puede llegar a la conclusión de que todas ellos se refuerzan entre sí. Por ejemplo, el desarme puede referirse tanto a la desmilitarización y la destrucción o desmantelamiento de armamento como al control de armas y el fortalecimiento del monopolio de la violencia. En el mismo contexto, la reintegración de excombatientes puede consistir en su inserción en la vida civil o en su realistamiento en las fuerzas de seguridad. Todos estos elementos no son enteramente compatibles entre sí, pero el desarme y la reintegración “como símbolos” permiten que se hagan diferentes interpretaciones adaptadas a las prioridades particulares de un determinado agente implicado en la construcción de paz y coherentes dentro de la visión estratégica de éste. Sin esa ambigüedad y flexibilidad, la consolidación de la paz liberal no hubiera logrado el compromiso compartido desde el Departamento de Estado de EEUU hasta ONG de derechos humanos que ilustrábamos en la Tabla 3.1 (p. 57).

Para estos autores, el problema con la hipocresía organizada no es moral—las mentiras piadosas se justifican por la consecución de nobles objetivos—, sino las funestas consecuencias prácticas que puede tener. Al no poder afrontar explícitamente ciertos objetivos, las distorsiones, inconsistencias y contradicciones que se producen llevan a que la asignación de recursos sea ineficiente, la implementación irregular e inconsistente y la frustración de las falsas expectativas, reduzcan “*the credibility of the strategic narrative*”.<sup>34</sup> Es decir, el poder persuasivo de la hipocresía organizada es tan fortalecedor como debilitante.

En la evolución de la figura del Estado en la consolidación de la paz podemos apreciar claramente cómo funcionan estos mecanismos. Los proponentes de políticas internacionales de intervención eludieron mencionar la construcción de Estado utilizando equivalentes semánticos más ambiguos en su lugar para, de ese modo, lograr que fueran aceptadas. Más extendido es el énfasis en el desarrollo a largo plazo, en la seguridad humana, en la paz en su sentido más amplio, y otros grandes propósitos que ha ido acompañado de una “ceguera” interesada respecto a aspectos securitarios que podemos resumir en la consecución de un monopolio legítimo de la violencia o la formación del Estado. Tras un acuerdo de paz, elementos profundamente políticos como son el desarme, la legitimidad política de los rebeldes, el establecimiento de autoridades provisionales, los acuerdos sobre reparto de poder, etc., pueden plantear problemas graves cuando de algún modo se intentan invisibilizar bajo un lenguaje desarrollista con la intención de evitar los aspectos más desagradables de la consolidación de la paz. En consecuencia, los programas de reconstrucción que dejaban fuera de foco al Estado sistemáticamente acabaron por encontrar dificultades a la hora de ponerse en marcha y lograr sus objetivos. En el peor de los casos, eludir el Estado por método puede provocar una mayor conflictividad, como demuestra el colapso de Iraq

---

33 Barnett et ál., “Peacebuilding”, 44.

34 Egnell, “Organised hypocrisy”.

durante la ocupación internacional (v. p. 27, n. 48). Pero el problema, desde un punto de vista estratégico, no viene dado tanto por la necesidad ineludible de establecer instituciones estatales (extremo que, por otra parte, debe ser demostrado empíricamente), sino por priorizar la construcción de Estado y lo contrario. Como hemos comentado a raíz de la evolución de la paz liberal, con el tiempo la construcción del Estado hubo de hacerse explícita y se dio un giro al estadocentrismo. Es en ese punto que el consenso reinante hasta entonces se rompe en parte.

En la tentativa previa de delimitar qué es la construcción de paz, citábamos a Vincent Chetail (p. 33) refiriéndose a “la ambigüedad e identidad” del proyecto que, precisamente, facilita su difusión al tiempo que la hace cada vez más difícil de implementar. Desde una perspectiva ligeramente distinta, este es el mismo asunto al que alude Roland Paris en su tratamiento de la tensión entre coordinación y coherencia en la consolidación de la paz. Los problemas de coordinación, que son el foco de la mayoría de las reflexiones autocríticas por parte de los profesionales de la intervención internacional, son tan sólo la punta de un iceberg. En realidad, éstos son consecuencia directa de la incoherencia en los objetivos y fundamentos de los distintos participantes de la comunidad internacional. Intentar solucionar los problemas de coordinación a través de una mejor gestión tecnocrática no logra nada, ya que el origen de las dificultades es más profundo, y político. Pero podríamos argumentar que si resolver los problemas de coordinación es un objetivo ilusorio, de igual manera lo es despachar los problemas de coherencia. Al fin y al cabo, como pone de relieve la teoría de la hipocresía organizada, el “problema de la coherencia” no es sino el reverso de la “virtud de la incoherencia”.

### 5.3. La narrativa como herramienta persuasiva

#### *Narrativa, narratividad y pensamiento narrativo*

Una manera tradicional de clasificar los textos es en tres grandes géneros: literario, científico y administrativo. Estos se han ido diferenciando internamente, por ejemplo, en los subgéneros dramático, lírico y épico (narrativo) el literario; académico y popular, el científico; y legal, diplomático, empresarial y personal, el administrativo.<sup>35</sup> La constante creación de nuevos tipos de texto, y la influencia e hibridación entre estos, ha producido un número creciente de géneros y subgéneros de contornos fluidos.

Por otra parte, el “giro narrativo” operado las últimas décadas en todos los campos del conocimiento ha abierto nuevas posibilidades al detectar y examinar narrativas más allá del ámbito de la Literatura. Por lo general se justifica el uso de metodologías narratológicas en el análisis de textos científicos o administrativos aludiendo a la presencia en ellos de artificios literarios. Habida cuenta de que, giro o no giro, persisten algunas posturas reticentes (incluso “hostiles”)<sup>36</sup> a la aplicación del análisis narrativo sobre los géneros no literarios, esto ha generado una discusión sobre qué densidad de elementos propiamente narrativos acredita a un texto como tal y, por ende, es susceptible de ser analizado con conceptos originados en la teoría literaria. Por otra parte, la exploración de la ubicuidad narrativa y su “enorme promiscuidad discursiva y capacidad para la migración entre disciplinas”<sup>37</sup> también ha diluido el significado del concepto,

35 R. Fox y J. Fox, *Organizational Discourse: A Language-Ideology-Power Perspective* (Westport: Praeger, 2004), 33.

36 M.-L. Ryan, *Avatars of Story* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2006), 4.

que se utiliza como sinónimo de “creencia”, “valores”, “experiencia”, “interpretación”, “contenido” y otros muchos.<sup>38</sup>

Incluso dejando de lado estos usos metafóricos o, sencillamente, faltos de rigor, dentro de la Crítica Literaria y la Narratología coexisten dos tendencias a la hora de definir el corpus narrativo. La primera, más estricta, estaba confinada en su origen a la ficción literaria y la mitología. Con el tiempo, esos límites han sido puestos a prueba por la propia práctica literaria y se han ido flexibilizando para acomodar la cinematografía, la literatura experimental y ciertas expresiones en medios artísticos como la pintura, la danza, el cómic, etc., así como los relatos de no ficción (por ejemplo, históricos o periodísticos).<sup>39</sup> A pesar de esto, aún se da una pugna entre las definiciones más restrictivas, que imponen a los textos exigencias respecto a estructuras, formas, objetivos y temáticas particulares (por lo general reducibles o asimilables al género literario), y las más acomodaticias, que se conforman con ciertas características mínimas que, eso sí, pueden variar de un proponente a otro. Aunque muy diferentes en la amplitud del corpus narrativo que generan, ambas estrategias de definición son binarias, es decir, determinan si un texto es o no es una narrativa a partir unos criterios elementales. El resultado es una clara demarcación de un corpus de textos y medios narrativos en contraposición a los no que no lo son.

Una postura alternativa y más flexible es la que propone definiciones escalares o graduales y entiende la narrativa de manera transmedial y transdisciplinaria, es decir, no circunscrita a un único medio o género. Los indicadores tenidos en cuenta son más borrosos ya que se dan en todos o casi todos los géneros. La conclusión básica de esta estrategia de definición es que los discursos pueden mostrar trazas de narratividad a pesar de no ser predominantemente narrativos (por ejemplo, un poema puede ser hasta cierto punto narrativo, del mismo modo que una novela puede serlo descriptiva).<sup>40</sup> No se trata ya de si un texto *es o no es una narrativa*, sino de que si *tiene una mayor o menor narratividad*.<sup>41</sup> Las definiciones que se apoyan en este tipo de criterios resultan más ambiguas, pero también otorgan mayor maleabilidad a la hora de diseñar y aplicar métodos de análisis en la periferia del género literario.

Con un enfoque ligeramente distinto, investigadores menos preocupados por ajustarse a las disposiciones de la disciplina de la Crítica Literaria han enfatizado la ubicuidad de lo narrativo. Expresiones como “*in most of our experiences, we feel in and through stories*”<sup>42</sup> o “*We live in stories. We breathe stories. Most of our best conversations are about stories*”<sup>43</sup> son comunes, pero pueden

37 M. Kreiswirth, “Trusting the tale: The narrativist turn in the human sciences”, *New Literary History*, 23:3 (1992), 378.

38 Ryan, *Avatars of Story*, 2. Véase también, M.-L. Ryan, “On the theoretical foundations of transmedial narratology”, en J.C. Meister (ed.), *Narratology beyond Literary Criticism. Mediality, Disciplinarity* (Berlín: De Gruyter, 2005).

39 Meister, *Narratology beyond Literary Criticism*; Ryan, *Avatars of Story*; R. Barthes, “Introduction to the structural analysis of narratives”, en *Image-Music-Text* (Londres: Fontana Press, 1997 [1975]).

40 v., p. ej., Ryan, *Avatars of Story*.

41 Aunque también se han propuesto criterios binarios en la definición de narratividad (P. Hühn et ál. (eds.), *The Living Handbook of Narratology* [Hamburgo: Hamburg University Press, 2012]) y criterios escalares en la definición de narrativa (Prince, *Narratology*), mantendremos esta identificación hasta presentar los modelos que ofrecen una síntesis entre ambas estrategias.

42 Y. Citton, “Populism and the empowering circulation of myths”, *Open*, 20: The Populist Imagination. On the Role of Myth, Storytelling and Imaginary in Politics (2012), 64b.

43 R. Levine et ál., *The Cluetrain Manifesto. The End of Business as Usual* (Nueva York: Basic Books, 2001).

parecer hiperbólicas desde una perspectiva que considera la narrativa un tipo de lenguaje específico aún reconociendo su sorprendente capacidad de impregnarlo todo. Esta visión alternativa pone “boca abajo” la construcción del texto o pensamiento narrativo como deudor de lo literario y argumenta que el discurso narrativo está integrado en el conocimiento y la comunicación humana y que, de hecho, sería la Literatura la que toma prestadas las formas de este discurso, que son universales, especializándose en ellas hasta el punto de acabar absorbiéndolas, haciéndolas suyas y enmascarando su omnipresencia. Esta postura es la defendida por Mark Turner en *The Literary Mind*,<sup>44</sup> donde se explora la noción de que la narrativa forma parte de la caja de herramientas cognitivas y expresivas del ser humano. Turner concluye que

*Narrative imagining (...) is the fundamental instrument of thought (...). Rational capacities depend on it. It is our chief means of looking into the future, of predicting, of planning, and of explaining (...). Most of our experience, our knowledge and our thinking is organized as stories.*<sup>45</sup>

Si partimos de una postura como la de Turner, las definiciones escalares de la narratividad resultarán más compatibles en cualquier caso, ya que ésta (definida en términos cognitivos, no literarios) se encontraría disponible para todos los géneros y funciones pragmáticas.

### ***Lo narrativo es político: la función persuasiva del relato***

Nos interesan los instrumentos persuasivos que logran crear amplias alianzas políticas. Las opiniones y argumentos suelen expresarse a través del modo discursivo expositivo que, en todo caso, no es el propio de la narrativa.<sup>46</sup> ¿Por qué entonces el interés sobre ésta?

En textos predominantemente narrativos como, por ejemplo, las novelas, es común que se intercalen otros modos discursivos. De hecho, la presencia de segmentos descriptivos es tan común en la narrativa que se tiene como parte inextricable, aun secundaria, de ella. Ocurre también que el modo expositivo, a través del cual se ofrecen argumentaciones y valoraciones, aparece intercalado en la narrativa. Este es el caso cuando un relato es interrumpido por las disquisiciones morales o políticas de los personajes o del narrador, “desborda[ndo] con mucho la función de narrar”.<sup>47</sup> Sin embargo, la ideología no sólo se expresa de manera explícita y a través del modo expositivo. También es posible detectar trazas ideológicas en una descripción (Bal ofrece el ejemplo: “Polonia está tras el telón de acero”)<sup>48</sup> y, lo que nos es de mayor interés, también queda implícita en lo propiamente narrativo de manera “oculta o naturalizada (...) encarnada en las representaciones narrativas”.<sup>49</sup> Por ejemplo, en el siguiente pasaje del relato corto “Secun, el nuestro”, de Tellagorri:

44 M. Turner, *The Literary Mind* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

45 Turner, *Literary Mind*, 4-5.

46 El modo “expositivo” es también llamado “de tesis”, por ejemplo por M. Bal en *Teoría de la narrativa. Una introducción a la narratología* (Madrid: Cátedra, 1990), o “argumentativo”, por U. Eco en *Lector in fabula. La cooperación interpretativa en el texto narrativo* (Barcelona: Lumen, 1993). Utilizaremos el primero de los términos para evitar la confusión entre las acepciones de “argumento” como razonamiento (ésta), como trama, y como complemento gramatical. En esta clasificación, los otros dos modos básicos son el narrativo y el descriptivo.

47 Bal, *Teoría de la narrativa*, 131.

48 Bal, *Teoría de la narrativa*, 133.

49 Bal, *Narratology*, 46.

Cuando estalló la guerra civil, Secun se quedó en Bilbao; cuando cayeron bombas, se quedó en Bilbao; pero a los tres meses de haber entrado los franquistas en la villa, se marchó de Bilbao.<sup>50</sup>

Es decir, se puede implicar opinión sin necesidad de abandonar, es más, *apoyándose en la organización narrativa*. En definitiva, un texto puede transmitir ideología en cualquiera de sus modalidades—expositiva, descriptiva o narrativa—aunque en cada caso utilice métodos diferentes.<sup>51</sup> Pero se puede ir un paso más allá y sostener que la narrativa es un *locus* privilegiado de significación moral e ideológica, ya que a través de la línea argumental se ofrece una explicación sobre cómo ciertos actos (ficticios o reales) derivan en determinadas consecuencias, lo que se conoce como *moraleja* de una historia. El trabajo de los historiadores Hayden White y William H. Dray sobre la narrativa histórica es de especial interés aquí al estar centrado en relatos sobre acontecimientos no ficticios y de marcada dimensión política y sobre él nos apoyaremos principalmente en la presente discusión.<sup>52</sup>

En el estudio de la relación entre narrativa e Historia, desempeña un papel central la noción de *fabricación de la trama* (in. *emplotment*, fr. *mise en intrigue*). Este es el procedimiento utilizado por los historiadores por el cual los turbulentos acontecimientos del pasado son transformados en un relato coherente. Los historiadores se enfrentan a una realidad continua e infinita de la cual seleccionan un conjunto de acontecimientos para ser contados (v. Diagrama 5.1, abajo). Una vez seleccionados, los acontecimientos son tramados (*emploted*). Es decir, el historiador construye una trama a través de la priorización, la organización y la alineación de los acontecimientos y la concreción de personajes reconocibles con sus objetivos y motivaciones. En definitiva, crea un hilo conductor que da unidad al conjunto y que genera una valoración moral o ideológica a partir del relato.<sup>53</sup>

La unidad narrativa consiste en que una historia tenga planteamiento, nudo y desenlace. Esto es muy diferente al hecho de que una historia, siendo un fragmento de una realidad continua, presente un primer y un último acontecimiento, es decir, un principio, mitad y final. White insiste en la importancia del desenlace:

*The demand for closure in the historical story is a demand, I suggest, for moral meaning, a demand that sequences of real events be assessed as to their significance as elements of a moral drama.*<sup>54</sup>

La conclusión moralizadora es lo que crea unidad argumental y, por tanto, la *explicación* histórica de la que carecen los anales y las crónicas. White señala la paradoja por la cual ese carácter narrativo es lo que, de hecho, dota a la exposición histórica de seriedad y rigor científico.

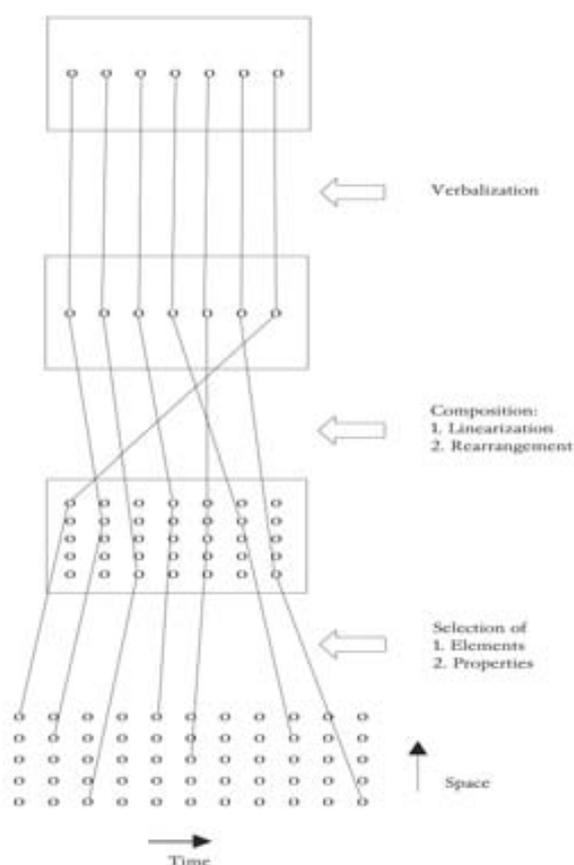
50 Tellagorri (J. Olivares Larrondo), “Secun el nuestro” (México: 1949).

51 Bal, *Narratology*, 49.

52 H. White, “The value of narrativity in the representation of reality”, *Critical Inquiry*, 7:1 (1980); W.H. Dray, “On the nature and role of narrative in Historiography”, *History and Theory*, 10:2 (1971).

53 White, “Value of narrativity”, 137.

54 White, “Value of narrativity”, 24.



### Diagrama 5.1: Constitución narrativa ideal

La “constitución narrativa ideal” va de abajo a arriba. La mayoría de los sucesos (*happenings*) del mundo (real o imaginario) son descartados en la selección de elementos a relatar (*story*). Después, los acontecimientos (*events*) son reorganizados con el objeto de ofrecer una historia (*narrative*) lineal, que finalmente es narrada como discurso (*presentation of the narrative*).

Fuente: W. Schmid, *Narratology. An Introduction* (Berlín: De Gruyter, 2010), 193.

La función moralizadora de la narrativa es, además, una función social. Como afirma Paul Ricoeur, lo importante no es contar la historia, sino volver a contarla, reiterar la inevitabilidad de su desenlace: “*following the story is less important than apprehending the well-known end as implied in the beginning and the well-known episodes as leading to this end*”.<sup>55</sup> Ricoeur cita como ejemplo de esta manera de socializar un determinado curso de los acontecimientos los mitos nacionales sobre la fundación de una comunidad, lo que se sitúa muy cerca de los planes de reconstrucción que nos interesan. Unos están ya establecidos, los otros aún pugnan por convertirse en la historia que se contará en un futuro, pero ambos se articulan gracias a la necesidad de una resolución concreta implicada en el planteamiento. En otro pasaje, White afirma:

*Narrativity, certainly in factual storytelling and probably in fictional storytelling as well, is intimately related to, if not a function of, the impulse to moralize reality, that is, to identify it with the social system that is the source of any morality that we can imagine.*<sup>56</sup>

La mayor diferencia es que la realidad de la cual los acontecimientos son seleccionados para los planes de reconstrucción todavía no existe. Pero tampoco se trata de un mundo imaginario, como en el caso de la narrativa de ficción.<sup>57</sup> Se trata de uno realizable, su nivel de referencia es el “mundo de lo posible”. Hay dos formas de narrativas anticipadoras, las puramente las predictivas (que relatan lo que ocurrirá) y las hipotéticas o condicionales (que relatan lo que quizás ocurra).<sup>58</sup> Los planes, que establecen aquello que *debería* ocurrir (v. pp. 127-128 sobre las funciones pragmáticas de estos textos), estarían más próximas a estas últimas. De manera similar, el Sistema de referencia terminológica de Naciones Unidas (UNTERM) define *escenario* como:

55 P. Ricoeur, “Narrative time”, *Critical Inquiry*, 7:1 (1980), 179.

56 White, “Value of narrativity”, 18.

57 Como excepción, véase el “planning framework narrative” del *US Government Draft Planning Framework for Reconstruction, Stabilization, and Conflict Transformation*, United States Joint Forces Command J7 Pamphlet, 1.0 (Washington: US JWFC y Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, 1 de diciembre de 2005), Appendix D, un plan de 11 páginas para la reconstrucción de un país imaginario llamado Erewan.

58 G. Prince, *Narratology. The Form and Functioning of Narrative* (Berlín: Mouton, 1998), 166, n. 9.

*a plausible and often simplified description of how the future may develop, based on a coherent and internally consistent set of assumptions about key driving forces (e.g., rate of technology change, prices) and relationships. Scenarios are neither predictions nor projections and sometimes may be based on a narrative storyline.*<sup>59</sup>

El argumento sobre el carácter intrínsecamente político de la narrativa puede hacerse no sólo desde el punto de vista estructural sino también de contenido. Además de contener una moraleja, White considera que el conflicto presente en toda narrativa, sea histórica o de ficción, alude a temas de justicia y de un orden normativo a los que los actores deben defender o sobreponerse. Toda narrativa se enfrenta así a la cuestión de la autoridad.<sup>60</sup>

#### 5.4. Narrativa en la planificación: contención y ejercicio de lo político

Hemos explorado la cuestión de lo político en la narrativa y ahora es el momento de considerar la presencia de narratividad en la política. El concepto de *narrativa política* es suficientemente ambiguo como para poder incluir textos de muy variada naturaleza, mientras que en la literatura especializada tiende a tomar significados muy concretos, aunque diferentes.<sup>61</sup> Por descontado, al término le aflige el mismo mal que al de “narrativa” y es utilizado de manera imprecisa como sinónimo de discurso, paradigma, cosmovisión, escenario o panorama general.<sup>62</sup> Tanto narrativa como política son, en definitiva, conceptos disputados y su combinación no puede serlo menos. Es notable, y testimonio de la larga tradición de estos debates, que numerosos intentos de definir uno y otro término inicien su andadura en las obras de un mismo autor: la *Poética* y la *Política* de Aristóteles.

El discurso político en general, y en especial el tipo que nos interesa aquí, tiene ciertas particularidades que a primera vista lo hacen de difícil encaje dentro de las definiciones más estrictas de lo narrativo. La forma que toma de órdenes legales o argumentación técnica, su carácter inacabado y en constante flujo, o su fijación en un punto futuro, son ejemplos de ello. Es posible detectar un *modus operandi* en la mayoría de los estudios que aplican el análisis narrativo de políticas. Consiste en tomar una definición amplia de narrativa (por ejemplo, “historia con principio, medio y fin”), apoyada por una u otra corriente de la Narratología o la Teoría Literaria, a partir de la cual se construye el análisis basándose en elementos muy concretos del texto político. En cierta manera, la obligación de justificar la pertinencia del enfoque metodológico ha llevado a apoyarse en las definiciones más flexibles: las binarias mínimas y “acomodaticias” o aquellas definiciones borrosas y “escalares”. Siendo nuestro objetivo prioritario hacer uso de unas herramientas analíticas concretas, estaríamos de acuerdo con Bal cuando afirma respecto al similar debate que se da dentro de la Narratología que “*delimitation is not the point of a theory*

59 Naciones Unidas, *UNTERM*.

60 White, “Value of narrativity”, 17.

61 Resúmenes de los argumentos a favor de la narrativa política como concepto y como herramienta metodológica, en M. Patterson y K.R. Monroe, “Narrative in Political Science”, *Annual Review of Political Science* (1998) y en S.R. Shenhav, “Thin and thick narrative analysis. On the question of defining and analyzing political narratives”, *Narrative Inquiry*, 15:1 (2005).

62 D. Gasper y R. Apthorpe, “Introduction: Discourse analysis and policy discourse”, *European Journal of Development Research*, 8:1 (1996); M. Cooney, M. Duffy y P. Comrie-Thomson, “Political narrative” [transcripción], *Counterpoint*, ABC Radio National (Sidney: Australian Broadcasting Corporation, 2008).

*geared towards facilitating analysis*".<sup>63</sup> Pero, por otro lado, apoyarse en definiciones innecesariamente amplias, desde nuestro punto de vista, tiene dos defectos derivados de circundar el análisis de numerosos aspectos narratológicos. Primero, incluso si se adoptan las definiciones más flexibles hay cuestiones que merecen ser aclaradas (¿cuentan con un desenlace las narrativas políticas o por su naturaleza quedan ineludiblemente abiertas?, ¿qué tipo de relato es aquel que utiliza los tiempos verbales futuros o condicionales?, ¿qué relación tiene la política con la ficción y con la historia?). Segundo, al limitar lo narrativo a su mínima expresión para aplicarlo con mayor comodidad al discurso político, se pierde la oportunidad de integrar aspectos que a primera vista imponen mayores restricciones pero que permiten llevar a cabo un análisis más profundo, más rico en detalles y, en definitiva, más completo y coherente.

### **Contención: Complejidad, incertidumbre, polarización**

En su influyente *Narrative Policy Analysis*, Emery Roe argumenta que la función principal de la narrativa en la formulación de políticas es la de gestionar problemas caracterizados por su complejidad, incertidumbre y polarización:

*Policy narratives can be defined as those stories—scenarios and arguments—that are taken by one or more parties to the controversy as underwriting (that is, establishing or certifying) and stabilizing (that is, fixing or making steady) the assumptions for policymaking in the face of the issue's uncertainty, complexity or polarization.*<sup>64</sup>

Los aspectos cognitivos de la narrativa nos permiten simplificar y dar sentido a asuntos complicados, con múltiples variables y donde toda acción tiene consecuencias inciertas. Por otra parte, su carácter expresivo posibilita discutir y llegar a acuerdos superando los conflictos políticos generados por distintas interpretaciones de la realidad.

Hasta el momento, la mayor parte de los estudios de caso con un análisis narrativo de políticas (NPA) se ha llevado a cabo en las áreas de la política medioambiental, el urbanismo, y de políticas reguladoras a nivel estatal o supraestatal (por ejemplo, en sanidad, energía o transporte). Pero si, como afirma Roe, el análisis de la dimensión narrativa del discurso político es especialmente indicado para entornos caracterizados por su incertidumbre, complejidad y polarización, la consolidación de la paz constituye un área ideal para su aplicación.

No nos detendremos en lo que quizá sea la más obvia de estas características: la naturaleza contestada y conflictiva en lo político—"polarizada"—de las situaciones de posguerra y, a otro nivel, de los debates entre posturas ideológicas enfrentadas en las Relaciones Internacionales y las Ciencias Sociales. Más interesante es observar cómo complejidad e incertidumbre son dos términos clave—casi muletillas—en la literatura sobre consolidación de la paz.<sup>65</sup> Como adjetivo,

63 Bal, *Narratology*, 20.

64 E. Roe, *Narrative Policy Analysis. Theory and Practice* (Durham: Duke University Press, 1994), 3.

65 Como ilustración del constante uso de estos conceptos por organismos internacionales v., p. ej., S. Holtzman, A. Elwan y C. Scott, *Post-Conflict Reconstruction. The Role of the World Bank* (Washington: Banco Mundial, 1998); Banco Mundial, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development* (Washington: Banco Mundial, 2011); OCDE/CAD, *Guidelines on Conflict*; OCDE/CAD, *DAC Guidelines on Helping Prevent Violent Conflict* (París: OCDE, 2001), y Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), *United Nations & Partners 2008 Work Plan for Sudan*, 2 vols. (Jartum: Naciones Unidas, 2007).

“complejo” puede aparecer acompañando casi cualquier sustantivo: los contextos, las decisiones, los procesos, etc.<sup>66</sup> Sus antónimos, “estratégico” e “integrado”, han quedado fijados en particular a las emergencias políticas o humanitarias y las operaciones de paz.<sup>67</sup> Por su parte, la incertidumbre suele aparecer asociada a la inestabilidad y el riesgo, es decir, a la ignorancia sobre las consecuencias. Por supuesto, éste es también un término favorito para hablar de la situación económica y financiera ante la ineffectividad del Estado.<sup>68</sup>

En el *Utstein Report*, por ejemplo, los temas de complejidad e incertidumbre impregnan todo el documento. El informe insiste en la complejidad del cambio social y de la tarea de medir el impacto (incertidumbre) de lo que, se cuestionan los autores, podría llegar a tratarse al fin y al cabo de un ejercicio de ingeniería social, y sugieren explorar la teoría de juegos y la teoría del caos como una manera de escapar de la “acostumbrada cadena lógica de causa-y-efecto”.<sup>69</sup>

En ciertas lindes de la política se mantiene el etos tecnocrático que desconfía de la complejidad, el caos y la vaguedad como algo propio de lo político. La idea queda reflejada en un informe de la Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas cuando, en relación a la justicia transicional se menciona “*the complex/political nature of the issue*”,<sup>70</sup> directamente fusionando ambos términos. Por su parte, en el prefacio al informe *Conflict, Postwar Rebuilding and the Economy*, publicado por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Matthias Stiefel explica la desgana con que las instituciones económicas y financieras internacionales se implican en situaciones posbélicas, que son “*complex and often messy*”, debido a

*how difficult it is for traditional economists to take into account the complex and essentially political and irrational factors that determine individual and collective behaviour in these situations.*<sup>71</sup>

Resulta extraordinario comprobar cómo la complejidad, la incertidumbre y la polarización presentan la misma contrariedad para los economistas que para los militares. Según John Kiszely, director de la Academia de Defensa del Reino Unido, en las operaciones de contrainsurgencia se dan

66 Por ejemplo, se refleja una especial preocupación con la complejidad en DPKO, *Capstone Doctrine* y en la sesión del Consejo de Seguridad sobre *Consolidación de la paz después de los conflictos*, S/PV.6472 (Nueva York: Naciones Unidas, 21 de enero de 2011).

67 Véase Banco Mundial, *The Transition from War to Peace: An Overview* (Washington: Banco Mundial, 1999); Oficina Ejecutiva del Secretario General (EOSG), *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos [Informe Brahimi], Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz*, A/55/305-S/2000/809 (Nueva York: Naciones Unidas, 21 de agosto de 2000).

68 Banco Mundial, *World Development Report 1997: The State in a Changing World* (Nueva York: Oxford University Press, 1997); Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), *Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned. World Public Sector Report 2010*, ST/ESA/PAD/SER.E/135 (Nueva York: Naciones Unidas, 2010).

69 Smith, *Utstein Report*, 15.

70 Comisión de Consolidación de la Paz (PBC), *PBC Chair's visit to Burundi and to East Africa; 14–22 February 2011. Visit Summary* (Nueva York: Naciones Unidas, 2011), 4.

71 G. Carbonnier, *Conflict, Postwar Rebuilding and the Economy. A Critical Review of the Literature* (Nueva York, UNRISD, 1998), 3, énfasis añadido.

*features with which the pure warrior ethos is highly uneasy: complexity, ambiguity, and uncertainty; politics; an inherent resistance to short-term solutions; problems that the military alone cannot solve, requiring cooperation with other highly diverse agencies and individuals to achieve a comprehensive approach; the need for interaction with indigenous people whose culture it does not understand; and a requirement to talk to at least some of its opponents, which it can view as treating with the enemy.*<sup>72</sup>

La mayor parte de los textos que nos ocupan ni siquiera son abierta o predominantemente expositivos o, cuando lo son, los razonamientos se presentan con pretensiones técnico-científicas y administrativas de neutralidad, objetividad y pragmatismo, más que ideológicas. No obstante, estamos hablando de planes que surgen, y son aplicados, en los entornos intensamente políticos de las operaciones de intervención internacional en situaciones de conflicto o posconflicto. El predominio del modo técnico-administrativo en este contexto nos hace sospechar si no estamos ante la formulación de un “sentido común” en la acepción gramsciana del término. Recordemos que, para Gramsci, la modificación de la “opinión media” de la sociedad se hace a través de la introducción de “nuevos lugares comunes”, es decir, ideas que parezcan que siempre han estado ahí. Para ello es necesario presentarlas de manera moderadamente crítica y ni demasiado académica, ni demasiado moralizadora, ni demasiado ideológica. Este ha sido el tono dominante en la literatura sobre la consolidación de la paz, creándose un sentido común, tecnocrático y aparentemente apolítico—excepto por la alusión a determinados clichés sobre valores genéricos—, constituyendo ciertamente un “folclore de la filosofía”,<sup>73</sup> situado en un lugar incierto a medio camino entre el conocimiento filosófico-científico y el folclore propiamente dicho.

En el discurso de la construcción de paz los temas de seguridad, humanitarios y económicos están muy influidos por el etos gerencial. Incluso asuntos eminentemente políticos como la celebración de elecciones, las reformas constitucionales o jurídicas, el desarrollo del Estado de derecho y el fortalecimiento institucional son tratados con un marcado espíritu tecnocrático. Mark Duffield vinculaba esta característica al hecho de que el “nuevo humanitarismo” de la década de los noventa, justo en el momento que toma conciencia del impacto político que tiene, claudica ante un discurso técnico-administrativo que opera un “*restatement of technocratic authority in a mechanical universe*”, por el cual “*politics is confined to the policy choices of aid agencies*” y, en consecuencia “*politics are conflated with policy*”.<sup>74</sup> El final de la Guerra Fría inaugura así un período de consenso en el que ciertas posiciones políticas se convirtieron en sentido común y fueron naturalizadas, quedando ocultas bajo la apariencia de una política pragmática.

En definitiva, la consolidación de la paz es un campo complejo, incierto y polarizado que se presta a ser sometido y controlado discursivamente a través de narrativas políticas. Los aspectos heroicos y dramáticos de la consolidación de la paz logran integrar en un sólo discurso las posiciones robustas en la intervención y las más cautas, e incluso las escépticas. Tanto unas como otras *problematizan* en el sentido narrativo del término, es decir, no lo cuestionan sino que construyen la situación como un problema a superar. La forma convencional que toman éstas es la de las narrativas de desarrollo, que son un tipo de narrativas políticas que forman parte del

72 J. Kiszely, “Learning about counterinsurgency”, *Military Review* (marzo-abril de 2007), 10, énfasis añadido.

73 A. Gramsci, *Cuadernos de la cárcel*, tomo 1 (Puebla: Era, 1999 [1929-1935]), 139 §65.

74 Duffield, *Global Governance*, 75-76.

discurso sobre el progreso socio-económico de los países en vías de desarrollo, así como de la intervención y cooperación internacional dirigida a estos.<sup>75</sup> Tomando una postura marcadamente más peyorativa, o incisiva, Roe utiliza el término *folktale development* y describe el proceso instintivo por el que se reconocen estos artificios en acción:

*You are a Third World civil servant, donor representative, field researcher, or, for that matter, anyone familiar with rural development in the so-called lesser developed countries. You have just finished reading a project proposal, development plan, survey report, policy statement, or any such document that comes across your desk. And you say to yourself, pushing the document away from you, "What a piece of fiction that is!" Its figures may have been inflated or minimized, its assumptions untenable, its language nothing more than empty rhetoric, and its objectives nothing less than utopian. "What a piece of fiction," you repeat, returning to the real world.*<sup>76</sup>

### **Ejercicio: Planes persuasivos, metanarrativas y expertos**

El etos gerencial tiene una larga tradición en la teoría y la práctica del desarrollo. Las actitudes pragmáticas (*problem-solving*) asumen las nociones modernistas de la planificación de políticas públicas (*policy*) como una actividad técnica, neutral, objetiva y racional, en marcado contraste con el campo caótico, subjetivo e ideológico e la política (*politics*).<sup>77</sup> James A. Throgmorton argumenta que, por el contrario, "*good planning is persuasive and constitutive storytelling about the future*".<sup>78</sup>

Para empezar, los discursos científicos y técnicos puros sólo pueden circular efectivamente dentro de los límites de la comunidad que los produce. Como afirma Throgmorton, el esfuerzo de los expertos por mantener sus posicionamientos (supuestamente) neutrales es en vano: tan pronto como deseen ser entendidos por políticos y otras audiencias legas en la materia, se verán obligados a utilizar la retórica persuasiva. A pesar de que los expertos derivan su estatus de su dominio de un conocimiento neutral y objetivo, "*planners' stories about the future will necessarily have to begin from a contestable normative position.*"<sup>79</sup> Las ideas de Roe y Throgmorton son complementarias en este sentido. Como hemos visto en el apartado anterior, el uso de la narrativa en la planificación sirve en este contexto para moralizar y persuadir. La simplificación narrativa por un lado contiene la complejidad de lo político y, por otro lado, resulta en el ejercicio de lo político a través del argumento y la persuasión. En la misma línea, Yves Citton afirma:

*When human affects, tastes, decisions are brought into the picture, we have no choice but to resort to myths to understand our past, interpret our present and imagine our future.*

75 Véase R. Sutton, "The policy process: An overview", *ODI Working Papers*, 118 (Londres: Overseas Development Institute, agosto de 1998).

76 E. Roe, "Folktale development", *The American Journal of Semiotics*, 6:2/3 (1991), 277.

77 See D. Stone, *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making* (London: W.W. Norton, 2012), H.T. Miller, *Governing Narratives. Symbolic Politics and Policy Change* (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2012).

78 J.A. Throgmorton, *Planning as Persuasive Storytelling. The Rhetorical Construction of Chicago's Electric Future* (Chicago: Chicago University Press, 1996), 5.

79 Throgmorton, *Planning as Persuasive Storytelling*, 29.

*Like it or not, myths remain our best bet to orientate our development, by mobilizing the power of political attractors.*<sup>80</sup>

Esta capacidad de movilización del relato que Citton califica de manera aprobatoria como populista es complementario al uso “positivo”, utilitario, de la hipocresía organizada. Pero estas narrativas, además de constituir un instrumento persuasivo, pueden tomar vida propia ya que “[they] often resist change or modification even in the presence of contradicting empirical data, because they continue to underwrite and stabilize the assumptions for decision making”.<sup>81</sup> Es decir, una vez logrado el objetivo de argumentar en favor de un escenario, este se puede convertir en la narrativa dominante que condiciona todo debate ulterior. Si se ha de intervenir en la realidad, se necesita aparentar la convicción de que las secuencias causales son sólidas: las intervenciones técnicas *causan* el resultado que buscan. El relato prescriptivo o normativo se torna en uno descriptivo o explicativo. La manera en que lo entiende Jerome Bruner es que la acumulación de narrativas basadas en una causalidad histórica falaz acaba generando culturas o tradiciones, representaciones colectivas que tienen el poder de constreñir alternativas.<sup>82</sup> Throgmorton lo expresa así:

*Future-oriented storytelling is not simply persuasive. It is also constitutive. The way in which planners—and others involved in the process of planning—write and talk shapes community, character, and culture. How planners (as authors) choose to characterize (name and describe) the people who inhabit and activate their stories shapes how those characters are expected to act and relate to one another. And how planners write and talk shapes who “we” (as a temporary community of authors and readers) are and can become.*<sup>83</sup>

Sutton, inspirada por Roe, define las narrativas de desarrollo como “a ‘story’, having a beginning, middle and end, outlining a specific course of events which has gained the status of conventional wisdom within the development arena”.<sup>84</sup> Nótese que para considerar como narrativa a un relato, se incluye la característica de que éste tenga un estatus dominante. Sutton utiliza el término “narrativa” como sinónimo del uso de “received wisdom” por M. Leach y R. Mearns<sup>85</sup> y considera que la narrativa política es más implícita, o automática, que explícita o reflexiva.

La narrativa, haciendo primero uso de su función cognitiva y después de la expresiva, retorna a la primera, esta vez no con el propósito de entender sino de constreñir el entendimiento. Sutton, por ejemplo, argumenta que las narrativas de desarrollo, al hacer inteligible la complejidad, reducen el margen de maniobra de los políticos al limitar las alternativas posibles que pueden ser pensadas. Su sencillez las hace reiterativas, lo que representa un obstáculo para su cuestionamiento.<sup>86</sup> Muestras de éstas son la tragedia de los comunes, la Revolución Verde, o la degradación y rehabilitación medioambiental. Tales narrativas logran hacerse persistentes, se normalizan e

80 Citton, “Populism”, 66a. “Mito” es utilizado por este autor como sinónimo de relato o narrativa.

81 Roe, *Narrative Policy Analysis*, 2.

82 J. Bruner, “The narrative construction of reality”, *Critical Inquiry*, 18 (1991), 19.

83 Throgmorton, *Planning as Persuasive Storytelling*, 7.

84 Sutton, “Policy process”, 7.

85 Sutton, “Policy process”, 12.

86 Sutton, “Policy process”, 30.

institucionalizan, a veces aun en contra de toda evidencia empírica.<sup>87</sup> Stone opina que esto es consecuencia de nuestra aversión a rechazar las promesas de resolución de problemas que nos dan miedo.<sup>88</sup> Nos encontramos entonces en la situación en que una narrativa se convierte en narrativa dominante o metanarrativa.

En los debates sobre el discurso político se tiende a utilizar los términos narrativa y metanarrativa indistintamente. Esto es debido, por un lado, al uso laxo del concepto de narrativa, como sinónimo de “visión”, “cosmovisión” o “discurso” en general. Aunque, en principio, este no es el caso de los estudios sobre el discurso o la narrativa inspirados por metodologías lingüísticas o literarias, a las narrativas políticas se les suponen ciertas características que hacen en cualquier caso confusos los límites entre narrativa y metanarrativa. Existen tres significados diferentes del término “metanarrativa” que tenemos que aclarar antes de proseguir. Sus descripciones concisas y principales proponentes son:

- Metarrelato, o narrativa sobre todas las narrativas (Lyotard)
- Metadiégesis, o narrativa dentro de otra narrativa (Genette)
- Nueva narrativa, o narrativa sobre otras narrativas (Roe)

El más extendido de ellos es el de metarrelato, o “dispositivo metanarrativo de legitimación”,<sup>89</sup> propuesto por Jean-François Lyotard en *La condición posmoderna*. Se trata de un concepto eminentemente político.<sup>90</sup> Recordemos la función explicativa y moralizadora que otorga la coherencia y conclusión de un buen relato. Pues bien, de manera similar, las metanarrativas son grandes historias (*sweeping stories, grands récits*) que tienen la autoridad de conferir significado y naturalizar reivindicaciones sobre el conocimiento.<sup>91</sup> Son narrativas *sobre* (que explican o resuelven) *todas* las cosas o, mejor dicho, *todas las demás* narrativas, principios organizadores comprensivos, totalizadores, que aspiran al estatus de verdad universal y que legitiman las estructuras de poder que los han creado. Los metarrelatos permiten producir grandes teorías sobre el desarrollo histórico. Como ejemplos de historias que cumplen esas funciones, Lyotard cita la dialéctica del Espíritu (en el idealismo hegeliano), y la emancipación del sujeto racional (en la Ilustración) o del trabajador (en el comunismo).<sup>92</sup> Dada su función de servir de guía en la interpretación de la realidad, los metarrelatos por lo general permanecen en la sombra, sin ser verbalizados, por lo cual no son fáciles de detectar, contradecir y resistir. En nuestra investigación, estos son relevantes, ya que los conceptos de modernización, paz, progreso, Estado, etc., pueden ser interpretados desde esta perspectiva.

En segundo lugar, dentro del campo de la Narratología, meta-narración es sinónimo de metadiégesis, que hace referencia a una narrativa empotrada *dentro de* otra narrativa.<sup>93</sup> Este tipo de

87 Knowledge, Technology and Society Team (KNOTS), *Understanding Policy Processes: A Review of IDS Research on the Environment* (Brighton: Institute of Development Studies, 2006), 11, 17-18, 22 y ss.

88 Stone, *Policy Paradox*, 158.

89 J.-F. Lyotard, *La condición posmoderna. Informe sobre el saber* (Madrid: Cátedra, 1987), 4.

90 D. Punday, *Narrative after Deconstruction* (Albany: State University of New York Press, 2003).

91 Punday, *Narrative after Deconstruction*, 5.

92 Lyotard, *Condición posmoderna*, 4.

93 *embedded*, también *mise-en-abyme*, o hipo-diégesis.

meta-narrativa explica, complica, o simplemente se yuxtapone, a la narrativa principal. Es una acepción puramente literaria de la que no haremos uso (aunque sí haremos referencia más adelante a relatos empotrados e intercalados).

Finalmente, un significado de menor renombre pero que es importante para nuestra discusión es el que le dio Roe y ha sido ampliamente usado en el NPA.<sup>94</sup> Para Roe, una meta-narrativa es el resultado de contraponer una narrativa y una contra-narrativa y reformular el problema al que ambas aluden. Es una nueva narrativa que, a través de una suerte de procedimiento dialéctico, despeja la incertidumbre creada por la polarización de dos narrativas, es decir, una narrativa *sobre* (que resuelve o explica) *el conflicto entre* dos narrativas. Produce así una nueva agenda o argumento que gestiona el conflicto, aunque no necesariamente produce consenso. Roe lo describe así:

*If told the policy narrative is one where  $a \rightarrow b \rightarrow c$ , can you imagine a plausible counternarrative, where  $(not-a) \rightarrow (not-b) \rightarrow c$  or where  $a \rightarrow b \rightarrow (not-c)$ ? The conditions under which both the narrative and counternarrative can hold at the same time constitute the metanarrative.<sup>95</sup>*

En una discusión en la que vamos a pasar del nivel de las políticas públicas al de la política a menudo, es mejor abandonar el concepto de Roe, a pesar de la utilidad que tiene en algunas aplicaciones del NPA y de que, en realidad, es una expresión más literal y literaria que otras de la noción de “narrativa sobre una narrativa”. Por desgracia, el término nos forzaría a distinguir, como hace el propio Roe, entre meta-narrativa (con minúscula, la propuesta por él) y Meta-narrativa (con mayúscula, la propuesta por Lyotard), lo cual no ayuda aclarar los a veces difusos márgenes entre la meta-narrativa en el sentido que le da éste último y las narrativas cotidianas. Necesitamos distinguir entre las narrativas con aspiraciones totalizadoras y las narrativas que delimitan relatos, configuraciones de acontecimientos, que, a pesar de ser explicativas y legitimadoras, producen discursos dominantes que son opuestos de manera relativamente fácil por narrativas alternativas. Las narrativas cotidianas reproducen relatos familiares donde se delimitan tramas que contienen ciertas explicaciones sobre cómo son las cosas y expectativas sobre cómo deben ser. Estas narrativas aparecen normalmente fragmentadas, a veces inconclusas o inconsistentes, por lo que son problemáticas y surgen contra-narrativas para invalidarlas y/o reemplazarlas.<sup>96</sup> Esta dialéctica narrativa es la que encontramos en el debate político. Por contra, la meta-narrativa es el terreno de la ideología, la teoría y otros meta-conocimientos. Es insidiosa, coherente, universalizante. Para nosotros, la modernización estatista funcionaría como una metanarrativa, mientras que la consolidación de la paz sería una narrativa. El NPA suele trabajar

94 M.J.G. van Eeten, “Narrative policy analysis”, en Fischer, F., G.J. Miller y M.S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (Boca Raton: CRC, 2007); C.I. Gerstl-Pepin, “The paradox of poverty narratives: Educators struggling with children left behind”, *Educational Policy*, 20:1 (2006); G. Hampton, “Narrative policy analysis and the integration of public involvement in decision making”, *Policy Science*, 42 (2009); A. Iannantuono y J. Eyles, “Environmental health metanarratives: An analysis of policy making in Ontario, Canada”, *Health & Place*, 5 (1999); Radaelli et ál., “Narrating impact assessment”.

95 E. Roe, “Narrative Policy Analysis for decision making”, en G. Morçöl (ed.), *Handbook of Decision Making* (Boca Raton: CRC, 2007), 610.

96 M. Bamberg, “Considering counter narratives”, en M. Bamberg y M. Andrews (eds.), *Considering Counter-Narratives. Narrating, Resisting, Making Sense* (Amsterdam: John Benjamins, 2004).

con controversias sobre decisiones políticas concretas, pero en una discusión más amplia, encontraríamos anidadas narrativas dentro de narrativas, una cadena de meta-meta-narrativas en el sentido de Roe que en algún momento nos forzaría a escribir una de ellas con “M” mayúscula.<sup>97</sup>

A diferencia de Roe, pues, planteamos que el resultado de confrontaciones argumentales produce otra narrativa política *del mismo orden*. Si acaso, más compleja y, por definición, de mayor completud que la combinación de las anteriores. Por ello utilizaremos para todas ellas el término narrativas, independientemente del proceso genético de creación por el cual hayan sido generadas. Reservamos (aunque evitaremos en lo posible utilizarlos por claridad) los términos meta-narrativa, narrativa maestra o narrativa dominante para aquella narrativa hegemónica, totalizadora, que pretende ser válida universalmente.

El discurso oficial representado en textos administrativos se sitúa dentro de una amplia “red intertextual”<sup>98</sup> de textos complementarios, críticos, etc. Pero debido a lo dinámico, contestado y extendido de la lucha por imponer un discurso dominante, en su producción y reproducción no tiene el mismo peso todo el mundo. La clasificación de Hansen de modelos intertextuales de investigación es un útil punto de partida para explicar este extremo:

**Tabla 5.1: Modelos intertextuales**

	I	II	III	IV
Foco	<b>Discurso oficial</b> Gobiernos y otras instituciones estatales o intergubernamentales	<b>Debate sobre política internacional</b> Grupos políticos, empresariales y medios de comunicación influyentes	<b>Representaciones culturales</b>	<b>Discurso político marginal</b> Actividades minoritarias, ilegales, académicas. Espacio no hegemónico.
Medio	Textos oficiales, incluyendo suplementarios, secundarios y críticos	Textos políticos, incluyendo discursos, informes, noticias, opinión, campañas	Los de las artes y el espectáculo	Medios de comunicación y cultura marginal, análisis académico
Objetivo	Estabilización del discurso oficial, incluyendo reacción a las críticas	Hegemonía y transformación del discurso oficial a través de la asimilación	Sedimentación y reproducción	Resistencia al discurso en I-III, debates académicos

Adaptado de los “modelos intertextuales de investigación” de Hansen, *Security as Practice*, 165.

97 Véase M. Hajer y D. Laws, “Ordering through discourse”, en M. Moran, M. Rein y R.E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2006).; y la crítica a Roe de T. Bridgman y D. Barry en “Regulation is evil: An application of narrative policy analysis to regulatory debate in New Zealand”, *Policy Sciences*, 35 (2002).

98 Hansen, *Security as Practice*, 53.

Este marco nos permite evitar la habitual y poco útil clasificación entre profesionales, políticos y académicos.<sup>99</sup> No todos los políticos tienen la misma capacidad de influir sobre el discurso y la práctica política, lo cual es especialmente evidente en política exterior, que constituye una esfera parcialmente autónoma de la práctica política. Del mismo modo, existen profesionales de la cooperación, medios de comunicación, *think tanks* y académicos que tienen una influencia considerable sobre la toma de decisiones, mientras que otros se mueven en sus márgenes.

Otra de las razones para rechazar la clasificación en esos tres roles es que apuntala uno de los debates más estériles que rodean a la ayuda o cooperación al desarrollo: el enfrentamiento entre la teoría (supuestamente construida por académicos desconectados de la realidad) y la práctica (tal y como la experimentan los profesionales “en el terreno”). Aunque es indudable que existen elementos a discutir, ciertas posturas sobredimensionan la distinción entre estos ámbitos hasta extremos que demuestran poca familiaridad con el funcionamiento de los procesos de producción de conocimiento y de formulación de políticas. No se hace necesario invocar teorías posestructuralistas sobre las identidades múltiples y fluidas. Sencillamente, la circulación de actores entre estos ámbitos y el desdoblamiento de roles de muchos de ellos garantiza que, si bien no se ha institucionalizado un diálogo fluido, tanto el conocimiento teórico como el práctico son transmitidos entre diferentes esferas. Por ejemplo, académicos con dilatada experiencia “en el terreno” trabajan y publican informes con recomendaciones políticas para la mayoría de organismos internacionales.<sup>100</sup> Cuestión aparte es hasta qué punto existen obstáculos para articular en su nuevo hogar el conocimiento transferido de un ámbito a otro. Pero a pesar de restricciones e inercias institucionales, no sería correcto caracterizar estos ámbitos como departamentos estancos. En última instancia, la obstinación por separar teoría de práctica, y lo político de lo técnico-administrativo es también resultado del pensamiento modernista.

Una descripción más sugerente es la que plantea Adam Grissom, por la cual los académicos de tendencias críticas y los profesionales “en el terreno” coinciden en la mayoría de los casos en sus valoraciones sobre la actividad de políticos y profesionales de alto rango.<sup>101</sup> Esto es compatible con los modelos intertextuales de Hansen. Los altos cargos de organizaciones internacionales, dirigentes estatales y cierta élite intelectual comparten un discurso oficial que es resentido por profesionales, activistas y académicos en los márgenes, sean éstos las áreas rurales de Afganistán o los departamentos de universidades de segundo orden.

Todo esto quiere decir que los debates sobre la consolidación de la paz combinan argumentos académicos, informes técnicos de evaluación y controversias políticas. Como hemos visto, en la limitación del corpus de estudio para esta investigación nos limitaremos a analizar documentos

---

99 En inglés, *practitioners*, *policy-makers* y *scholars*.

100 De entre los que hemos citado, Duffield, Fukuyama, Goodhand, Richmond o Paris, aunque el mejor ejemplo de estas “puertas giratorias” sería Ashraf Ghani, autor con C. Lockhart de *Fixing Failing States: A Framework for Rebuilding a Fractured World* (Oxford: Oxford University Press, 2008), analista del Banco Mundial, rector de la Universidad de Kabul, antiguo ministro y actual candidato a la Presidencia de Afganistán.

101 A. Grissom, “Making it up as we go along: State-building, critical theory and military adaptation in Afghanistan”, *Conflict, Security & Development*, 10:4 (2010). Aunque igualmente aplicable al personal de las agencias de organismos internacionales y ONG, con *practitioners* Grissom se refiere a los soldados del ejército estadounidense involucrados en tareas de reconstrucción, y a los mandos de éstos en Kabul o Washington. El acuerdo entre soldados y académicos “radicales” es ilustrativo de la compleja composición de los consensos.

oficiales (columna I de la Tabla 5.1, p. 116), de origen gubernamental o intergubernamental, que tiene el objetivo primordial de estabilizar el discurso dominante. La bibliografía complementaria caería dentro de los tipos descritos en las columnas II y IV.

En el discurso sobre la consolidación de la paz, los profesionales marcan el tono o, más bien, una supuesta voz profesional. Ese pragmatismo tecnocrático es aceptado por políticos que reniegan de la retórica ideológica y académicos que reprimen la reflexión crítica. Los expertos son quienes traducen los problemas políticos en técnicos para ofrecer soluciones operativas. Es decir, *despolitizan* esta actividad. Esa confianza en soluciones técnicas a problemas políticos deriva en una transferencia del conocimiento unidireccional, a una imposición del desarrollo de origen colonial (asociado a un “Imperialismo de la Ciencia”),<sup>102</sup> y a la resistencia a este. De nuevo, se reproducen dinámicas propias de los procesos de modernización:

*Many of the experts involved in development and modernization campaigns shared a strong belief in individuals' capacity to make rational decisions coupled with impatience regarding those individuals' reluctance to give up their “traditional” ways.*<sup>103</sup>

El poder de la planificación no tiene barreras ideológicas, como ya se ha apuntado en la discusión sobre la modernización. Para Escobar, el “insidioso” concepto de la planificación no sólo está ligado a la modernidad en general, sino a los procesos específicos de dominación y control social.<sup>104</sup> El papel dual que desempeñan los expertos como actores internacionales y como productores de conocimiento será uno de los elementos que expliquen ciertas particularidades de la narrativa sobre la consolidación de la paz, como la de que el narrador reserve para sí un rol especial en la historia que relata (v. pp. 184-188).

### 5.5. El relato estratégico para la construcción de paz

Esperamos haber justificado en estas páginas la pertinencia del análisis de los planes de reconstrucción como relatos persuasivos. En cualquier caso, en textos recientes sobre la consolidación de la paz queda claro que esta idea no es ajena a los planificadores internacionales. Antes mencionábamos cómo Kaldor, Martin y Selchow habían propuesto, por ejemplo, entender la seguridad humana como una “*proactive strategic narrative*” que debería incluirse en los textos de la política exterior europea.<sup>105</sup> Por otra parte, el autor de la guía profesional de Naciones Unidas *Monitoring Peace Consolidation* escribía en un informe para el Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF):

*Any peacebuilding initiative has at its heart some narratives or pre-assumptions about what characterises a peaceful society and what premises must be fulfilled if peace is to be sustained. The pre-assumptions can take various forms: “theories of change”, “pillars of peace”, or merely the worldviews or priorities of donors and peacebuilding actors.*<sup>106</sup>

102 Jjoseph Hodge, citado en Unger, “Histories of development”, 18.

103 Unger, “Histories of development”, 21.

104 A. Escobar, “Planning” en W. Sachs, *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power* (Londres: Zed Books, 2010), 145.

105 Kaldor, Martin y Selchow, “Human security”, 273.

106 Stave, “Measuring peacebuilding”, 3.

Es notable esta caracterización como narrativas de conceptos clave en la planificación de las intervenciones internacionales como son las teorías de cambio, los pilares de la construcción de paz, y las prioridades de los donantes.<sup>107</sup> Pero, ¿nos encontramos ante un caso de uso relajado del concepto de narrativa, para el que todo tipo de discurso se ajusta a la definición? Ciertamente, aunque interpretemos que con “presuposiciones sobre las características de una sociedad pacífica” y “premisas que han de ser cumplidas” la cita se refiere a ciertos objetivos y cómo alcanzarlos (lo que podría ajustarse a una definición estructural-minimalista de narrativa a las que antes aludíamos), esto resulta demasiado genérico e insuficiente. A partir de un uso tan ambiguo del término no podríamos hacer un análisis narrativo riguroso. Los elementos que se citan aquí—premisas, pilares, teorías de cambio, prioridades—son relevantes, pero buscamos interpretarlos desde un entendimiento más literal, y literario, de lo que son las narrativas.

Un documento de Naciones Unidas y el Banco Mundial puede sernos más útil en este sentido. En 2006, el UNDG y el Banco Mundial reexaminaron las PCNA que habían elaborado conjuntamente para Iraq (2003), Liberia (2003-2004), Haití (2004), Sudán (2004-2005), Somalia (2005-2006) y Darfur (2006). En la resultante *Joint Guidance Note on Integrated Recovery Planning Using Post Conflict Needs Assessments and Transitional Results Frameworks* (parte del *PCNA Toolkit*) se afirma:

*Lessons learned from previous recovery planning processes, which indicate the need to improve the process, include: (i) the lack of an overall vision or storyline for peace-building; (ii) insufficient attention to start-up implementation capacity; (iii) insufficient attention to the capacity to monitor results and adjust the plan.*<sup>108</sup>

Pensaríamos que los autores del documento quisieron incluir el concepto de *storytelling*, tan en boga en los círculos de la gestión empresarial y el marketing (aunque, curiosamente, originado en el Banco Mundial),<sup>109</sup> como un sustituto innovador de conceptos gastados en las recurrentes listas de lecciones aprendidas, si no fuera porque aparece más tarde acompañando a los sospechosos habituales (la falta de coherencia y coordinación, el desajuste entre recursos y expectativas, etc.), estableciendo así su autonomía y relevancia como concepto. En efecto, la noción de *strategic*

107 Los pilares y prioridades los analizaremos en detalle en la sección 7.2 (pp. 140-157). Sobre teorías de cambio v. P. Woodrow y N. Oatley, *Approaches to Theories of Change in Conflict, Security & Justice Programmes. Part I: What They Are, Different Types, How to Develop and Use Them* (Londres: DFID y UK Aid, marzo de 2013), donde se explica que (p. 3, énfasis en el original):

*In their simplest form, Theories of change are expressed in the following form:*

*'If we do X (action), then we will produce Y (change/shift towards peace, justice, security)'...*

*It is often helpful and clarifying to extend the statement a bit further by adding at least some of the rationale or logic in a "because" phrase. This then produces the formula:*

*'If we do X..., then Y..., because Z....'*

108 Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG) y Banco Mundial, *Joint Guidance Note on Integrated Recovery Planning Using Post Conflict Needs Assessments and Transitional Results Frameworks* (Nueva York: Naciones Unidas, septiembre 2007), 4, énfasis añadido.

109 C. Salmon, *Storytelling, la máquina de fabricar historias y formatear las mentes* (Barcelona: Península, 2008); A.L. Musacchio, *Storytelling in Organisations. From Theory to Empirical Research* (Basingtoke: Palgrave, 2009). Una aplicación al tercer sector, en Capacity Waterloo Region, *Stories Worth Telling: A Guide to Storytelling for Non-Profits* (Waterloo: CRW, 2012). Sobre la génesis del *storytelling management* en el Banco Mundial véase el libro de Salmon y, también, “Storytelling, Knowledge Management & World Bank President Kim”, *Forbes.com* (20 de julio de 2012).

*peace-building storyline* se acerca más a lo que nosotros entendemos como narrativa política, y es definido en la *Joint Guidance Note* del siguiente modo:

*Strategic peacebuilding storyline is a conceptually robust and highly prioritized vision of the desired path for the recovery process in a specific country, grounded in a focus on minimizing the risk of reversal into conflict and weaving together key outcomes in socio-economic recovery, political (elections) transition, and human security (including external military assistance and peace keeping operations). PCNAs should articulate a peacebuilding storyline at the outset, to the extent possible using a two to three year time frame.*<sup>110</sup>

A pesar del ambiguo término “visión”, tan a menudo reemplazado por una “narrativa” de límites igualmente ambiguos, queda claro que el uso del término “línea argumental” (*storyline*) no es meramente metafórico ya que se presenta restringido por elementos distintivos de la narrativa. El relato estratégico que se nos propone “impone coherencia e intención” y *focalización* (*prioritized vision*) en una secuencia de acontecimientos formalmente delimitada (*timeframe*) gracias a una trama o hilo conductor (*weaving together*) que presenta el trayecto a recorrer por unos agentes (*desired path*) hacia ciertos objetivos (*outcomes*). Por otra parte, la función de este “relato de la construcción de paz” va mucho más allá del *storytelling* motivador o publicitario y se adentra en el ámbito de la planificación persuasiva:

*To address post-conflict transition without falling into the ‘everything is urgent’ trap, it is essential to boldly set forth country-specific priorities. This cannot happen unless a longer-term ‘storyline’, referred to here as ‘integrated peace building strategy’ and weaving political reforms, growth-friendly economic policy, aid and military assistance into a coherent roadmap, is elaborated on the basis of a sufficiently detailed and inclusive conflict analysis. It is only this strategic storyline, or at least its outline, that can provide secure guidance to a PCNA, once it is validated at an adequate policy/political decision making level. The terminology may have to be modified accordingly, in that the foundations of the exercise are not a comprehensive ‘inventory’ of ‘needs’ that sectoral technocrats attempt to compile ‘neutrally’, but the opening of a space to express such country-specific priorities and envision such strategies as ought to structure national and international responses.*<sup>111</sup>

El *PCNA Review* distingue entre un relato estratégico en toda su extensión, o “estrategia integrada para la construcción de paz”, con los fundamentos principales de la intervención y que abarca de cinco a diez años, y una priorización a más corto plazo (de dos a tres años), o “relato estratégico para la construcción de paz”.<sup>112</sup> En el glosario de la *Joint Guidance Note*, este “relato de la consolidación de la paz” logra, incluso, formar parte de la propia definición de consolidación de la paz:

110 Naciones Unidas (UNDG) y Banco Mundial, *Joint Guidance Note*, 22.

111 Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG) y Banco Mundial, “Annex III: Conflict analysis and peacebuilding”, *PCNA Review. In Support of Peacebuilding: Strengthening the Post Conflict Needs Assessment* (Nueva York: Naciones Unidas, enero de 2007), 15.

112 Naciones Unidas (UNDG) y Banco Mundial, “Annex III”, *PCNA Review*, 6.

*(...) In the PCNA-TRF framework, peacebuilding is not an activity or set of activities, but rather a framework that should impose coherence and purpose on the different sorts of post-conflict interventions, embedded in the 'strategic peace-building storyline'.<sup>113</sup>*

En su artículo "Writing the history of the future", Ashraf Ghani y Clare Lockhart ofrecen su propia versión de esta idea:

*[post-conflict conditions] provide open moments for a peace agreement to provide a framework for "writing the history of the future". As a projection of a desirable future, the story must not only be compelling in terms of desirability but must also be feasible and credible. Feasibility is about sequencing tasks, and credibility is gained through momentum towards the goal, so that the expectations of a population can be realistically managed and trust of citizens can be consolidated. Peace must be seen as an outcome of a process, achieved through steady movement towards to a goal.<sup>114</sup>*

Con estas declaraciones los autores está proponiendo un reajuste en el tono de los planes de reconstrucción que puede interpretarse como un cambio de género. De órdenes administrativas y declaraciones neutrales sobre "los hechos", los planes han de pasar a ser argumentos persuasivos/narrativos. Pero, volviendo a la primera formulación que hemos visto del relato estratégico para la construcción de paz, ¿a qué se refieren los autores de la *Joint Guidance Note* cuando afirman que tal relato ha estado "ausente" en previas planificaciones para la reconstrucción? ¿No ha existido un argumento priorizado, "articulado desde un comienzo", con un claro camino a seguir, definido por la recuperación socio-económica, la reforma política y la seguridad? Creemos que estas afirmaciones son erróneas porque en todo momento ha existido tal relato y éste, aun evolucionando de modo constante durante dos décadas, si algo ha sido es sorprendentemente homogéneo, coherente, y lo suficientemente explícito como para que, por contra, llame la atención la afirmación en la *Joint Guidance Note*. Quizá su ubicuidad haya hecho su presencia imperceptible. O quizá se haya camuflado tras el reglamentario (¿y retórico?) rechazo de formulaciones abiertamente lineales ocasionado por la complejidad y multidimensionalidad del proceso. Quizá hayan faltado episodios, segmentos, derivaciones de la narrativa general que lo habrían hecho más verosímil o persuasivo. O quizá el relato no haya sido de nuestro agrado. Cualquiera que sea el caso, veremos que podemos analizarlo, y cómo.

Sin lugar a dudas, en los SFP, la "interpretación que gobierna"<sup>115</sup> es la del género técnico-administrativo, pero pragmáticamente son recomendaciones, lo cual abre la puerta a considerar sus cualidades retóricas y preguntarnos si entre ellas se encuentra la narratividad. Por lo pronto, no los consideramos órdenes administrativas porque son resultado de y están siempre abiertos a la negociación. Aunque se publiquen en el formato de resoluciones o directrices, se trata de acuerdos, informes, notificaciones y correspondencia que se generan en conjunto por varias voces de distintas instituciones (Naciones Unidas, IFI, donantes y gobierno local, por no entrar en mayor

113 Naciones Unidas (UNDG) y Banco Mundial, *Joint Guidance Note*, 21, énfasis añadido.

114 A. Ghani y C. Lockhart, "Writing the history of the future: Securing stability through peace agreements" *White Paper Series* (Washington: The Institute for State Effectiveness, enero de 2008), 17.

115 "every text is read according to a genre which governs its interpretation", E. Schaubert y E. Splosky, "Stalking a generative poetics", *New Literary Poetics*, 12:3 (1981), 401.

detalle) y, si han de implementarse, habrán de ser aceptados y adoptados por numerosas instituciones y actores adicionales (desde los socios para la implementación a los “beneficiarios”, pasando por la opinión pública internacional y aquellos miembros de las instituciones anteriores no involucradas en su diseño). Por todo ello, son documentos administrativos que no están libres del uso de estrategias retóricas.<sup>116</sup> Vistos como actos de habla, los SFP son recomendaciones dependientes de argumentos. Pueden ordenar en lo concerniente a algunos términos subsidiarios, pero su objetivo fundamental es convencer o justificar, es decir, argumentar.

Imaginemos un plan de consolidación de la paz como mera orden administrativa. En ella no se haría mención al conocimiento científico previo (sobre, por ejemplo, demografía, economía, ciencias medioambientales, medicina, y un larguísimo etcétera, por cierto, algo explícitamente exigido por el *Utstein Report*), ni a información actualizada en estas áreas sobre el contexto en el que se va a intervenir, ni tampoco a los informes técnicos de anteriores y actuales intervenciones sobre el terreno (donde priman las lecciones aprendidas resultantes de la agregación de estudios de caso). Una orden no necesita justificarse ni convencer, sólo establecer su autoridad. De hecho, la inclusión de una justificación en la formulación de una orden la convertiría en un acto de habla fallido.

En apariencia, estos documentos no están interesados en el debate y la especulación teórica o ideológica. Se trata de textos prácticos y funcionales, a menudo acompañados por y apoyados en manuales, guías, informes sobre lecciones aprendidas, directrices para el monitoreo y la evaluación, cronogramas, presupuestos y otros documentos análogos. Pero, al fin y al cabo, presentan análisis y recomendaciones políticas sobre cómo lograr los objetivos de quienes los encargaron. Son formulados por expertos, burócratas y académicos con la ambición de influir la toma de decisiones políticas y la planificación de otros actores a diversos niveles. Por lo tanto, ni son órdenes ni tampoco son textos puramente técnicos. Por todo ello, los planes hacen uso de los géneros literarios, respondiendo a la necesidad de proponer argumentos morales.

Por supuesto, los SFP no son obras literarias, ni narrativas históricas. Su función no es ni proporcionar placer estético ni explicar los hechos, sino proponer un conjunto de medidas y procedimientos y recomendar un programa de acción. En ese sentido, detallan posibles historias sobre cómo serán o deberían ser los acontecimientos futuros pero, en esencia, son áridos informes en los cuales aquello que comúnmente entendemos como “literario” está ausente. Y, sin embargo, imaginemos el plan ahora sin su vertiente narrativa: sin el relato de la guerra y el proceso de paz que ha devenido en posconflicto, sin las distintas personificaciones de la lucha entre el bien y el mal, la paz y la guerra, el desarrollo y el caos y, en aquello que se centra esta tesis, sin la narración predictiva del trabajo y dificultades que van a encontrar los constructores de paz en su lucha para lograr el objetivo final de la paz duradera. ¿Que marco estratégico de consolidación de la paz resultaría con estas limitaciones? ¿De donde extraería su legitimidad, urgencia, obligación moral y visión?

---

116 Throgmorton atribuye la dimensión retórica de la planificación precisamente al contexto institucional en que se desarrolla, condicionada por los debates entre técnicos, gestores, políticos, etc. en *Planning as Persuasive Storytelling*, en particular, pp. 6-7.

En definitiva, el “relato estratégico de la consolidación de paz” puede no ser claro y manifiesto, pero se equivocan quienes consideran los planes de reconstrucción como meros documentos técnico-administrativos. Todo informe técnico—como mínimo los realizados en las áreas sociales—se basan inevitablemente en premisas políticas que, cuando no son articuladas como tales (en argumentos ideológicos), se manifiestan de otra forma, por ejemplo, como narrativas persuasivas sobre el futuro. Desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales, aunque nada nos impida interpretar estos textos “a contrapelo”,<sup>117</sup> permanece el interrogante sobre cuáles son el objetivo y el provecho de utilizar una metodología que es en buena medida experimental, al menos en lo que a esa disciplina se refiere. La pertinencia de nuestro enfoque viene dada, precisamente, por la posibilidad de que un texto participe en diversa medida de distintos modos de discurso y géneros, lo que Jacques Derrida expresa como “participación sin pertenencia—un ‘tomar parte en’ sin ‘ser parte de’”.<sup>118</sup> Es esto lo que nos permitirá llevar a cabo un análisis del discurso político de la consolidación de la paz *a través* de su discurso narrativo.

Es la proposición de esta tesis que la consolidación de la paz se apoya en una planificación narrativa/estratégica que es conductora implícita de pareceres ideológicos y opiniones morales. Y es en esos resquicios narrativos de los documentos administrativos que delinean directrices y procedimientos (y de sus complementarios manuales de buenas prácticas, informes de evaluación, compendios de lecciones aprendidas, cronogramas y presupuestos financieros) donde encontraremos el residuo ideológico y la imaginación política de los que aparentemente carecen. De esta manera justificamos el *para qué* de este método de análisis y, apropiándonos de la rotunda afirmación de Deborah Stone, sostendremos que el análisis narrativo del discurso político forma parte de un programa para desenmascarar las formas discursivas administrativas, técnicas, e incluso científicas, tan extendidas en el estudio y la aplicación de la gobernanza, el desarrollo, y otros campos de la política internacional.<sup>119</sup>

---

117 B. McHale, “Function (Jakobson)”, en D. Herman, M. Jahn y M.-L. Ryan (eds.), *Routledge Encyclopedia of Narrative Theory* (Londres: Routledge, 2005), 190b.

118 J. Derrida, “The law of genre”, *Critical Inquiry*, 7:1 (1980), 59.

119 Stone, *Policy Paradox*, 379-385.



### **III. Análisis narrativo de SFP**



## 6. El cuento de la consolidación de la paz

*I only know, and somehow I'm certain of this, that we mustn't make a mistake here. That there is some one thing—the wise thing, the single correct thing, the one and only thing to do—and if we fail to do it, if we guess wrong, something terrible is going to happen.*

Dr. Milles Bennel, en *Invasion of the Body Snatchers*,  
Jack Finney (1954)

Los SFP combinan una ambición casi ilimitada respecto a los objetivos de transformación de una sociedad con su plasmación en los términos más esquemáticos.<sup>1</sup> Precisamente porque importantes aspectos quedan implícitos y sobreentendidos, estos documentos son una fuente valiosa para el análisis y se justifica el análisis de su discurso y el uso de teorías y metodologías narrativas.

De entre el corpus de 47 documentos (ver Anexo I), aparte de ofrecer datos agregados de todos ellos en alguna ocasión, presentamos análisis parciales de ocho de ellos y uno completo. Éstos no constituyen ni mucho menos los mejores casos para demostrar nuestras hipótesis, a veces más bien todo lo contrario. Pero se trata de algunos de los textos que han permitido una formalización y codificación menos ambigua y por ello más coherente y completa.

**Tabla 6.1: Casos y aspectos analizados**

			Trama		Personajes	
			Modularidad (7.2)	Alineación (7.3)	Atención (8.1)	Actantes (8.2)
SFP generales	OI	Naciones Unidas 1992				*
		Naciones Unidas 1996				*
		Naciones Unidas 1998		*		*
		Banco Mundial 1998	*	*		
		Unión Africana 2006			*	
	Donantes	AECID 2007		*		
SFP intervención		Camboya 1991	*			
		Afganistán 2006	* (9)	* (9)		*
		Guinea-Bissau 2008	*	*		

Con el objeto de distinguir las referencias a los conceptos tal y como aparecen en los textos originales y los datos analizados, aquellos aparecen entre comillas simples (p. ej., <desarrollo económico>). Para facilitar la lectura y discusión, estos términos aparecen por lo general traducidos.

<sup>1</sup> Esta no es una característica limitada a los planes estratégicos, sino común a la mayoría de la literatura relacionada. En *Less Pretension, More Ambition: Development Policy in Times of Globalization* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010), Peter van Lieshout, Robert Went y Monique Kremer comentaban irónicamente sobre *The Beginner's Guide to Nation Building* de J. Dobbins et ál., publicado por la RAND Corporation: “In just 284 pages it provides an exact description of how to build a country” (p. 130).

La profusión de actividades o, mejor dicho, de tipos genéricos de actividades—por ejemplo, “desminado”, “repatriación de refugiados”, “fortalecimiento de la judicatura”—en los SFP es enorme. Comentábamos antes cómo los más detallados entre los SFP generales, como el *Inventory* de Naciones Unidas o el *Task Framework* del ejército estadounidense, listan alrededor del medio millar de actividades distintas cada uno.<sup>2</sup> No se pretende que todas las actividades sean implementadas en todos los contextos de intervención pero, a su vez, la implementación de uno solo de estos tipos genéricos implicaría su desagregación en numerosos casos particulares. Los SFP de intervención más elaborados, como el KSIP, detallan cientos de tareas. En la mayoría de los SFP se enumeran entre las 100 y las 200 actividades. La amplitud de los programas de reconstrucción es formidable y, de hecho, los marcos estratégicos y las operaciones integradas fueron la respuesta a la continua expansión del ámbito de intervención. Así, las operaciones integradas pretenden articular objetivos humanitarios y de desarrollo, en ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales, a nivel macro, meso y micro, y diversamente enfocados en la reconstrucción física, la reactivación económica, la reforma institucional, la reconciliación comunitaria, el respeto a los derechos humanos, etc. A pesar de los esfuerzos dedicados a ello, es evidente que la operacionalización de tales programas no puede ser algo sencillo y es común encontrar en los SFP expresiones contenidas de frustración ante la extraordinaria complejidad de la tarea a desarrollar.

La planificación de políticas públicas aborrece la complejidad y las estrategias para la reconstrucción posbélica no son distintas en este respecto. La narrativa es una herramienta que se utiliza tan frecuente como inconscientemente para contrarrestar esa complejidad, gestionando el caos a través de la simplificación, y convirtiendo elecciones difíciles e inciertas en decisiones persuasivas y convincentes.

### 6.1. Macro y microestructuras narrativas en los SFP

Hemos presentado antes la unidad narrativa básica, el acontecimiento compuesto por la tríada sujeto-acción-objeto (SAO). En cierto sentido, cada acontecimiento es una diminuta narrativa en sí mismo: se parte de un estado inicial de las cosas, se ejecuta una acción sobre él, y resulta en un estado final. Dicho de otra manera, se representa un cambio a través de principio, mitad y final o planteamiento, nudo y desenlace. Los acontecimientos individuales se encuentran empotrados en actividades y procesos más grandes, y éstos en episodios y tramas paralelas y secundarias, cada una de estas unidades repitiendo el mismo patrón estructural triádico. Toda acción, grande o pequeña, logra algo, un paso más hacia un objetivo mayor y, por último, el objetivo final. Se crea así una estructura de “historias dentro de historias dentro de historias”.<sup>3</sup>

Detectar la “historia global”—esto es, la genérica y de más alto nivel—, en obras literarias o cinematográficas es relativamente sencillo, ya que una narrativa suele corresponder a una obra (un libro, una película) o un conjunto definido de estas (por ejemplo, una trilogía). Las narrativas

2 Naciones Unidas (DESIPA), *Inventory*, CSIS y AUSA, *Task Framework*.

3 “*tales within tales within tales*”, se trata de una expresión de Propp. Véase H.R. Alker, “Fairy tales, tragedies and world histories. Towards interpretive story grammars as possibilist world models”, en *Rediscoveries and Reformulations. Humanistic Methodologies for International Studies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), y R. Franzosi, “From words to numbers: A set theory framework for the collection, organization, and analysis of narrative data”, *Sociological Methodology*, 24 (1994).

políticas, sin embargo, son más difíciles de delimitar. Los mítines, informes, planes, debates, etc., son normalmente fragmentarios e incompletos. Sus autores trabajan con narrativas ya iniciadas, de manera cooperativa o antagonista, que nunca son cerradas definitivamente. Por eso decimos que un mitin o un documento *pertenecen* a esta o aquella narrativa. Es decir, refleja y contribuye a una narrativa existente, dinámica y colectiva.

Los SFP revelan estructuras narrativas en distintos momentos y niveles. No es difícil detectar en ellos “historias dentro de historias dentro de historias”. Además de encontrarse empotradas bajo el patrón triádico, diferentes historias pueden aparecer intercaladas como relatos secundarios, desarrollándose de manera relativamente autónoma. En este sentido, *Un programa de paz* es el texto más complejo del corpus estudiado. En él encontramos, primero, la historia general narrada por el propio Boutros-Ghali sobre cómo y por qué ha redactado el informe. De manera intercalada, nos cuenta cómo desde la Segunda Guerra Mundial se ha transformado la relación entre los Estados pasándose de un conflicto entre “Este y Oeste” a una de tensión entre “internacionalismo” y “nacionalismo”. Por otra parte, tomando el punto de vista de Naciones Unidas se nos relata la superación de una época plagada de obstáculos para la realización de sus objetivos primigenios. En los pasajes centrales del documento se construye la narrativa principal del documento: la propuesta de un escenario futuro donde las operaciones de paz contribuirán a lograr la paz y seguridad mundiales (a su vez, las operaciones de consolidación de la paz constituyen un capítulo nuevo dentro de esta visión). Finalmente, se nos expone cómo el personal de Naciones Unidas afronta diversos problemas asociados con su propia seguridad.<sup>4</sup>

El resto de los SFP son decididamente menos “literarios”, pero no por ello carentes de una relativa complejidad narrativa a nivel de estructura global. En primer lugar, en los SFP de intervención es protocolaria la inclusión de un contexto histórico y/o un análisis del conflicto donde se exponen los hechos que condujeron a las hostilidades, quizá con una discusión sobre sus “causas últimas”, y cómo se desarrolló la contienda. Una segunda narración posible se centra en el proceso de paz, y cómo la comunidad internacional se implicó en las negociaciones y las áreas de la diplomacia, las operaciones de mantenimiento de la paz, etc. Estos pasajes que hacen referencia al contexto previo son los más claramente narrativos ya que presentan un relato histórico de lo acontecido hasta el momento. En los SFP generales, diseñados como una plantilla más o menos universal, esta primera parte se ve reemplazada por un análisis teórico de los conflictos contemporáneos o una colección de lecciones aprendidas en intervenciones pasadas.

Estas descripciones del contexto tienen una función subsidiaria pero fundamental para la planificación, que constituye la narrativa central de los SFP. No se limitan a una función descriptiva o informativa para el total desconocedor de determinado conflicto armado. A menudo asumen deliberadamente la tarea de contradecir (es decir, de presentar narrativas alternativas) a otras narrativas que se han instalado en el discurso público durante el conflicto y que en sí mismas pueden constituir un obstáculo para la transformación pacífica. Estas notas forman parte,

---

4 Estos relatos se encuentran intercalados de la siguiente manera: Sobre el informe, §1, 4, 6 y 7 de *Un programa de paz*; sobre las relaciones internacionales, §8-13, 17 y 19; sobre Naciones Unidas, §2, 3, 5, 6, 14-16 y 69-89; sobre las operaciones de paz, §5, 15, 16, 18, 20, 22-54 y 60-65; sobre la consolidación de la paz, §15, 21 y 55-59; y sobre el personal de Naciones Unidas, §66-68. Cada uno de estos hilos narrativos presenta una unidad completa y, en cierto modo, podrían leerse independientemente.

por lo tanto, de una trama resultado de un proceso de guionización por el cual, y entre otras cosas, se reasignan roles de personajes reivindicando héroes, desenmascarando a villanos, reconociendo aliados de ambos, o reconsiderando quién debe asumir el rol de víctima. Las motivaciones y objetivos de los actores son indagados y expuestos ante nosotros. Las consideraciones morales sobre la guerra y las acciones de sus protagonistas se desprenden de la descripción de la situación actual. Los juicios morales que emanan de ellas y los fines u objetivos que quedaron sin completar penden sobre el texto condicionando los significados. Los elementos narrativos y dramáticos de esta contextualización y las consecuencias para la consolidación de la paz son necesariamente fascinadores ¿No es coincidencia que la primera obra dramática occidental que se conserva, *Los persas* de Esquilo, esté ambientada en un contexto posbélico?

En segundo lugar, el subsiguiente plan de acción—que es la parte del texto que nos interesa aquí—también se articula de manera narrativa, en este caso predictiva en vez de histórica. La estructura clásica es el de la implementación en tres fases:

- Fase I, emergencia o actividades a corto plazo (de 1 a 2 años)
- Fase II, transición o actividades a medio plazo (de 2 a 5 años)
- Fase III, desarrollo o actividades a largo plazo (5 a 10 años)

Esta estructura se puede aplicar tanto al plan de reconstrucción en general, como a cada uno de los elementos que lo componen. Incluso si no está previsto que estos últimos se extiendan durante todo el programa, seguirán de todas formas la estructura típica de planificación, ejecución y resultados. Por debajo de estos, encontraremos ya los tipos genéricos de actividades que serán la unidad SAO básica que utilizaremos en nuestro análisis posterior.

En tercer lugar, al nivel más genérico sin abandonar los contornos formales de los propios documentos, las citadas narrativas históricas y predictivas presentes en un SFP son integradas bajo otra estructura triádica típica, la del diseño de políticas:

- *El análisis* o contexto histórico. Como parte de un relato más amplio, constituye su planteamiento, en este caso articulado a partir de los orígenes y dinámicas del conflicto armado. Sucede en el pasado.
- *La definición del problema y formulación de la política*, el plan propiamente dicho. Se trata del nudo narrativo, produciéndose en el momento actual. Depende del caso, puede estar enmarcado dentro del proceso de paz, o como algo posterior a este.
- *La implementación* de la política propuesta. Es el desenlace narrativo, la reconstrucción que tendrá lugar en el futuro.

La corriente de análisis narrativo de políticas que ha propuesto el Narrative Policy Framework (NPF),<sup>5</sup> ofrece una interpretación alternativa de este esquema del diseño de políticas concebido como un debate entre argumentos. Según esta metodología, las premisas básicas constituyen el

---

5 Véanse, principalmente, las publicaciones de Mark K. McBeth, Michael D. Jones y Elizabeth A. Shanahan.

		Pasado	Presente	Futuro	
Nivel referencia		Realidad histórica (SFP intervención) o teórica (SFP general)		Realidad hipotética	
SFP	Análisis del conflicto	<i>Planteamiento</i>	<i>Nudo</i>	<i>Desenlace</i>	
		Causas e historia del Conflicto	Proceso de paz	Situación posbélica	
SFP	Plan	<i>Planteamiento</i>		<i>Nudo</i>	<i>Desenlace</i>
		Diseño		Ejecución	Conclusión
		<i>Planteamiento</i>	<i>Nudo</i>	<i>Desenlace</i>	
		Emergencia Fase I	Transformación Fase II	Sostenibilidad Fase III	

Diagrama 6.1: Estructuras narrativas intercaladas (posibles) en los SFP

escenario o planteamiento (*setting*), el problema es el villano y la solución al problema es el héroe.<sup>6</sup> El contenido de nuestro corpus es menos abstracto que los investigados normalmente con el NPF, por lo que hemos optado por mantener una lectura más próxima a la de la teoría literaria tradicional.

Bien es cierto que la estructura de los SFP y de las partes constitutivas que hemos mencionado pueden presentar formas más elaboradas que no se ajustan, al menos en la superficie, al esquema triádico. Sin embargo esto no es lo habitual y, en todo caso, de la misma manera que una obra literaria puede estar dividida en un número variable de capítulos y contener prólogos, epílogos y otros elementos que enmascaran una estructura tradicional, al final siempre es posible reducir los textos a este esquema sin por ello hacerles violencia (recordemos el caso del *Compact* en el Prólogo). Podemos por lo tanto expresar las estructuras típicas de “historias dentro de historias dentro de historias” de los SFP en el esquema de la p. 131.

Los SFP presentan una estructura narrativa tradicional con planteamiento, nudo y desenlace, por lo general con varias de éstas empotradas las unas dentro de otras. Al contrario de planes o estrategias sin estructura temporal (p. ej., la *National Security Strategy* de EEUU),<sup>7</sup> este tipo de secuenciación genera coherencia narrativa, es decir, unidad y completud. En ausencia de un arco representando un punto de inicio, una motivación y lucha por alcanzar un objetivo y la consecución de un nuevo statu quo, los innumerables sucesos en contextos de posconflicto no lograrían una coherencia como totalidad. Así, podríamos traducir el concepto propuesto por Naciones Unidas de “estrategia integrada” por “unidad argumental”. De la misma manera que

6 S. Ney, *Resolving Messy Policy Problems: Handling Conflict in Environmental, Transport, Health and Ageing Policy* (Londres: Earthscan, 2009), 12.

7 La *Estrategia* insiste en que “no necesita ser secuencial para ser efectiva” (p. 6a), tal y como lo hacen los SFP, sólo que en este caso sus ocho prioridades están efectivamente articuladas como una campaña frontal

anales y crónicas son una forma primitiva de recopilación de hechos superada por la Historia gracias a que esta presenta unidad narrativa,<sup>8</sup> se da una evolución desde una consolidación de la paz en la que predominan listados de actores, actividades e instrumentos desarticulados y objetivos faltos de definición, a una estrategia integrada, un relato más completo y consistente. Una estrategia “no integrada”, dispersa, invertebrada, carece de atractivo y, como hemos argumentado anteriormente, la función de los planes estratégicos no es sólo formular políticas, sino además persuadir a su audiencia. La unidad narrativa otorga la necesidad moral al desenlace del relato. Si una ruta determinada hacia la paz duradera tiene sentido narrativo, se legitima de una manera que no lograría un análisis en el que se recomiendan acciones discretas, inciertas, arbitrarias y con final abierto.

## 6.2. Curvas y crisis en el camino a Dinamarca

Ya en el título del informe fundacional de la consolidación de la paz, *Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, encontramos elementos propios de la narrativa de planificación política como son la referencia a un *programa*, la alineación de los acontecimientos (aquí, operaciones) y la estructura triádica del proceso.

La consolidación de la paz surgió en la literatura sobre la intervención internacional como un epílogo a este esquema en tres “actos” compuesto por la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz y el mantenimiento de la paz. Con el tiempo, el concepto caló y el mantenimiento de la paz perdió relevancia en tanto que operación definitoria de un estadio y del esquema de 3+1 se retornó al modelo de preconflicto, conflicto y posconflicto (comparar los diagramas 6.2 y 6.3, 141).<sup>9</sup> Más tarde, y frente a la común recaída en conflicto que sufrían los procesos de paz, llegó un momento en que se perdió la confianza en un esquema tan sencillo. En varios modelos, como muestra el diagrama de la *Doctrina Capstone* (Diagrama 6.3), la prevención reaparece al final del proceso, otorgando al relato cierta circularidad.<sup>10</sup>

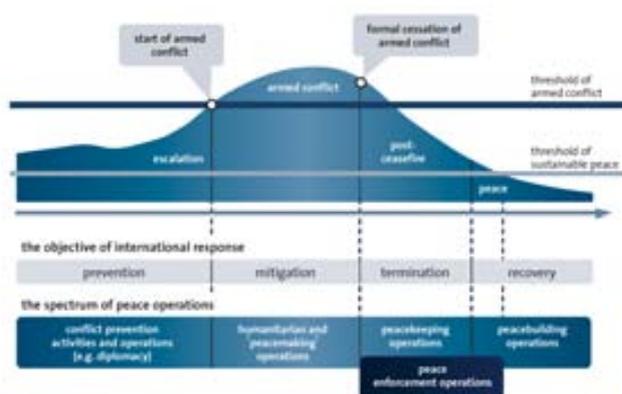
La narrativa de la consolidación de la paz constituye, por lo tanto, un episodio de una narrativa más amplia, que podemos denominar la de la construcción de paz, la cual discurre en paralelo y de manera especular a la de la “curva” o el “arco del conflicto” (Diagrama 6.2). Los tres estadios del conflicto se reducen a 1) crisis o escalada de las tensiones, 2) detonante y conflicto propiamente dicho, 3) resolución y conclusión. A pesar de las muchas dificultades que plantea a la luz de la observación empírica y lo inadecuada que resulta ante numerosas teorías sociales e historiográficas, esta imagen se encuentra ampliamente extendida entre los profesionales, políticos y estudiosos del campo de la construcción de paz. No ha de perderse de vista la manera en que lo narrativo condiciona esta visión. Casualmente, en su clásico manual literario *Understanding Fiction*, Cleanth Brooks y Robert P. Warren utilizan dos ejemplos extraídos de la historia de las relaciones internacionales, la Batalla de Waterloo y la Declaración de Independencia de Estados Unidos, para ilustrar la relación entre acción y conflicto que se

8 White, “Value of narrativity”.

9 En términos literarios, la consolidación de la paz surge como resultado de la aplicación al esquema triádico básico de los cuatro artificios de la concreción: disección, división interna, atribución y contextualización.

10 v., p. ej., Smith, *Utstein Report*, 20; Major y Mölling, *EU Peacebuilding Strategy?*; Consejo de Seguridad, *Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad*, S/PRST/2001/5 (Nueva York: Naciones Unidas, 20 de febrero de 2001).

encuentra en el fundamento de toda narrativa.<sup>11</sup> José Ángel García Landa sintetiza esa estructura básica alrededor de la acción como “situación anterior al conflicto, conflicto, situación resultado del conflicto”.<sup>12</sup> Se trata, al fin y al cabo, de una de esas tríadas narrativas que trascienden la Literatura, habituales en las Ciencias Sociales y las Humanidades y en las que García Landa reconoce una “rancia solera” platónica y hegeliana.



**Diagrama 6.2: Conflicto y espectro de las operaciones de paz**

La fase de posconflicto ampliada y diseccionada en cuatro fases.

Fuente: C. Gleichmann, M. Odenwald, K. Steenken y A. Wilkinson, *Disarmament, Demobilisation and Reintegration. A Practical Field and Classroom Guide* (Frankfurt: GTZ, NODEFIC, PPC, SNDC, 2004), 18.



**Diagrama 6.3: Espectro de las actividades de paz y seguridad**

El retorno a un modelo de tres estadios: La consolidación de la paz desplaza y absorbe al mantenimiento de la paz.

Fuente: DPKO, *Capstone Doctrine*, 19.

Si nos centramos en la consolidación de la paz, como segmento del arco de la construcción de paz, aquella constituye obviamente un relato sobre una recuperación o resurgimiento que no puede entenderse desligado sin la previa caída en la guerra y el caos. Esta visión ilustra la concepción de la guerra como “desarrollo a la inversa”,<sup>13</sup> es decir, el de un proceso regresivo y exclusivamente destructivo que produce “la devastación del capital económico, físico, humano y social”<sup>14</sup> y que ha de ser invertido si se quiere retomar la senda del desarrollo (v. Diagrama 6.4, p. 134).

La idea de que tras una guerra civil se presenta una *tabula rasa* ha sido crucial en el desarrollo del relato de la consolidación de la paz, que encaja en lo que Stone denomina “historias de cambio”.<sup>15</sup> Existen dos tipos básicos de historias de cambio: las de caída y las de auge. La recuperación posbélica es contada principalmente como una historia de auge, un relato optimista sobre oportunidades, progreso y desarrollo partiendo desde la nada económica, política y social. Por contra, las historias de caída se guían por el pronóstico de que la crisis o el colapso total es inminente y que para evitar esa suerte es preciso tomar un rumbo determinado. Es evidente que la construcción de paz también puede tomar esta forma, explotando la continua amenaza del retorno

11 C. Brooks, y R.P. Warren, *Understanding Fiction* (New Jersey: Prentice-Hall, 1979), 34.

12 J.A. García Landa, *Acción, relato, discurso: Estructura de la ficción narrativa* (Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2009), §1.2.2.

13 Cramer, *Violence in Developing Countries*, 256. Cf. Holtzman et ál., *Post-Conflict Reconstruction*, 2-3 .

14 Departamento de Evaluación de Operaciones, “Operaciones de reconstrucción después de un conflicto”, *Précis*, 169 (Washington: Banco Mundial, 1998), 1.

15 Stone, *Policy Paradox*, 160.

### Annex A. Breaking the Cycle of Conflict and Resuming the Path of Development

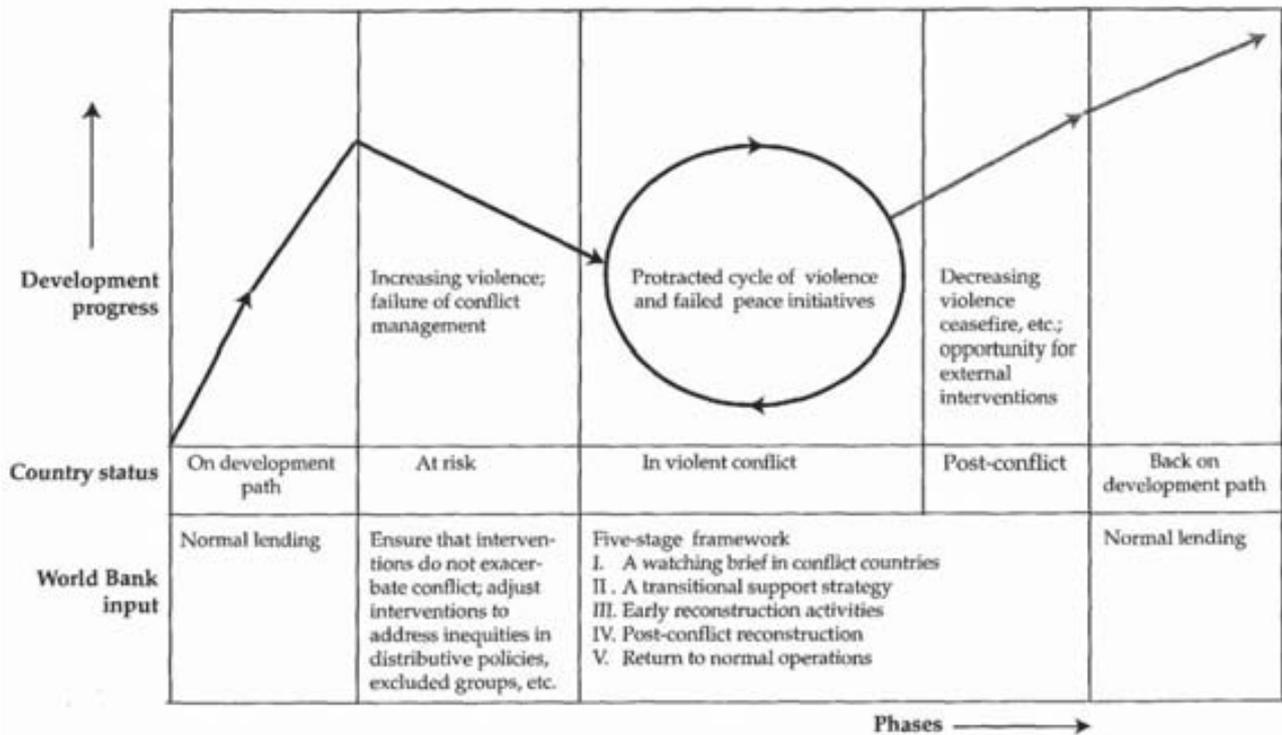


Diagrama 6.4: “Romper el ciclo del conflicto y retomar la senda del desarrollo”

Fuente: Holtzman, Elwan y Scott (Banco Mundial), *Post-Conflict Reconstruction*, 59.

a la violencia, el colapso estatal, etc. En entornos que se encuentran experimentando cambios profundos, lo habitual es que ambos temas de caída y auge coexistan, incluso que se fundan en uno sólo. Así se genera la variante de la “historia del progreso incierto” que describe Stone de la siguiente manera:

*In the beginning, things were terrible. Then things got better, thanks to a certain someone. But now somebody or something is interfering with our hero, so things are going to get terrible again.*<sup>16</sup>

Nótese cómo la representación del Banco Mundial (Diagrama 6.4, p. 134) se adhiere a esta variante, lo que no es sino el reflejo de un modernismo funcionalista (antes lo denominábamos conservador) por el cual, dentro de un marco de progreso lineal, se enfatiza el riesgo de involución si nos salimos del camino predeterminado y la necesidad imperiosa, si esto ocurre, de retomar la normalidad, definida como trayectoria estable de desarrollo. Recordemos que esa definición de la normalidad a partir de la necesidad de retornar a ella o de reformar lo presente era una de las estrategias para construir el momento posbélico y el espacio para la intervención (v. apartado 2.4, pp. 43-45, y Tabla 6.2, p. 135).

<sup>16</sup> Stone, *Policy Paradox*, 161. En una célebre charla, el escritor Kurt Vonnegut observaba: “*Somebody gets into trouble, then gets out of it again. People love that story. They never get sick of it*”. La historia de progreso incierto es una variante de ésta, v. “Kurt Vonnegut on the Shapes of Stories”, YouTube (grabación televisada, sin referencias) [<http://youtu.be/oP3c1h8v2ZQ>].

Tabla 6.2: “Palabras re-” más notorias en los SFP

	menciones
<i>reform</i>	1.683
<i>reconstruction</i>	1.277
<i>recovery</i>	1.046
<i>reconciliation</i>	910
<i>reintegration</i>	850
<i>return</i>	839
<i>rehabilitation</i>	792
<i>restoration</i>	495
<i>rebuilding</i>	436
<i>reinforcement</i>	298
<i>renewal</i>	142
<i>restructuring</i>	137
<i>resettlement</i>	131
<i>repatriation</i>	104
<i>repairing</i>	92

Agregado de los 47 SFP del corpus. Véase listado completo desagregado en el Anexo III.

Esta noción de crisis y renovación ha sido criticado por simplista, y se han propuesto explicaciones alternativas de los procesos políticos y económicos durante los conflictos.<sup>17</sup> El concepto funcionalista de crisis en una situación de normalidad oscurece la naturaleza de procesos que generan y sustentan los conflictos armados. En un proceso de modernización, el conflicto armado no puede ser considerado ni necesariamente un “paso atrás” ni mucho menos una tabula rasa. Las economías de guerra, acumulación primitiva, la formación de economías de mercado, la globalización económica, no son estados naturales perturbados por el conflicto, sino procesos inherentemente conflictivos en sí mismos. Cramer argumenta, a colación de “la fantasía de la gran renovación posbélica” que antes citábamos (p. 26), que la consolidación de la paz a menudo inhibe o distorsiona los procesos de desarrollo económico positivo que inevitable y necesariamente, aunque de manera violenta, han tenido lugar durante el período bélico.

Asimismo, se ha criticado a las narrativas políticas de desarrollo, sobre todo aquellas que exploran los temas de crisis (“*Doomsday scenarios*”) e, implícitamente, de incapacidad o abandono local, por apuntalar las pretensiones de mayor conocimiento de las élites técnico-administrativas, convirtiendo en *stakeholders* con derecho a intervenir a los expertos de gobiernos occidentales y organizaciones internacionales.<sup>18</sup> Una sociedad sin capacidades productivas, con los lazos sociales rotos y con la autoridad política fragmentada presenta enormes retos y oportunidades, sí, pero ante todo es definida—como nos recordaba Manzo—por sus carencias. De ahí que los primeros marcos estratégicos de Naciones Unidas y el Banco Mundial sean formulados como *evaluaciones de necesidades*. Las sociedades afectadas por el conflicto acaban siendo definidas por lo que necesitan, son lo que no tienen. Veremos más adelante maneras adicionales en las que se articula esa noción, en particular a través de la importancia central otorgada a las actividades de

17 v., p. ej., Cramer, *Violence in Developing Countries*; Nordstrom, *Shadows of War*; Duffield, “Social reconstruction”. En general, se trata del reconocimiento de los elementos positivos del conflicto en la tradición de la guerra como partera de la historia (Marx), la destrucción creativa (Schumpeter) o la guerra como formación de Estado (Tilly). En *The Logic of Civil War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 385, Stathis N. Kalyvas afirma: “civil war is a process of political and administrative ‘normalization,’ and state building can be seen as an externality of civil war”.

18 E. Roe, *Except-Africa: Remaking Development, Rethinking Power* (New Brunswick: Transaction, 1999).

fortalecimiento de las capacidades y en la función privilegiada que los autores de los SFP asignan a los expertos.

Todos estos son temas universales en la planificación de políticas de desarrollo, no exclusivos a la construcción de paz. Historias familiares sobre el crecimiento económico, la democratización y el arco del conflicto se combinan con facilidad produciendo una narrativa desarrollista.<sup>19</sup> En última instancia, los relatos en los SFP son distintas variaciones, mejoras y adiciones a la historia sobre “el camino a Dinamarca” (“*getting to Denmark*”). La expresión, acuñada por Lant Pritchett y Michael Woolcock en un intento consciente de narrativizar el desarrollo a través de la imagen de un viaje, alude al proyecto de convertir países subdesarrollados en sociedades como la danesa: pacíficos, prósperos y libres.<sup>20</sup> Como señala Fukuyama, ese relato ejemplar sobre cómo Dinamarca llegó a ser Dinamarca es persuasivo, pero no muy exacto, ya que oculta los conflictos, las dificultades, la arbitrariedad y lo azaroso de la historia de esa nación europea.<sup>21</sup> Pero el mito se impone a final de cuentas e impide que otras historias, quizá más certeras, se conviertan en narrativas dominantes.

En conclusión, cualquier planificación técnica parte de una estructuración perfectamente adecuada para la construcción de un relato, quizás debido al carácter ineludible del pensamiento narrativo en la visualización de acciones futuras y escenarios. Cuando a esto se le incorpora la propuesta profundamente normativa del modernismo, el resultado es una misión, o una cruzada. El tipo de temas a los que hemos hecho alusión son sólo un elemento narrativo, pero uno que sienta las bases para confirmar la existencia de un relato estratégico de la consolidación de la paz. En el siguiente capítulo exploraremos maneras adicionales en que la estructura natural del plan estratégico es empleada y modificada en la construcción narrativa.

---

19 Sobre “narrativas de transición” y modernización, v. Chakrabarty, *Provincializing Europe*. En el contexto de la consolidación de la paz, Pugh, “Peacebuilding as developmentalism”.

20 L. Pritchett and M. Woolcock, “Solutions when the solution is the problem: Arraying the disarray in development”, *Center for Global Development Working Papers*, 10 (Washington: CGD, 2002).

21 Fukuyama, *Origins of Political Order*.

## 7. El entramado de la consolidación de la paz

### Entre el holismo y la priorización de actividades

*The plot thickens.*

Sherlock Holmes, en *A Study in Scarlet*,  
Arthur Conan Doyle (1887)

Durante el trabajo de campo en Nepal para otra investigación, nos encontramos por primera vez con las distintas maneras en que se articula la tensión entre los principios generales de la consolidación de la paz y su implementación. Ante la pregunta sobre qué consideraban prioritario para facilitar el retorno del país a una situación de paz, los entrevistados—miembros del gobierno, grupos armados, organismos internacionales y sociedad civil—respondían prontamente y sin excepción que todo era importante. A nadie se le escapaba el impacto mutuo de la seguridad, el desarrollo y la democratización y esta relación era ilustrada con facilidad por quienes estaban familiarizados con el discurso político y académico sobre la consolidación de la paz. Y sin embargo, esta exposición se daba siempre como una especie de preámbulo. Cuando los entrevistados desarrollaban en mayor detalle los escenarios posibles, se hacía patente que cada uno de ellos tenía una visión muy clara de las prioridades y del orden en que debían acometerse tareas concretas. El coronel estimaba decisivo para el futuro del país la pronta desmovilización de los insurgentes; el maoísta, cimentar la transición con una reforma constitucional; y el analista del *think tank*, la celebración de elecciones libres y justas. Todos eran conscientes del reto que suponía consensuar una estrategia entre los agentes implicados.

Los entrevistados, por lo tanto, eran capaces de navegar entre un nivel retórico donde el holismo y la multidimensionalidad permitían compartir un discurso común sobre la paz y la prosperidad, y otro nivel operacional donde se ofrecían interpretaciones propias sobre qué exactamente implica la seguridad, el desarrollo y la democratización. Paradójicamente, el nivel más retórico resultaba el más neutro, pues las afirmaciones ahí llegan a alcanzar la categoría de clichés, mientras que el nivel más técnico se tornaba en el más político, siendo éste donde se da la deliberación sobre prioridades y objetivos específicos. De esta experiencia surgió la idea de que, para saber realmente qué es lo que una persona u organización entiende por consolidación de la paz, era preciso un análisis detallado de las secuencias en que son proyectadas las actividades para la reconstrucción.

En el apartado 7.1 distinguimos entre aquellos dos niveles discursivos. En el 7.2 estudiaremos el nivel macro de los pilares a partir del análisis de la *modularidad* en las redes narrativas de tres casos de SFP. En el 7.3 presentamos, y aplicamos en otros tres casos, una propuesta para el análisis narrativo reticular que permite estudiar la alineación de actividades y cómo se estructura la unidad narrativa. En el 7.4 intentamos construir una síntesis entre el nivel de la trama (pilares y secuencias) y el del tema en el capítulo anterior, sus relaciones entre sí y con el discurso general de la paz liberal.

### 7.1. Niveles macro y micro de la estructura narrativa de los SFP

En el desarrollo de la particular trama (*plot*) de un SFP se utilizan dos artificios para estructurar internamente el relato: las fases y los pilares. Considérese el siguiente fragmento del *Task Framework* estadounidense:

Tabla 7.1: Fragmento del *Task Framework* de EEUU

		JUSTICE & RECONCILIATION			
		→	→	→	→
		INITIAL RESPONSE	TRANSFORMATION	FOSTERING SUSTAINABILITY	
		Goal: Develop mechanisms for addressing past and ongoing grievances	Goal: Build legal system and process for reconciliation	Goal: Functioning legal system based on international norms	
VIOLENT CONTACT	<i>Justice</i>				
	<b>Transitional Justice</b>	Deploy transitional justice package, including: international police, police monitors, judges, prosecutors, defense attorneys, corrections capacity, court administrators, codes and procedures	Dispense justice in central or sensitive jurisdictions	Transfer responsibilities to permanent justice institutions	
	<b>Law Enforcement</b>				
	<i>International Police</i>	Establish international civilian police authority; Disseminate rules, purpose, and objectives of the international force	Conduct co-patrols with indigenous police; Provide police monitors	Phase-out international police and reduce monitoring presence; Retain minimal international oversight of policing	
	<i>Indigenous Police</i>	Vet and reconfigure existing police forces; Recruit law enforcement and administrative personnel; Establish police academies; Train, educate, and equip/resource existing indigenous police in international policing standards; deploy police monitors	Develop investigative capability and institutionalize procedures for national police; Secure funding to maintain police academies and administrative support to law enforcement; Establish transparent entry, promotion, and retirement systems for national police	Provide ongoing technical support and training; Encourage relationships with relevant national and international law enforcement associations	
				NORMALIZATION	

Fuente: CSIS y AUSA, *Task Framework*, 8.

Podemos apreciar las tres fases ya familiares del plan global para pasar del conflicto violento a la normalización (en este caso denominadas “respuesta inicial”, “transformación” y “fomento de la sostenibilidad”). Por otro lado, tenemos parte de las actividades agrupadas bajo el epígrafe de <Justicia y Reconciliación>, subepígrafe <Justicia>, en concreto las categorías de <Justicia transicional> y <Cuerpos de seguridad>, fragmentadas en subcategorías, por ejemplo, <Policía nativa>. En total, el *Task Framework* está estructurado en 4 epígrafes o pilares, 7 subepígrafes, 40 categorías y 111 subcategorías. Cada subcategoría se extiende y replica la estructura de tres fases. En las celdas creadas por la intersección de fases y subcategorías encontramos un número variable de actividades. Estas actividades (p. ej., el <establecimiento de academias de policía>) constituirán la unidad básica SAO en nuestro análisis de secuencias micro y *actantes*.

A un nivel general, que denominamos “retórico”, el discurso de la consolidación de la paz afirma que no se puede priorizar entre grandes objetivos (seguridad, desarrollo, democratización, derechos humanos, etc.). En los preámbulos a inventarios de actividades para intervenciones internacionales acostumbramos a encontrar una misma advertencia: no se ha de inferir ninguna relación causal, ninguna secuencia lineal, a partir de cómo se organizan y clasifican las actividades. Se admite la existencia de ciertas condiciones previas y secuencias lógicas de alcance limitado en algunos ámbitos pero, en general, no se debe proyectar alineación alguna sobre las actividades. El *Inventory* de Naciones Unidas ofrece un elaborado ejemplo:

*While some effort has been made to list the activities by order of priority and there is a degree of chronological sequence in the way the main categories are presented, this should not be interpreted rigidly. In a number of instances, there may be some necessary preconditions for an activity (e.g., land may need to be demined before agricultural*

*production can start). This may not apply in other cases, particularly in the order of activities within each of the main categories (e.g., it is not necessary to incorporate human rights provisions in national legislation before starting to use the media to disseminate information on such rights).*<sup>22</sup>

En el corpus analizado, el 60% de las relaciones entre actividades u objetivos son taxonómicas, es decir, describen la pertenencia a categorías más amplias de actividades u objetivos. A veces, estas relaciones pueden ser equívocas. Pueden interpretarse como relaciones entre subobjetivos y objetivos, por ejemplo: el fortalecimiento de capacidades como subobjetivo de la reforma de la justicia, o la reintegración como subobjetivo de los programas de DDR. En tales casos, la relación implicaría que la consecución del primer objetivo es condición necesaria para la del segundo, y por tanto, una relación de causalidad. Así, la reintegración sería, por definición, una condición para el DDR, ya que éste quedaría incompleto si la R fracasa. Pero el caso de la capacitación y la reforma judicial no es tan claro.

En cualquier caso, más de un tercio de las relaciones son explícitamente causales, generando secuencias de prerrequisitos, acciones facilitadoras y resultados. Sin embargo, ¿es esto suficiente para constituir una narrativa global y coherente? A nivel de tema, hemos visto, se presenta una expresión general de progreso lineal hacia la paz y el desarrollo. La clasificación en pilares y sus subcategorías resultan en una enumeración pormenorizada de actividades y objetivos a lograr. Pero si observamos con detenimiento, al nivel concreto de las actividades las secuencias causales se encuentran mayormente desconectadas las unas de las otras. Fases y pilares parecen producir historias en paralelo y secundarias donde no todos los acontecimientos se encuentran relacionados directa y causalmente entre sí. La cohesión que debe proporcionar la microestructura parece debilitarse y, con ella, la narratividad del texto. No percibimos un hilo conductor que las articule, algo que las enlace entre sí y con el total.

Tomemos un texto que nos permita definir mejor los límites de esta fragilidad narrativa. Si antes utilizábamos *Un programa de paz* como ejemplo de “máxima narratividad” en términos literarios, ahora consideramos el caso opuesto, uno de “mínima narratividad” y que, por lo tanto, plantea cuestiones cruciales sobre las premisas generales de esta investigación. Se trata del resumen de la *Afghanistan National Development Structure* (Diagrama 7.1, p. 141).

En apariencia, este texto carece de toda trama, es tan improbablemente narrativo como la paleta del *Utstein Report* (con la diferencia de que aquella era una figura algo metafórica y éste es un resumen de la estrategia completa). Pero, nos recuerda Bruner, hasta en las vidrieras de las catedrales y los tebeos existen unas convenciones de la narrativa diacrónica que nos permiten asumir que una lectura de arriba a abajo y de izquierda a derecha no es arbitraria.<sup>23</sup> Por ejemplo, la propia estructura en tres pilares principales nos proporciona un vector temporal, por el cual la seguridad toma precedencia sobre la reforma política y esta sobre el desarrollo socioeconómico. Vemos cómo esta secuencia se mantiene de izquierda a derecha y de derecha a izquierda, dependiendo del idioma que se utilice (Diagrama 7.2, p. 141).

22 Naciones Unidas (DESIPA), *Inventory*, 2-3.

23 Véase Bruner, “Narrative construction”.

También podemos interpretar respecto a los ocho pilares (en vertical) que los programas superiores tienen la cualidad de una mayor urgencia y/o de intervenciones a más corto plazo. La educación primaria y secundaria toma precedencia sobre la universitaria, la respuesta humanitaria sobre el apoyo a las mujeres, las carreteras sobre el transporte aéreo. También es cierto que esta *lógica de los acontecimientos* no puede ser inferida objetivamente en todos los casos.

La tabla presenta, entonces, ciertos elementos narrativos: selección de elementos (acciones y actores, estos últimos no están reproducidos por claridad), cierta secuenciación, priorización, alineación y una mínima concretización (mucho mayor en el pilar III que en los dos previos). Podríamos afirmar que este es un texto que presenta cierto grado de narratividad pero que se queda corto para constituir una narrativa bajo una definición no demasiado holgada. Como las crónicas históricas, que como dice White tan sólo son capaces de “aspirar a la narratividad”,<sup>24</sup> en esta tabla existiría el material para un relato, en espera de una auténtica construcción de la trama.

Los niveles macro de los SFP son muy similares a esta estructura de la ANDS. Los niveles micro, no alcanzan a conectar todas las actividades causalmente. ¿Cómo es posible entonces convertir la estimulante retórica del paquete integrado en un programa operativo o, como reclamaban el UNDG y el Banco Mundial, en un relato estratégico para la construcción de paz? ¿Cómo delinear una trayectoria específica sobre la que se puedan sustentar los temas genéricos de auge y caída?

Este capítulo intentará describir cómo los SFP logran la unidad narrativa global (y, por lo tanto, su capacidad moralizadora y persuasiva) precisamente apoyándose tanto en la estructura de tres fases como en la sectorización de actividades. En primer lugar, determinaremos cuáles son los pilares fundamentales de todo SFP. Después analizaremos las secuencias entre actividades y consideraremos cuánto nos puede revelar las conexiones causales o taxonómicas presentes si las agregamos, las complementamos con mínimos elementos intertextuales y las examinamos como narrativas reticulares. Finalmente, presentaremos la unidad que se logra con la síntesis de ambos artificios y de éstos con el tema. Veremos que la resolución de la tensión entre un nivel estratégico normativo que enfatiza el holismo a través de objetivos ambiguos y un nivel táctico operacional que necesita priorizar y establecer secuencias causales entre actividades concretas en una unidad narrativa global constituye uno de los recursos centrales de la hipocresía organizada de la paz liberal.

## 7.2. Macro: modularidad y pilares de la reconstrucción

Sin apenas excepción (analizaremos una en este apartado), los SFP siguen un enfoque sectorial. Las actividades, tareas o iniciativas se agrupan en pilares, sectores, *clusters*, o categorías similares. Las clasificaciones más comunes son las de tres, cuatro o seis pilares, pero las hay de entre dos hasta una docena de ellos. Cada clasificación es distinta, aunque se hace evidente ya de manera intuitiva que existen unas ideas preconcebidas sobre la manera adecuada de segmentar las áreas de intervención. Un método para revelar el patrón común que subyace en todas estas clasificaciones es examinar la coocurrencia de conceptos en la denominación de pilares, es decir, la frecuencia con que términos del tipo “Seguridad” o “Gobernanza” se utilizan para designar los pilares, y la frecuencia con que estas etiquetas se combinan entre sí.

---

24 White, “Value of narrativity”, 9.

PILLAR I	PILLAR II	PILLAR III					
SECURITY	Governance, Rule of Law and Human Rights	ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT					
1.1 - Security	2.1 - Governance, Rule of Law and Human Rights	3.1 - Infrastructure & Natural Resources	3.2 - Education	3.3 - Health	3.4 - Agriculture & Rural Development	3.5 - Social Protection	3.6 - Economic Governance & Private Sector Development
1.1.1 - National Defence	2.1.1 - Empowering the National Assembly	3.1.1 - National Roads and Road Transport	3.2.1 - Primary and Secondary Education	3.3.1 - Extending the Basic Package of Health Services	3.4.1 - Agriculture	3.5.1 - Humanitarian & Disaster Response	3.6.1 - Putting in place a Medium Term Fiscal Framework
1.1.2 - Internal Security and Law Enforcement	2.1.2 - Justice and the Rule of Law	3.1.2 - Air Transport	3.2.2 - Higher Education	3.3.2 - Extending the Essential Package of Hospital Services	3.4.2 - Rural Infrastructure Including Irrigation Water Management	3.5.2 - Support to Vulnerable Women	3.6.2 - Enhancing Revenue Collection
1.1.3 - Disbandment of Illegal Armed Groups	2.1.3 - Religious Affairs	3.1.3 - Power and Water	3.2.3 - Skills Development	3.3.3 - National Communicable / Non-communicable Diseases Control Program	3.4.3 - Community Development	3.5.3 - Support to Unemployed Youth and Demobilized Soldiers	3.6.3 - Enhancing Public Finance Management
1.1.4 - De-Mining	2.1.4 - Public Administration Reform	3.1.4 - Telecommunications	3.2.4 - Culture, Media and Sport	3.3.4 - Health Sector Human Resource Management	3.4.4 - Rural Financial services	3.5.4 - Supporting to The Disabled	3.6.4 - Strengthening the Investment Climate
	2.1.5 - Human Rights, Including Women's Rights Program	3.1.5 - Mining and Natural Resources			3.4.5 - Rural Enterprise Development	3.5.5 - Refugees and Returnees	3.6.5 - Trade
		3.1.6 - Urban Development					3.6.6 - Financial Services and Markets
1.1 - Gender Equity (Cross Cutting Issue 1) – Women's Affairs (Lead)							
1.2 - Counter Narcotics (Cross Cutting Issue 2) – Counter Narcotics (Lead)							
1.3 - Regional Cooperation (Cross Cutting Issue 3) – Foreign Affairs (Lead)							
1.4 - Anti-Corruption (Cross Cutting Issue 5) – GIAAC (Lead)							
1.5 - Environment (Cross Cutting Issue 4) - NEPA (Lead)							

Diagrama 7.1: Pilares de la ANDS

Fuente: R.I. Afganistán, Ministerio de Finanzas, *Afghanistan National Development Structure* (Kabul: Gobierno de Afganistán, enero de 2006).

SECURITY	GOVERNANCE	SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT					
Pillar 1	Pillar 2	Pillar 3	Pillar 4	Pillar 5	Pillar 6	Pillar 7	Pillar 8
1 - Security	2 - Good Governance	3 - Infrastructure & Natural Resources	4 - Education & Culture	5 - Health & Nutrition	6 - Agriculture & Rural Development	7 - Social Protection	8 - Economic Governance & Private Sector Development
Security	Justice	Energy	Education	Health and Nutrition	Agriculture and Rural Development	Social Protection	Private Sector Development and Trade
	Governance, Public Administrative Reform & Human Rights	Transportation	Culture, Media and Youth			Refugees, Returnees and Internal Displaced Persons	
	Religious Affairs	Water Resource Management					
		Information and Communications Technology					
		Urban Development					
		Mining					

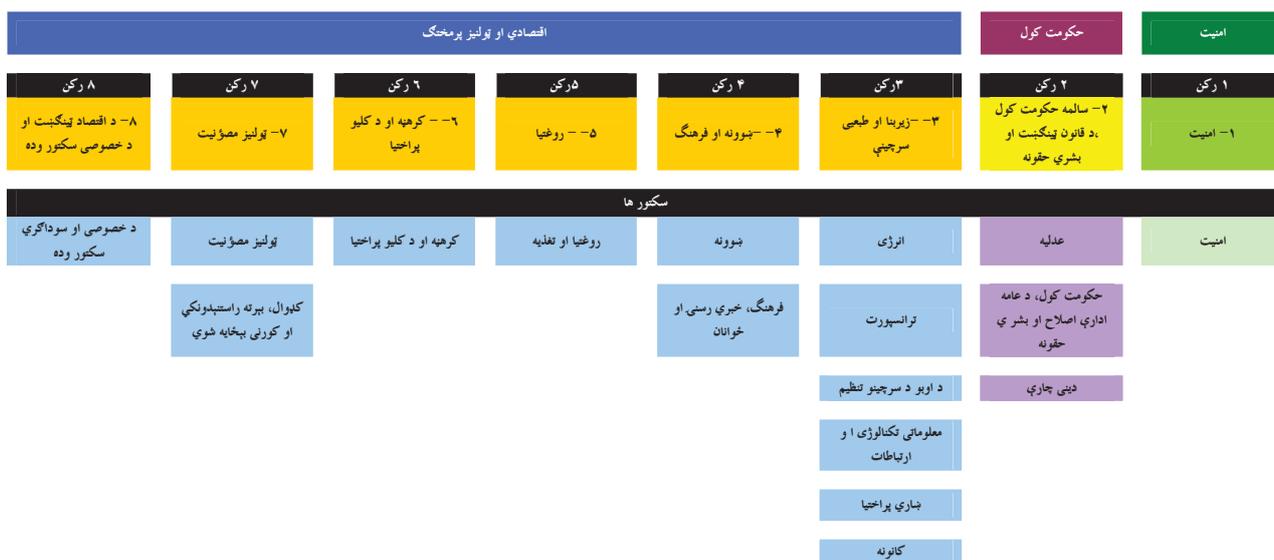


Diagrama 7.2: Resumen de los pilares de la ANDS, en inglés y pastún

Fuente: I.R. Afganistán, *Afghanistan National Development Strategy. Executive Summary 1387-1391 (2008-2013): A Strategy for Security, Governance, Economic Growth and Poverty Reduction* (Kabul: ANDS Secretariat, 2008), 5.

Los nodos en el Grafo 3 (p. 143) representan los términos que definen los pilares de la consolidación de la paz en 47 SFP. Los conceptos están conectados por un enlace cuando en un marco estratégico aparecen juntos en la definición de uno de los pilares (p. ej., <Seguridad> y <Justicia> están ligados porque <Seguridad y justicia> es uno de los “componentes” de las *Guidelines on Conflict* del OCDE/DAC). El grosor del enlace representa la frecuencia de esa coocurrencia (p. ej., <Justicia y reconciliación>, <Gobernanza e imperio de la ley> y <Desarrollo social y [desarrollo] económico> son epígrafes habituales en la clasificación de actividades). Finalmente, el tamaño del nodo representa la frecuencia con que aparece como concepto definitorio de un pilar (v. Tabla 7.2).

**Tabla 7.2: Conceptos en los pilares de los SFP**

Security	25	43%	Return	3	5%	Energy sector	1	2%
Governance	19	33%	Safety	”	”	Fear	”	”
Economic...	16	28%	Social reconstruction	”	”	Freedom	”	”
Political...	15	26%	Capacity-building	2	3%	Human capital	”	”
Economic development	12	21%	Elections	”	”	Human development	”	”
Justice	”	”	Employment	”	”	Information	”	”
Rule of law	11	19%	Environment	”	”	Investment	”	”
Reconciliation	10	17%	Gender	”	”	KPC	”	”
Social development	8	14%	Legitimacy	”	”	Movement	”	”
Social...	”	”	Natural resources	”	”	Partnerships	”	”
Economic reconstruction	7	12%	Private sector	”	”	Prevention	”	”
Human rights	”	”	Public order	”	”	Property rights	”	”
Infrastructure	”	”	Social reintegration	”	”	Public enterprise	”	”
Participation	”	”	Women	”	”	Public financial management	”	”
Basic services	6	10%	Youth	”	”	Revenues	”	”
SSR	”	”	Anti-narcotics	1	2%	Services	”	”
Democracy	5	9%	Civil society	”	”	Social capital	”	”
Humanitarian assistance	”	”	Coherence	”	”	Social protection	”	”
Livelihoods	”	”	Conflict management	”	”	State capability	”	”
Public administration	”	”	Coordination	”	”	Terrorism	”	”
DDR	4	7%	Decentralization	”	”	Trade	”	”
Institutions	”	”	Dialogue	”	”	Transition	”	”
Peace	”	”	Dignity	”	”	Transparency	”	”
Productive capacity	3	5%	Disarmament	”	”	Want	”	”
Reconstruction	”	”	Empowerment	”	”			

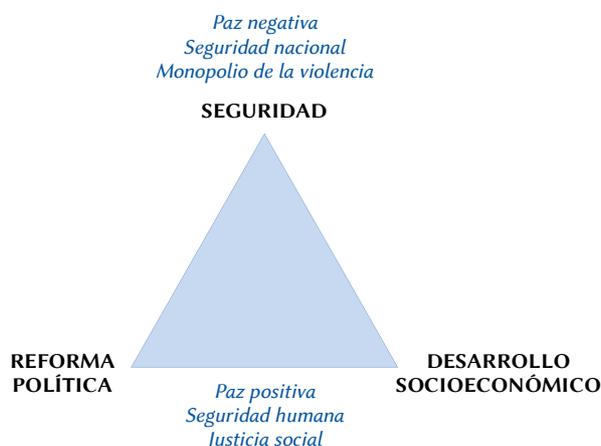
1) Concepto, 2) SFP en los que aparece como pilar y 3) frecuencia. (véase integración de conceptos y abreviaturas en el Anexo II, p. 226)

El grafo nos permite apreciar cómo a nivel agregado surgen tres nodos principales alrededor de los cuales se concentran el resto: <Seguridad> (éste casi en solitario), lo <Económico> (con un núcleo dual resultado de las decisiones en la codificación) y <Gobernanza>. Consideraremos por lo tanto estos grupos como los tres pilares fundamentales de la consolidación de la paz aunque en distintos SFP tomen diferentes nombres.<sup>25</sup> Nosotros los denominaremos “Seguridad”, “Desarrollo

25 De hecho, en la ocupación de Alemania y Japón después de la Segunda Guerra Mundial ya se plantea la trinidad de reconstrucción, desmilitarización y democratización (v. p. 37, n. 78). En 1951, un eslogan del Plan Marshall en Austria rezaba: *Friede, Freiheit, Wohlstand* (Paz, Libertad, Prosperidad).



socio-económico”, y “Reforma política” (Diagrama 7.3).<sup>26</sup> La elección de la última etiqueta es la más discutible, ya que distintas organizaciones prefieren caracterizar los objetivos de este pilar bien como gobernanza, o como democratización, imperio de la ley, etc. Consideramos que “Reforma política” nos es útil para englobar estas distintas perspectivas.



**Diagrama 7.3: Los tres pilares fundamentales**

Una concentración de conceptos menor pero significativa en la arista izquierda refleja el hecho de que <Justicia>, <Reconciliación> y <Derechos Humanos> a menudo constituyen pilares bien sea por sí mismos o bien sea agrupados, formando el cuarto pilar en la mayoría de los modelos tetradimensionales. Pero es igual de frecuente que aparezcan separadamente y conceptualizados en varias configuraciones como parte de lo político o de la seguridad.

La mayor densidad que se detecta entre los ejes <Seguridad>-<Reforma política> y <Reforma política>-<Desarrollo socio-económico> en comparación al eje <Seguridad>-<Desarrollo socio-económico> responde a dos clasificaciones binarias latentes: la una, entre lo político y lo económico, y la otra, entre la seguridad tradicional y la seguridad humana (o pacificación y justicia social). El tercer eje es el generalmente habitado por las actividades humanitarias y de emergencia (lo cual explica en parte que en planes de consolidación de la paz a largo plazo no suelen aparecer como pilares fundamentales) y las relacionadas a la extracción de tributos.

Se ha de apostillar que la selección de estos términos en los SFP para definir los pilares no puede considerarse arbitraria. Si bien un experto podría elegir un conjunto de términos particulares por diversas razones más o menos intrascendentes (costumbre dentro de una disciplina, consideraciones estilísticas, etc.), el proceso de formulación de los SFP no permite hacer esta asunción. En primer lugar, los SFP se construyen los unos sobre los otros, es decir, son

<sup>26</sup> Además del ejemplo del *Utstein Report* en el Diagrama 4.1 (p. 88), se pueden consultar alternativas representaciones gráficas de estos pilares en OCDE/DAC, “Peace-building overview” en *Preventing Conflict and Building Peace*, 2; OCDE/DAC, *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities* (París: OCDE, 2008), 18; International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, “Strategic Planning. Recommendations Paper”, *The Road to the New Deal: Working Papers* (París: IDPBSB, 2012), 6; Japan International Cooperation Agency, *Handbook for Transition Assistance* (Tokio: JICA, marzo de 2006), 3; S. Lawry-White, *Review of the UK Government Approach to Peacebuilding and Synthesis of Lessons Learned from UK Government Funded Peacebuilding Projects 1997-2001* (East Kilbride: DFID, agosto de 2003), 43; United States Institute for Peace y US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, *Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction* (Washington: USIP y PKSOI, 2009), 2.5.

ampliaciones y reelaboraciones de documentos previos, en una sucesión continua de borradores y distintas versiones (de ahí en parte su carácter intertextual). En segundo lugar, su formulación es colectiva, es decir, en la selección de estos términos ha participado una pluralidad de coautores, revisores y comentaristas, a menudo pertenecientes a distintos organismos. Por lo tanto, la selección o descarte como conceptos claves de, pongamos, democracia, participación, imperio de la ley o gobernanza no es nunca fruto del azar.

La demostración de que estos son los pilares implícitos es relevante porque, como veremos más adelante, cumplen la función de estructurar simbólicamente el relato de manera complementaria a las secuencias causales. Además, después de la paz y la prosperidad, éstos son los conceptos de nivel superior, es decir, aquellos que posiblemente vayan a entrar en tensión o contradicción con la planificación operativa de actividades si, según la teoría de la hipocresía organizada, estos términos son utilizados a modo de comodines conceptuales.

Podemos confirmar esta configuración a través de otra vía, examinando la *modularidad* de las redes narrativas, es decir la existencia de una mayor relación lógica (causal) y ontológica (taxonómica) entre ciertos conceptos que entre otros, que forman lo que en teoría de grafos se denomina *comunidades* o *particiones*, es decir, concentraciones de conceptos estrechamente conectados.<sup>27</sup> Esto es pertinente porque en los SFP las clasificaciones en pilares no siempre toman la forma de una nítida jerarquía en forma de árbol. Ciertas actividades forman parte de más de un pilar, mientras que otras se definen como transversales. Por ejemplo, en el SFP de Naciones Unidas para Guinea-Bissau, la «rehabilitación de prisiones y centros de detención» cae bajo los pilares tanto de «Reconstrucción física» como de «Reforma de la justicia». Esto nos va a permitir, además, examinar ciertas diferencias entre los SFP.

A continuación analizaremos cómo se construyen estos pilares en tres casos. Confirmaremos si los pilares principales se mantienen cualesquiera que sea la clasificación superficial del SFP. Más importante es que el análisis de la distribución de tareas dentro de cada pilar nos revelará aspectos importantes de los SFP. En la presentación del primer caso, explicaremos los aspectos metodológicos relevantes de la elaboración de grafos para el análisis reticular de narrativas.

---

27 G. Palla, et ál., “Uncovering the overlapping community structure of complex networks in nature and society”, *Nature*, 435 (2005); Fortunato, S., “Community detection in graphs”, *Physics Reports*, 468 (2010).

### **Caso 1: Strategic Framework for Peacebuilding in Guinea-Bissau de Naciones Unidas (2008)**

El Grafo 4 (p. 147) es una interpretación visual del texto del SFP para Guinea-Bissau.<sup>28</sup> Un grafo, según su definición matemática, es “*a way of specifying relationships among a collection of items. A graph consists of a set of objects, called nodes, with certain pairs of these objects connected by links called edges*”.<sup>29</sup> En este caso, el grafo es una representación de la red conceptual implícita en el SFP. Los círculos (“nodos” o “vértices”) representan acciones y actores. Los enlaces entre ellos (“aristas” o “arcos”) son relaciones ontológicas o lógicas.

El texto ha sido codificado prestando atención a los programas y actividades de que se compone el plan estratégico, a las relaciones causales y taxonómicas atribuidas a éstos, y a los papeles asignados a los diferentes actores internacionales y locales (v. capítulo 4). Los datos resultantes han sido procesados con herramientas básicas de análisis reticular (*network analysis*) para el cálculo de diversas características de los grafos (modularidad aquí, centralidad en el siguiente apartado) y la generación de mapas conceptuales que permiten visualizar patrones en el texto.

Las conexiones con otros nodos determinan la posición relativa de los nodos. Éstos se ubican en base a una “fuerza elástica” que a menudo se describe con la alegoría de un muelle y que se genera con unos algoritmos para su *espacialización*. Si no se menciona lo contrario, para este fin hemos utilizado el ForceAtlas2, que integra funciones de otros algoritmos y está indicado para pequeñas redes.<sup>30</sup> Los distintos colores representan conceptos relacionados estrechamente (particiones). Con el objeto de facilitar el análisis, los tres pilares del SFP más próximos a nuestros tres pilares genéricos de Seguridad, Desarrollo socio-económico, y Reforma política (‹SSR›, ‹Elections & Institution-building for the NEC›, y ‹Economy, Rehabilitation & Energy›, respectivamente), están prefijados en el espacio formando un triángulo equilátero.

Este tipo de análisis desvela la relación implícita de actividades. A pesar de estar clasificadas superficialmente dentro de un pilar o sector, el agregado de actividades puede revelar cuáles se consideran más relacionadas entre sí. El tamaño de los nodos depende de la cantidad de relaciones directas que tiene con el resto. En vez de observar dónde lo posiciona formalmente el texto, o cuántas veces se repite un concepto, medimos la centralidad con la que se le dota a una actividad o actor en la totalidad del plan, qué elementos dependen en mayor medida de otros o cuáles son los objetivos principales. En resumen, buscamos la priorización de actividades y objetivos que los planes de consolidación de la paz evitan especificar (“todo es importante”).

En el siguiente listado se muestran las particiones que han surgido tras procesar el texto.<sup>31</sup> Incluye los actores, que en el grafo han sido filtrados por claridad. El SFP proporciona bastante detalle sobre los actores relacionados con el área política y judicial, lo que resulta en unas particiones de

28 Comisión de Consolidación de la Paz (PBC), *Strategic Framework for Peacebuilding in Guinea-Bissau*, 31 July 2008, PBC/3/GNB/3 (Nueva York: Naciones Unidas, 2 de octubre de 2008).

29 D. Easley y J. Kleinberg, *Networks, Crowds, and Markets: Reasoning about a Highly Connected World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 23.

30 M. Jacomy, et ál., “ForceAtlas2, a continuous graph layout algorithm for handy network visualization designed for the Gephi software”, *PLoS ONE*, 9:6 (2014).

31 Véase en el Anexo II, p. 236, las integraciones de conceptos y abreviaturas.



tamaños aún más desproporcionados (el ámbito político y judicial incluye 55% de los nodos sin incluir actores y un 68% incluyéndolos). Los “bloques prioritarios” originales del SFP para Guinea-Bissau aparecen en negrita.

#### Seguridad:

Acciones:<sup>32</sup> *AOP, border regulation, Code of Criminal Procedure, Code of Judicial Costs, combat organized crime, counter-insurgency, counter-narcotics, EPCDT&OC, human trafficking, illegal migration, legal framework, mine action, OHADA Treaty, peacebuilding, ratification, regional dimension, SALW, security, SSR, terrorism, UXOs.*

#### Desarrollo económico:

Acciones: *adding value, agricultural exports, agricultural production, alternative energy provision, budgetary balance, capital & human resources, cashew nuts, DDR, debt relief, distribution network, diversification, economic growth, **ECONOMY, REHABILITATION & ENERGY**, enabling environment, energy, energy policy, energy supply, EWC, financial and banking system, fisheries, forest management, formal sector, GRVDO hydroelectric project, HIPC, informal sector, investment, lessen bureaucracy, liberalization, living conditions, MDRI, microfinance, peace dividend, private sector development, production, public finance reform, remittances, rice, tourism, water points.*

#### Reforma política y judicial:

Acciones: *absorption, access to justice, accountability, awareness & advocacy, basic legal services, basic social services, bilateral and multilateral partners, capacity-building, career management plan, census, centre for administrative training, communications, computerized management system, coordination, court of justice for women, democracy, dialogue, education, efficiency & effectiveness, elections, **ELECTIONS & INSTITUTION-BUILDING FOR THE NEC**, employment, empowerment, financial & technical assistance, gender, governance, health, human resources management, human rights, infrastructures, institution-building, justice sector reform, **JUSTICE, RULE OF LAW & COUNTER-NARCOTICS**, legal assistance, legal literacy, logistics, management of funds, national military and police academy, national reconciliation, national school of administration and magistrature, NG, observer missions, ownership, participation, pension scheme, policy implementation, poverty alleviation, premises, prisons, protection, PRSP, **PUBLIC ADMINISTRATION REFORM**, public revenues, recruitment, reintegration, representativeness, re-sizing, resource mobilization, retirement, rule of law, S&DSRP, sanitation, schools, **SOCIAL DEVELOPMENT**, socio-economic needs, special support and protection, stability, traditional justice, training, transparency, transport, tribunals, trust, voter registration, water.*

Actores: *armed forces, AU, children, civil servants, civil society, EC, ECOWAS, electoral staff, ethnic and regional groups, ex-combatants, ex-security personnel, GoGW, IFIs, international community, judiciary, judiciary police, marginalized communities, media, MFA, MoF, NEC, NIWC, NYI, PBC, PBF, police & security forces, private sector, regional organizations, religious communities, security sector, the population, TOES, UN, UNODC, victims, victims of gender-based violence, vulnerable groups, , WB, women, women's organizations, youth.*

El SFP para Guinea-Bissau presenta seis “bloques de prioridades” o epígrafes. Sin embargo, cuando procesamos la red narrativa con un algoritmo de detección de comunidades, surgen tres grupos de actividades estrechamente relacionadas, que en este caso hemos denominado

32 Nótese que, a veces, ciertos términos que parecen referirse a actores (p. ej., “sociedad civil”, “policía”) en realidad son códigos abreviados de actividades (p. ej., “fortalecimiento de la sociedad civil”, “establecimiento del cuerpo nacional de policía”) y pueden darse variaciones entre SFP en este sentido.

Seguridad, Desarrollo económico, y Reforma política y judicial, y algunas actividades han intercambiado posiciones de sus teóricos bloques.

La partición azul contiene iniciativas relacionadas al crecimiento económico, fundamentalmente rural, y el desarrollo del sector privado. El <DDR> es “reubicado” en el grafo a este bloque, debido a que está más enfocado a la reintegración económica de los excombatientes que a los aspectos de desarme y desmovilización.

La partición verde incluye los aspectos de seguridad (y paz), pero también las áreas de <lucha contra los estupefacientes> y el <crimen> que aparecen originalmente en el bloque de prioridades <Justicia, Imperio de la ley y Lucha contra los estupefacientes>. Es decir, aunque la lucha contra los estupefacientes es clasificada en el SFP como una actividad del ámbito de la justicia, la planificación operacional revela la tendencia a tratarla como un tema de seguridad. Téngase en cuenta que, en estos contextos, la seguridad es menos “seguridad pública” que seguridad en el sentido militar y, de hecho, en este SFP la lucha contra el narcotráfico se encuentra conectado a la <contrainsurgencia> a través de la lucha contra el crimen organizado.

Por otra parte, las actividades del bloque prioritario de <Justicia, Imperio de la ley y Lucha contra los estupefacientes> parecen responder a una división implícita entre lo penal (seguridad), y lo civil (reforma política, relacionada con el imperio de la ley, la defensa de los derechos humanos, etc.). Así, la partición roja integra elementos políticos y judiciales independientemente de a cuál de los cuatro bloques de prioridades restantes pertenecieran. En general, la dimensión política domina en este SFP. Un indicador claro de ello es que todos los actores, tengan roles activos o pasivos, se aparecen dentro de esta partición. Podemos inferir de ello que en este plan se construyen los actores principalmente como sujetos (u objetos) políticos. En contra de lo habitual, el desarrollo social (<salud>, <educación>, etc.), la reconstrucción de <infraestructuras>, el <empleo>, y ciertas actividades del ámbito productivo, incluyendo el <PRSP>, no se encuentran asociados al *cluster* económico. Así, este SFP reflejaría una preocupación especial por el acceso equitativo a los servicios básicos (nótese la mayor densidad de actividades y actores en torno a la arista inferior). Diríamos que este plan es por ello robusto en lo que respecta a la seguridad humana, aunque matizada por una lucha contra el crimen que garantiza el concurso de la seguridad tradicional.

Se pueden hacer estas y otras interpretaciones del grafo. Lo importante en este punto es que la organización profunda de las actividades del plan confirma los tres pilares fundamentales de la seguridad, el desarrollo socio-económico y la reforma política, y que la organización explícita del SFP ya es contradicha en la formulación específica del plan de actividades, mostrando la desconexión entre el nivel más retórico de los pilares y grandes objetivos y el operativo de la planificación de actividades.

## Caso 2: Post-Conflict Reconstruction del Banco Mundial (1998)

En negrita, las “esferas de actividad” originales del SFP.<sup>33</sup>

Gobernanza:<sup>34</sup>

Acciones: *civil society restoration, commercial and productive activities, financial institutions, financial normalization, fiscal management, governance, institution-building, investment, jump-start the economy, law and order, legal frameworks, macroeconomic stabilization, peace negotiations, private sector development, public sector expenditure, resource mobilization, savings, trade, trust.*

Actores: *civil society, IFIs, IMF, private investors, private sector, regional development banks, WB.*

Seguridad:

Acciones: *aid, basic needs, conflict resolution, demilitarization, **EMERGENCY AID**, human & social capital, human rights, peace, peace operations, peacekeeping, **POLITICAL/DIPLOMATIC**, prevention, reconciliation, **RECONSTRUCTION & DEVELOPMENT**, **SECURITY**, stability.*

Actores: *DG I, DG VIII, donor states, EC, ECHO, EComm, EP, EU, ICRC, INGOs, international community, NATO, observers, OCHA, OECD, OSCE, peacekeeping forces, Secretariat, UN, UNDP, UNDPA, UNDPKO, UNHCR, Unicef, UNOPS, UNSC, UNSRSG, WFP.*

Reconstrucción y desarrollo:

Acciones: *agriculture, assistance, capacity-building, communications, community-based schemes, credit, DDR, decentralization, demining, development, economic & social development, economic reform, education, employment, food, health, health centers, housing, infrastructures, land distribution, microenterprises, microfunding, mine action, mine surveys, natural resources management, participation, peace dividends, peacebuilding, pilot projects, production, property law, reconstruction, reform of gender bias, reintegration, return, sanitation, schools, shelter, small-scale construction, social development, social infrastructure, social safety nets, training, transitional initiatives, transport, utility networks.*

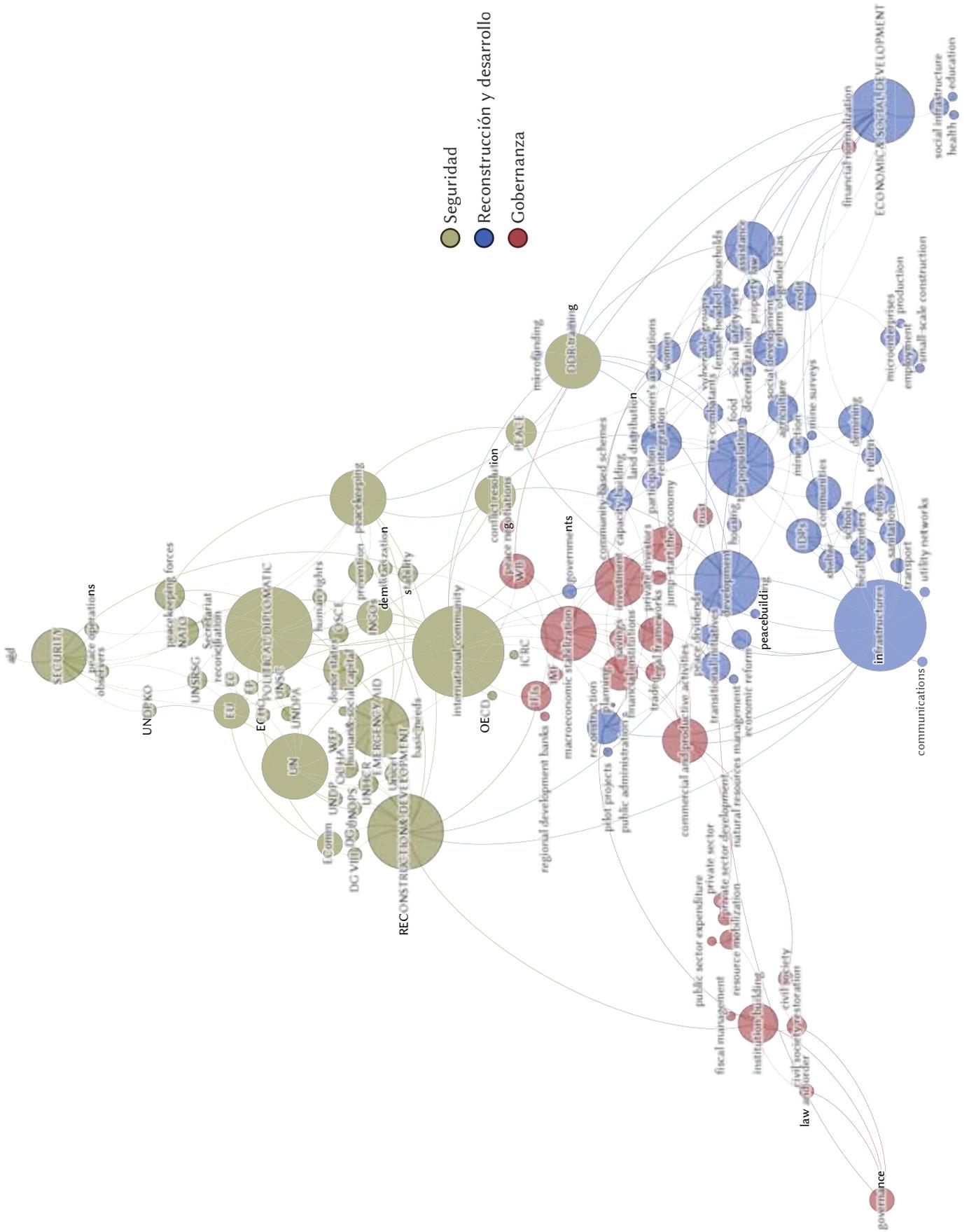
Actores: *communities, ex-combatants, female-headed households, governments, IDPs, refugees, the population, vulnerable groups, women, women's associations.*

Si examinamos el documento, a primera vista el SFP general del Banco Mundial se debate entre una visión binaria basada en la seguridad y el desarrollo y el marco de cuatro “esferas de actividad” para la intervención internacional. No obstante, el análisis de la modularidad del grafo narrativo (p. 151) proporciona, de nuevo, tres particiones, aunque refleja esta tensión. Si en el caso de SFP para Guinea-Bissau dominaba lo político, aquí lo hacen la seguridad y lo económico, aunque a distintos niveles.

La partición verde, que concentra actividades del ámbito de la seguridad, también “absorbe” los grandes objetivos de las cuatro esferas de actividad. Algunos de estos efectos son más fáciles de explicar que otros. El área <político-diplomática> se entiende como aquella relativa a las <negociaciones de paz> y la <resolución de conflictos> y, por tanto, claramente asociada a la

33 S. Holtzman, A. Elwan y C. Scott, *Post-Conflict Reconstruction. The Role of the World Bank* (Washington: Banco Mundial, 1998).

34 Véase en el Anexo II, p. 237, las integraciones de conceptos y abreviaturas.



Grafo 5: Modularidad en el *Post-Conflict Reconstruction* del Banco Mundial

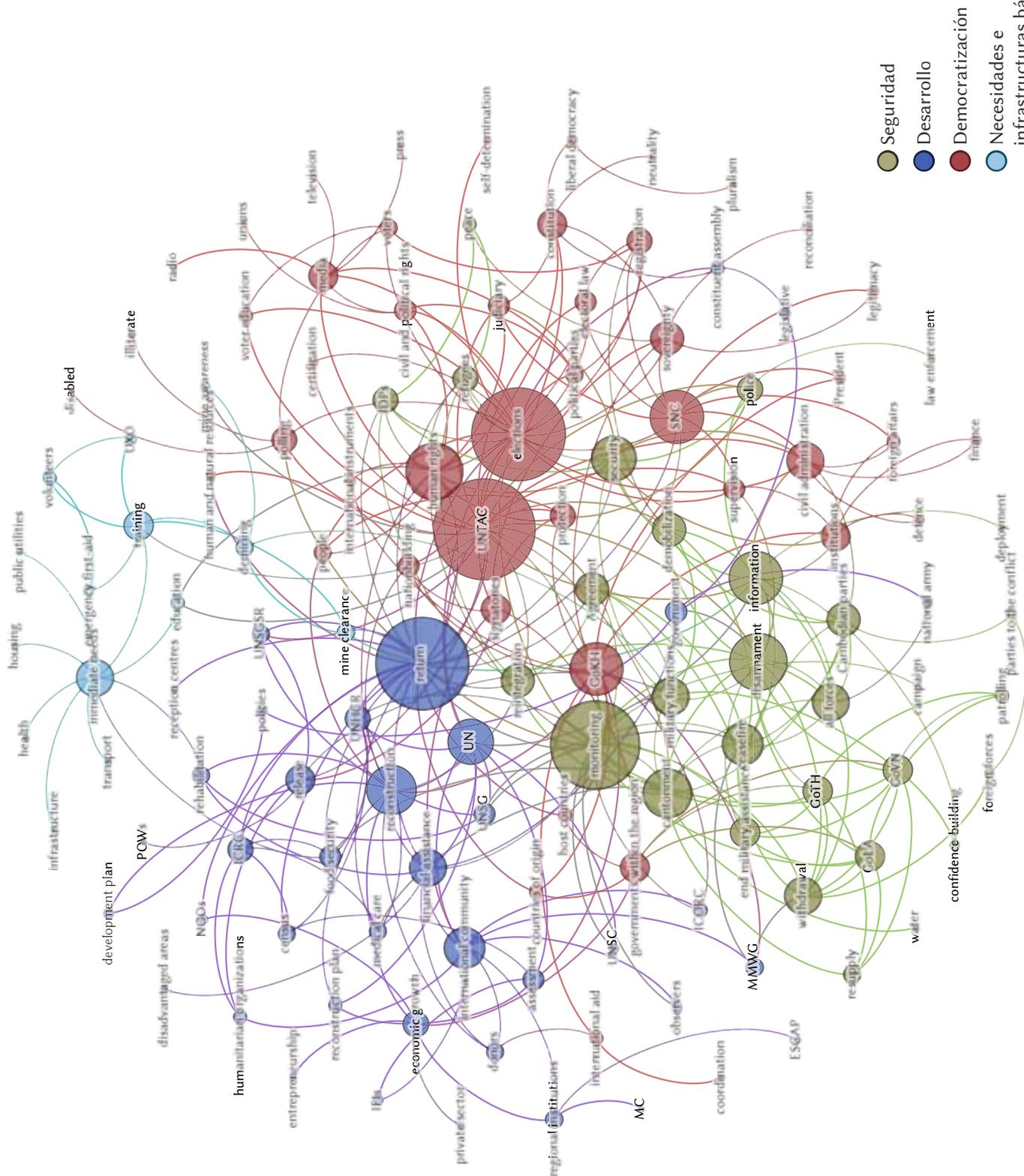
seguridad y con una importante presencia de la comunidad internacional. Los elementos asociados a la política doméstica conforman su propio pilar (el que nosotros hemos denominado Gobernanza), a pesar de que éste no se especifica en el SFP. No es inusual encontrar en otros planes la ayuda humanitaria asociada a la seguridad física (<*safety*>) más básica y, de ahí, a la seguridad (<*security*>). De manera similar, las actividades para la reconstrucción y desarrollo también constituyen su propia “esfera de actividad” en el texto, pero como gran objetivo aparece estrechamente ligado a las actividades de seguridad en el grafo. Entendemos que esta “absorción” es debida a ese marco dual que enfatiza las relaciones entre seguridad y desarrollo y reflejaría la tendencia hacia la securitización de la agenda de desarrollo a que han aludido diversos autores.<sup>35</sup>

El pilar económico, en azul, además de las actividades predecibles y algunas de reconstrucción, incluye las áreas del <desarrollo social>, la <descentralización> y la <participación> (por lo tanto, todas ellas desde una perspectiva economicista). La <reintegración> de <grupos vulnerables> (<retornados>, <mujeres> y <excombatientes>) también aparece relacionada a lo económico, lo cual no es atípico, así como lo hacen actividades del ámbito de la seguridad como son el <DDR> y el <desminado>, enfatizando su dimensión de desarrollo y obscureciendo su relación con el control de armas y la formación del Estado. Se ha de tener en cuenta que el mandato del Banco Mundial no le permite involucrarse en el ámbito de la seguridad tradicional (por ejemplo, puede financiar los procesos de reintegración de excombatientes, pero no los de su desarme y sólo en ciertos casos los de su desmovilización).<sup>36</sup> Por ello es lógico que en su marco se acentúe la dimensión de desarrollo de la desmilitarización y la reforma del sector de la seguridad, al tiempo que se hace hincapié en la relación entre desarrollo y seguridad. Aparece en esta partición también la <construcción de paz>, reflejando de nuevo la visión binaria seguridad/desarrollo, que aquí se construye a partir del par seguridad/construcción de paz.

Finalmente, la partición roja agrupa ciertas actividades ostensiblemente políticas (<gobernanza>, <fortalecimiento institucional>, <rehabilitación de la sociedad civil>, <derecho>, etc.), aunque dominan las actividades relacionadas con la gobernanza comercial y financiera y la estabilización macroeconómica. Por ejemplo, la elaboración de <marcos legales>, que en casi todos los SFP constituyen un núcleo importante de actividad política y administrativa, aquí están directamente relacionados al <comercio>, el <ahorro>, la <inversión>, las <actividades comerciales y productivas> y el <estímulo económico>. Se trata, al fin y al cabo, del plan estratégico formulado por un banco.

35 Duffield, *Development, Security*, 3-4; Grasa, “Seguridad, paz y desarrollo”, 11.

36 En concreto, el Banco no puede financiar actividades que beneficien a personal armado. Por lo tanto, no puede ni asistir a combatientes hasta que son desarmados, ni puede contribuir a la reinserción de combatientes en las fuerzas armadas (una de las estrategias básicas de reintegración). Véase las “FAQs about the Transitional Demobilization and Reintegration Program” (Washington: Banco Mundial 2009-2014), [<http://www.trdp.net>].



Grafo 6: Modularidad en la Declaración de Camboya

### ***Caso 3: Declaration on the Reconstruction and Rehabilitation of Cambodia (1991)***

Hemos visto dos casos de cómo el modelo tripartito seguridad-desarrollo-reforma política subyace en dos marcos estratégicos estructurados superficialmente en cuatro o seis pilares. Pasamos ahora a analizar cómo se comporta la red narrativa de un plan de reconstrucción que en rigor histórico no puede considerarse un SFP y en el que, por lo tanto, no hallamos ni siquiera el esfuerzo de clasificar las actividades en este tipo de pilares que más tarde serían habituales.<sup>37</sup>

El Grafo 6 (p. 153) está proyectado con un algoritmo espacial diferente,<sup>38</sup> ya que hasta después de hacer el análisis no surgen las actividades directamente asimilables a los pilares de seguridad, desarrollo socio-económico y reforma política.

#### Democratización:

Acciones: *certification, civil administration, civil and political rights, constitution, coordination, defence, elections, electoral law, finance, foreign affairs, human and natural resources, human rights, international aid, international instruments, judiciary, legitimacy, liberal democracy, media, nationbuilding, neutrality, pluralism, polling, press, protection, radio, reconciliation, registration, self-determination, sovereignty, supervision, television, voter education.*

Actores: *countries of origin, disabled, GoKH, governments within the region, host countries, illiterate, institutions, people, political parties, President, signatories, SNC, unions, UNTAC, voters.*

#### Seguridad:

Acciones: *Agreement, campaign, cantonment, ceasefire, confidence-building, demobilization, deployment, disarmament, end military assistance, information, law enforcement, military functions, monitoring, parties to the conflict, patrolling, peace, police, reintegration, resupply, security, water, withdrawal.*

Actores: *all forces, Cambodian parties, foreign forces, GoLA, GoTH, GoVN, IDPs, refugees.*

#### Desarrollo:

Acciones: *assessment, census, constituent assembly, development plan, disadvantaged areas, economic growth, entrepreneurship, financial assistance, food security, government, legislative, medical care, national army, policies, reception centres, reconstruction, reconstruction plan, rehabilitation, release, return.*

Actores: *donors, ESCAP, humanitarian organizations, ICORC, ICRC, IFIs, international community, MC, MMWG, NGOs, observers, POWs, private sector, regional institutions, UN, UNHCR, UNSC, UNSG, UNSGSR.*

#### Necesidades e infraestructuras básicas:

Acciones: *demining, education, emergency first-aid, health, housing, infrastructure, immediate needs, mine awareness, mine clearance, public utilities, training, transport, UXO.*

Actores: *volunteers.*

37 “Multilateral Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict (with Annexes). Concluded at Paris on 23 October 1991”, *United Nations Treaty Series*, 1663:I-28613 (1992). Como ilustración, adviértase que la *Declaración sobre Camboya* fue firmada, entre otras naciones, por Yugoslavia y la Unión Soviética, apenas unas semanas antes de la disolución formal de ambas y el inicio del nuevo clima político que generaría la publicación de *Un programa de paz*.

38 Éste es un Fruchterman-Reingold, por el cual los nodos se reparten en el espacio de manera regular. Véase en el Anexo II, p. 237, las integraciones de conceptos y abreviaturas.

Lo llamativo de este texto es que, sin estar estructurado sectorialmente (se da más importancia a los períodos marcados por la firma del acuerdo y la celebración de las elecciones y las diversas actividades se encuentran diseminadas entre el anexo de la Declaración y el Acuerdo propiamente dicho), surgen unas particiones muy reconocibles.

La partición roja se compone de conceptos y actores políticos, con las únicas posibles excepciones (ambiguas) de los «recursos humanos y naturales» y la «soberanía». Este ámbito está dominado por la celebración de las «elecciones» y el cometido en tareas de supervisión de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya («UNTAC»).

En la partición verde se reúnen las actividades relacionadas con la seguridad, y en este caso en el epicentro se encuentran las tareas de «observación» y verificación del «alto el fuego». Mientras que a los «gobiernos de la región», en genérico y como colectivo, se les asocia con actividades políticas (la anterior partición roja), cuando son nombrados específicamente, los gobiernos de Vietnam, Tailandia y Laos («GoVN», «GoTH», «GoLA») aparecen comprometidos en el ámbito de la seguridad, posiblemente reflejo de un esfuerzo por determinar responsabilidades y cadenas de mando. Quizá los más inesperados en esta partición sean los «refugiados» y desplazados internos («IDPs»), y la provisión de «agua» aunque, como comentábamos anteriormente, no es en absoluto anómalo que elementos humanitarios aparezcan estrechamente asociados a la seguridad.

En azul encontramos los elementos económicos y de reconstrucción física, que en gran medida giran alrededor del «retorno» de refugiados y desplazados (como actividad, porque nótese que refugiados y desplazados aparecen vinculados más estrechamente a la seguridad). Esta partición sí que ha atraído conceptos intuitivamente políticos (la «asamblea constituyente», el «gobierno», el «legislativo» y el «censo») y de seguridad («desminado»—aunque este ya no nos sorprende—, «ejército» y «prisioneros de guerra»). Una explicación posible es que, en un acuerdo de paz como éste, donde se acentúa la autonomía y soberanía del país pero la dimensión de seguridad está fuertemente regionalizada e internacionalizada, se pretende mostrar a las autoridades nacionales como agentes de la rehabilitación y la formulación de políticas de desarrollo, es decir, proveedores de prosperidad, y a la comunidad internacional en un rol de clara subordinación respecto a aquellas.

Todavía surge una cuarta partición, más pequeña, integrada por actividades humanitarias y de rehabilitación de las infraestructuras básicas. Podríamos interpretar esto como una pequeña anomalía y encontrar de todos modos confirmación del marco tripartito de seguridad, desarrollo socio-económico y reforma política en la especial consideración otorgada a los conceptos de alguna manera equivalentes de «verificación», «retorno» y «elecciones». Pero lo cierto es que en el momento de este acuerdo la distinción entre lo humanitario y el desarrollo aún era rígida y así lo refleja de manera inevitable el método cuantitativo de nuestro análisis, surgiendo como un cuarto pilar. Es una refutación bienvenida de nuestra proposición original, ya que demuestra que a través de este método es posible revelar conceptos estrecha y narrativamente relacionados en un texto, aunque éste no sea formalmente estructurado así, y que los bloques resultantes al mismo tiempo son explicables y explican ciertos aspectos del documento que pueden quedar de otra manera ocultos.

### ***Del capital humano a las instituciones y ¿el fin de la hipocresía?: Apunte sobre las actividades transversales***

En teoría, el giro al estadocentrismo, de haber sido completo, habría anulado buena parte de la hipocresía organizada. Si el objetivo último es la construcción de Estados modernos, la admisión de este extremo desactivaría el artificio retórico. Sin embargo, en los planes la construcción de paz no es desechada. De los principios del enfoque en las personas y la transformación desde abajo queda mucho más que meros residuos, y los objetivos de desarrollo y democratización siguen siendo primordiales. Precisamente el complementar la construcción de paz con o repensarla como construcción de Estado crea las condiciones para que se produzca la identidad entre paz y Estado, no su superación o rechazo (por eso en el Diagrama 3.2, p. 71, situábamos el resultado del “giro” en un punto medio entre el sociocentrismo y el estadocentrismo). Las actividades para el fortalecimiento institucional nos servirán para explicar la nueva situación.

El análisis de los SFP muestra que las auténticas iniciativas transversales no son, como a menudo se establece explícitamente, las relacionadas con el género o la lucha contra la corrupción, sino el fortalecimiento de capacidades y la formación, el fortalecimiento institucional y el desarrollo de marcos legales. El *Inventory* de Naciones Unidas proporciona la directriz: “*Training and institution-building must (...) be seen as an integral part of all activities*”.<sup>39</sup>

En concreto la actividad que aparece más a menudo, a lo largo de todos los planes durante las dos décadas, es la capacitación o fortalecimiento de las capacidades (*capacity-building*). La capacitación aparece como un goteo constante en la forma de una de las tareas o subestrategias para prácticamente todas y cada una de las actividades o pilares sectoriales. Al final, la capacitación permea todo plan general de intervención. Una conclusión inmediata es que la comunidad internacional percibe a los países afectados por el conflicto esencialmente *incapaces*. Una función principal de los constructores de paz internacionales es formar, como complemento a largo plazo de la asistencia económica y técnica.

Aunque la capacitación es la auténtica prioridad transversal, a partir del giro al estadocentrismo se da un cambio muy perceptible: Las referencias a la capacitación se “bifurcan” y se van viendo substituidas o complementadas por el fortalecimiento institucional (*institution-building*). Podemos decir que un concepto desplaza al otro porque la función de ambos en el relato de la consolidación de la paz es idéntica. Son los mismos agentes los que proveen ambos, a los mismos beneficiarios y fundamentalmente en los mismos sectores (administración pública, sociedad civil, sistemas de sanidad y educación son los más típicos). El cambio, es evidente, forma parte del que se experimenta del enfoque en las personas—su capital humano y social—, a la preocupación por la construcción del Estado. La capacitación profesional de los recursos humanos, en especial en habilidades de gestión, por la cual los individuos son empoderados y el crecimiento personal habilita la consecución de objetivos apropiados por el principio emancipador de que “sólo la educación os hará libres”,<sup>40</sup> se transforma en un fortalecimiento institucional para la mayor eficiencia de una maquinaria estatal, jerárquica. Este desplazamiento semántico entre capacitación e institucionalización es paralelo al que se da entre construcción de paz y construcción de Estado.

39 Naciones Unidas (DESIPA), *Inventory*, 3.

40 Atribuido al editor Joseph Meyer (1796-1856): “*Bildung macht frei*”.

Si en un principio la hipocresía organizada coordina los objetivos fundamentales con la planificación operativa, más tarde encontramos una mejor correspondencia entre los objetivos de la construcción de Estado y de fortalecimiento institucional. A veces la hipocresía desaparece, otras se hace tan patente que deja de cumplir su función, la mayoría de las veces los mecanismos persuasivos de los planes siguen siendo idénticos a los del período anterior.

### 7.3. Micro: detección de tramas basada en la centralidad

Hemos mencionado antes cómo los SFP insisten en no interpretar líneas causales. Y sin embargo, los SFP están salpicados de explicaciones y ejemplos que efectivamente asignan el estatus de condiciones previas o facilitadoras a ciertas actividades respecto a otras. La siguiente es una selección de secuencias típicas:

1. El desminado es una condición previa para la producción agrícola, y la seguridad alimentaria permite la participación activa en política de las poblaciones afectadas por el conflicto.
2. La desmilitarización permite la conversión, liberando recursos para actividades productivas. La provisión de necesidades básicas es el fundamento de la legitimidad política.
3. El desarme de excombatientes es un prerrequisito para la celebración de elecciones libres y justas. El gobierno resultante tiene la autoridad legítima y el mandato para poner en marcha políticas de desarrollo.
4. El orden público facilita el fortalecimiento de las instituciones de la administración pública que son necesarias para implementar reformas económicas.
5. La seguridad garantiza el imperio de la ley, que a su vez destablece las condiciones necesarias para la inversión privada a largo plazo.
6. *the revision of current legal frameworks and measures to lessen bureaucracy, would create an enabling condition for the private sector and provide an important impetus to the creation of new sources of growth and employment opportunities. Creating job opportunities for youth could also be an effective way to prevent young people from engaging in drug trafficking.*<sup>41</sup>

Podemos analizar un ejemplo práctico a partir de las actividades de microfinanciación en el SFP de Guinea Bissau (v. Grafo 4, p. 147 o Grafo 8, p. 165). Las relaciones inmediatas de la microfinanciación son las siguientes: como prerrequisito único, tiene a la <reforma de las finanzas públicas>; como efectos directos, el <crecimiento económico>, el <empoderamiento> y <el apoyo y la protección especiales> (a los <grupos vulnerables>); como receptor, las <mujeres>. Resulta, por lo tanto, consistente con el análisis que hacíamos al inicio de esta tesis.

---

41 PBC, *SFP in Guinea-Bissau*, §23.

La reforma de las finanzas públicas tiene a su vez dos condiciones previas: la <condonación de la deuda> y la <asistencia técnica y financiera>, ésta liderada por la <PBC> y con el apoyo de los <socios internacionales>. A su vez, los efectos de la microfinanciación son múltiples, las siguientes secuencias causales son sólo una selección de aquellas presentes en el grafo que conectan la microfinanciación con la celebración de las <elecciones>:

- La microfinanciación empodera a las mujeres, lo que, entre otras cosas, les impulsa a participar en <organizaciones de mujeres>. Estas organizaciones cumplen una función esencial en la campañas públicas de <sensibilización y concienciación> sobre las <elecciones>, parte del bloque prioritario de <Elecciones y apoyo constitucional a la Comisión Electoral>.
- La microfinanciación contribuye al crecimiento económico, que genera <ingresos públicos>, lo cual permite al <Gobierno> sufragar las actividades para el <fortalecimiento institucional>, necesario para la celebración de las elecciones.
- La microfinanciación contribuye al crecimiento económico, lo cual posibilita el éxito del <DDR>. El <reformado sector de la seguridad> actúa contra el <narcotráfico>, contribuyendo así a la <seguridad> necesaria para la celebración de elecciones.
- ...

Debido a la enorme cantidad de secuencias posibles (todas ellas presentes en el grafo) el relato, como el propio plan estratégico, enseguida se torna inabarcable. El análisis reticular de narrativas nos sirve para entender un poco mejor cómo se articula ese relato estratégico aparentemente no lineal y con grandes silencios sobre la priorización y secuenciación de tareas.

El método de análisis reticular de narrativas que presentamos aquí es original y experimental y en algunos casos los instrumentos utilizados pueden no ser los más precisos teóricamente, aunque sí son los mejores entre los disponibles. Como tal, se fundamenta en ciertas asunciones, adapta dentro de lo posible herramientas existentes, y sin duda necesita ser perfeccionado. Por desgracia, formular y optimizar los algoritmos para la medición reticular de narrativas se encuentra más allá de los objetivos asequibles para este investigador. Sin embargo, tendremos la oportunidad de comprobar cómo métodos no adaptados específicamente para estos menesteres proporcionan un tipo de información valioso en la interpretación de los relatos implícitos en los planes de reconstrucción. Esperamos que con las ideas que se ponen a prueba se demuestre la posibilidad de hacer otro tipo de lecturas de los planes de intervención y las políticas internacionales y que se trata de una herramienta de análisis válida o, al menos, prometedora.

Hemos bautizado este método como *detección de tramas basada en la centralidad (centrality-based plot detection, CBPD)*. La centralidad es una de las principales herramientas de medición en análisis de redes (otra sería la modularidad, que hemos utilizado en el apartado previo).<sup>42</sup> En pocas

42 Las siguientes definiciones, muy simplificadas, están basadas en Easley y Kleinberg, *Networks, Crowds, and Markets*; M.E.J. Newman, "The structure and function of complex networks", *Society for Industrial and Applied Mathematics (SIAM) Review*, 45:2 (2003); y A.-L. Barabasi, *Network Science* (Boston: Barabásilab, 2012).

palabras, la centralidad es el atributo de un nodo<sup>43</sup> que refleja cuán importante es dentro de la red en función de su localización dentro de ella (es por tanto, un atributo estructural y no intrínseco del nodo). Evidentemente, hay distintos criterios para medir esa importancia y, en definitiva, distintas maneras de evaluar qué nodos están mejor conectados que otros.

En nuestro caso, nos interesa determinar cuáles son los nodos más importantes respecto a tres ubicaciones diferentes en la red. Primero, queremos saber cuáles de ellos se encuentran al inicio de más largas y de mayor número de secuencias causales. Estos representarían las actividades y actores considerados prerequisites, detonantes o iniciadores del programa a nivel global. Serían el indicador de dónde se encuentra nuestro principio o planteamiento de la trama.

Segundo, queremos saber qué nodos participan en mayor número de segmentos centrales. Éstos lo interpretaríamos como los principales medios o facilitadores (*puentes* en terminología de grafos) para lograr los objetivos o, dicho de otra manera, las actividades fundamentales que pueden convertirse tanto en cuello de botella o en catalizador de todos los esfuerzos. Narrativamente, nos encontraríamos ante el nudo de la historia.

Tercero, buscamos la situación simétrica a la situación de inicio: cuáles son aquellos nodos al final de más y más largas secuencias. Estos serían objetivos últimos y actores receptores del plan, y el desenlace del relato.

Desgraciadamente, los instrumentos de medición de centralidad existentes no determinan con la misma precisión todos estos atributos cuando se trata de redes narrativas. Hemos testado distintos instrumentos y comparado los resultados con interpretaciones directas de los textos, y hemos observado el comportamiento en redes similares. Las decisiones sobre qué instrumento utilizar en cada caso son las siguientes, comenzando por las que consideramos más sólidas.

La detección de nodos que se encuentran en medio de una red o que, dicho de otra manera, constituyen intermediarios (*gatekeepers*) o núcleos (*hubs*) estratégicos, es algo para lo que existen varios métodos útiles. En nuestro caso, los mejores resultados los proporcionan las medidas de intermediación (*betweenness*), basados en algoritmos que determinan qué nodos constituyen aquellos canales por los que pasan mayor número de secuencias.<sup>44</sup> Otras medidas, más enfocadas a encontrar específicamente núcleos (*PageRank*, *Katz*, *authority*, *hub*) generan resultados similares pero, en redes dirigidas y relativamente pequeñas como las que estudiamos, algo más ambiguos, y por eso han sido descartadas.

Para detectar los inicios de las secuencias hemos medido la excentricidad (*eccentricity*) de los nodos. Este algoritmo determina qué nodos se encuentran al inicio de las secuencias más largas. Dado que los nodos de nuestras redes narrativas tienden a conectarse o converger en algún momento tardío, en una fase II o III, podemos asumir que aquellas actividades que aparecen en una posición más al inicio de mayor número y más largas secuencias son consideradas importantes prerequisites o detonantes. Sin embargo, es posible que con esta medición se pierdan condiciones previas expresadas en el texto que no generen secuencias largas porque sus

---

43 O de un vértice. Por claridad, y porque en nuestro análisis no trabajamos sobre los vértices, limitaremos la discusión a nodos.

44 En realidad, de secuencias más cortas entre dos puntos, que es una medida estándar para redes.

actividades asociadas no hayan sido a su vez articuladas en detalle. En todo caso, una asunción adicional y general es que, de la misma manera que argumentábamos que debido al carácter colectivo de los SFP podemos descartar que la selección de conceptos sea arbitraria, también podemos hacerlo en la misma medida respecto a las conexiones entre éstos.

La razón por la cual la centralidad de vector propio (*eigenvector*) da los mejores resultados para objetivos finales no es evidente. La centralidad de vector propio intenta determinar núcleos (como las medidas mencionadas antes que son, en realidad, tipos especiales de ésta). Es posible que, al tratarse de redes dirigidas y relativamente pequeñas, los nodos con mayor centralidad de vector propio sean, efectivamente, los más relevantes entre los que se encuentran al final de mayor número de secuencias (los que “reciben más información” según los modelos que han generado estas mediciones). Pero podría ser que actividades cronológicamente posteriores, si son dependientes de un sólo nodo, quedaran oscurecidas. Por esto, en los resultados de esta medición suele aparecer algún nodo coincidente con las medidas a través de la intermediación. Esto nos hace pensar que, siendo el mejor de los disponibles, y a pesar de que proporciona resultados que son en lo fundamental coherentes, podría no reflejar la estructura que buscamos y la consideramos la herramienta menos sólida.

Adicionalmente, hemos medido el grado (*degree*) de los nodos. El grado es una medición básica de centralidad que cuantifica el número de aristas que salen de o llegan a un nodo (la utilizabamos también en los grafos del apartado anterior). En nuestro caso simplemente determina la importancia global de una actividad o actor en el texto en función de las veces que aparece mencionada en relación a otra actividad o actor (o dicho de otro modo, del detalle que se le da a sus relaciones causales o taxonómicas). Las conclusiones que pueden sacarse del grado en nuestro caso son limitadas, pero combinadas con las otras tres dimensiones, generan una imagen más clara de la red narrativa.

Los siguientes grafos expresan, por lo tanto, cuatro dimensiones (o valores de centralidad) diferentes. En el Diagrama 7.4 (p. 161): La ubicación respecto a los ejes  $x$  e  $y$  (rotados  $45^\circ$ ) responde a valores de excentricidad ( $y$ ) y vector propio ( $x$ ). Así, las actividades se alinean de planteamiento ( $P$ ) a desenlace ( $D$ ) sobre una horizontal imaginaria que va de  $(x,y) = (0,1)$  a  $(x,y) = (1,0)$ .

Las actividades con valores altos tanto de excentricidad como de vector propio ( $t$ ) son aquellas con la particularidad de que aparecen como principio y fin o, dicho de otro modo, como fines en sí mismos. Las asimilamos con los grandes temas de los SFP. Sus opuestos, las actividades con valores bajos en ambas medidas ( $d$ ), son aquellas menos relevantes en el relato y las hemos llamado “detalles” a falta de un mejor término.

El color responde a la medida de intermediación, en una gradación de un mínimo de 0 (azul) a un máximo de 1 (rojo). El hecho de que los nodos con mayor intermediación normalmente aparecen ubicados en el centro, en el lugar que correspondería al nudo ( $N$ ), no es resultado de los valores de intermediación sino de excentricidad y vector propio (tienen valores medios en ambas dimensiones). Esta coincidencia sugiere que los instrumentos de medición responden de manera consistente con lo que esperamos de ellos (la separación en tres tiempos narrativos).

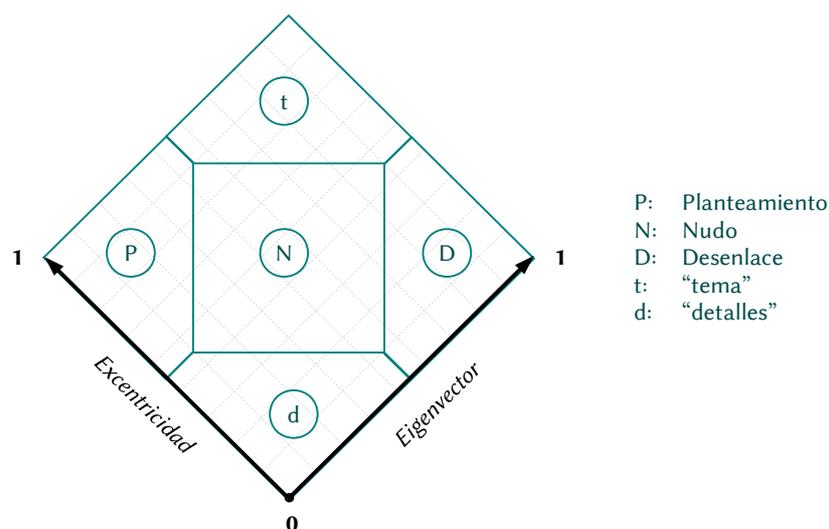


Diagrama 7.4: CBPD: estructura narrativa en un plano cartesiano

Finalmente, el tamaño del nodo refleja su grado. La relación entre aquellos con menor y mayor grado es de 5:100.

Entre los actores partícipes en actividades de todo el arco, los agentes impulsores tenderán a ubicarse en *P*, los receptores pasivos en *D* y los agentes canalizadores o cruciales para el relato, en *N*. Aquellos que sólo están implicados en pocas actividades, serán arrastrados por éstas a la fase concreta que ocupan, sean agentes o receptores. Pero en estos casos, los actores tendrán bajo grado y por lo tanto serán poco prominentes. Los actores que sobresalen a primera vista son del primer tipo.

Los arcos toman el color del nodo de origen, es decir, de la condición previa o el subobjetivo. En enlaces entre un actor y una acción, cuando se trata de un sujeto agente toma el color de éste, y el de la actividad cuando es un receptor.

#### ***Caso 4: The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace de Naciones Unidas (1998)***

Presentamos en primer lugar el informe de Kofi Anan,<sup>45</sup> porque en su grafo se reconocen de manera muy nítida los elementos narrativos tal y como los hemos definido.<sup>46</sup> En el planteamiento encontramos todas las posibilidades de superación de obstáculos e intentos que deben ser realizados. Son elementos iniciales «la repatriación y el reasentamiento», la «reintegración» y un buen número de actividades relacionadas con la democratización. Las «mujeres» y la «comunidad internacional» son los actores más significativos en este estadio.

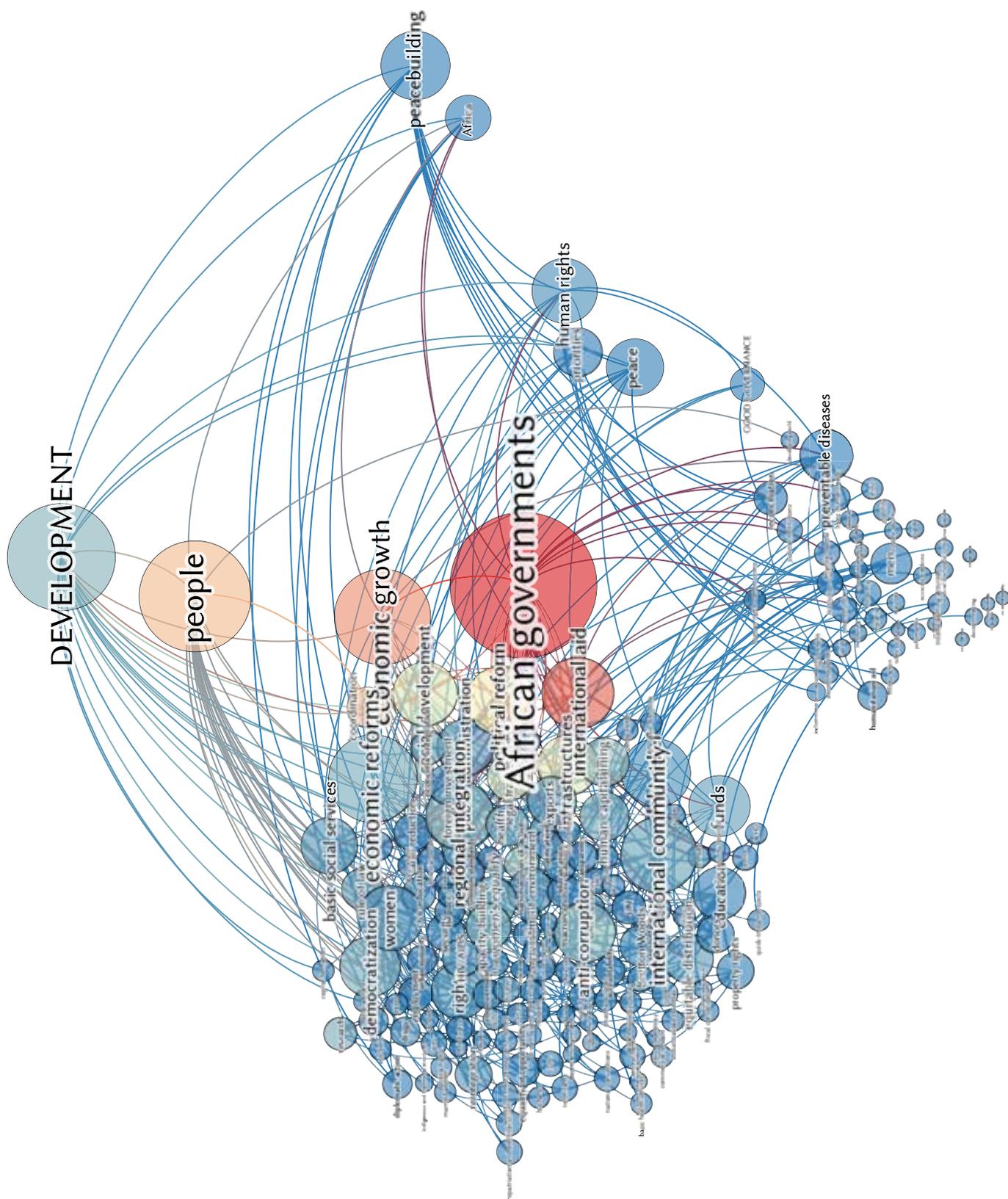
El nudo está dominado con claridad por las acciones de los «gobiernos africanos», y las actividades del «crecimiento económico» y la «ayuda internacional». Consúltese la interpretación de esa centralidad de los gobiernos con respecto al giro estadocéntrico en la discusión sobre los actantes en éste y otros dos documentos de Naciones Unidas (pp. 186-188).

El desenlace, de manera previsible, es la «consolidación de la paz», acompañada de los «derechos humanos» y la «paz» genérica. «África», como receptor principal del relato aparece como concepto independiente y no integrado con la población («*people*») debido a cierta ambigüedad en el texto. Posiblemente, el lugar de la población, que aparece como un tema o motivo global, sería el que ocupa África, pero hemos preferido dejar el concepto sin integrar, mostrando cómo influyen las decisiones de codificación. Las personas, entonces, y el desarrollo (¿podríamos entender por lo tanto el progreso entendido como desarrollo humano?) aparecen como los motivos principales del texto.

---

45 Naciones Unidas, *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*, Informe del Secretario General, A/52/871-S/1998/318 (13 de abril de 1998).

46 En los grafos de este apartado, los nodos están distribuidos automáticamente de tal manera que se evita en lo posible que se superpongan para facilitar su lectura. Compárense con los grafos en bruto del Anexo IV.



Grafo 7: CBPD en el Causes of Conflict de Naciones Unidas

### **Caso 5: Strategic Framework for Peacebuilding in Guinea-Bissau de Naciones Unidas (2008)**

En el SFP para Guinea-Bissau, como en la mayoría de los SFP, encontramos que el planteamiento (*P*) es confuso. Es difícil determinar cuáles son los prerequisites principales, el punto de partida. En cualquier caso, podemos intentar detectar ciertos patrones. Así, como actividades de mayor excentricidad encontramos varias del ámbito de la <lucha contra los estupefacientes> y, por lo tanto, de la seguridad: <*border regulation*>, <AOP> (Antinarcotics Operational Plan), <EPCDT&C> (Emergency Plan to Combat Drug Trafficking and Organized Crime). También aparecen la exportación de <arroz>, los servicios sociales básicos y el <género>. Elementos más importantes en grado, pero no tanto en excentricidad serían la <PBC>, el <fortalecimiento institucional> y la <sociedad civil>.

El nudo (*N*) está claramente dominado por el gobierno (<GoGW>), como sujeto y receptor (mientras que el concepto de Gobierno no agota las actividades estatales en el SFP, sí las centraliza en mayor medida que la PBC y la comunidad internacional, con un rol de dimensiones comparables pero fragmentado). Otros dos elementos esenciales son <*public revenues*> y el <crecimiento económico>. En menor medida, el <S&DSRP> (Security and Defence Sector Reform Plan), la reforma del sector de la seguridad (<SSR>) y la <reforma del sector judicial>. Vemos cómo las <mujeres> desempeñan también el papel de tema constante (*t*). Al final (*D*), encontramos la <estabilidad> y la <población>, como objetivo y receptor último, respectivamente. Las <elecciones> y la <NEC> (Nueva Comisión Electoral) también aparecen en este área.

Si tuviéramos que hacer, pues, una sinopsis de la trama de este SFP podríamos aventurar la siguiente: Con el apoyo de la PBC y la cooperación de la sociedad civil, arrancaremos con el establecimiento de la protección y de los servicios básicos en un contexto de altos niveles de criminalidad. El mayor esfuerzo habrá que ponerlo en la reforma y fortalecimiento de las instituciones estatales, cruciales para el desarrollo económico, siempre teniendo en cuenta la dimensión social y de género. La población disfrutará de la estabilidad democrática como resultado de todo ello.

Puede tratarse de un relato poco atractivo pero, como mínimo nos da ciertas claves para entender el plan a partir de sus énfasis, puntos de inflexión y protagonistas.



**Caso 6: Post-Conflict Reconstruction del Banco Mundial (1998)**

En el *Post-Conflict Reconstruction* del Banco Mundial los tramos son menos nítidos, pero es posible leer una historia más o menos lineal. Queda patente que el objetivo último del SFP es la prosperidad. La <paz> aparece en el desenlace, pero como finalidad secundaria. Los <excombatientes> y las <mujeres> se benefician de manera específica de todo ello.

En el planteamiento encontramos a las organizaciones internacionales financieras y de seguridad (aunque también a los <gobiernos>, en un rol hasta cierto punto relevante), con el cometido inmediato de lograr la <estabilización macroeconómica> y el establecimiento de la <seguridad> (incluyendo <DDR>, <mantenimiento de la paz>, <resolución de conflictos> y otros).

En la parte central del grafo destacan la rehabilitación de <infraestructuras> y la repercusión en <la población>. Si obviamos por un momento el temprano nudo macroeconómico, que tiene los mayores valores de intermediación, la secuencia sería una clásica: seguridad → infraestructuras → inversión y comercio → desarrollo. La concentración en las primeras etapas de todos los elementos de seguridad es consistente con un planteamiento de formación de Estado. Pero el énfasis en la estabilización macroeconómica, que precede a la <estabilidad> genérica y a la <reforma económica>, complica ese relato. Una interpretación sería que la dicotomía presente en este SFP entre desarrollo y seguridad genera dos líneas argumentales que recorren todo el plan, una económica (la principal) y una de seguridad y humanitaria. Ambas se cruzan en la rehabilitación de infraestructuras.

Es de reseñar también que las actividades políticas y legales, así como las organizaciones internacionales humanitarias y de desarrollo, se encuentran comparativamente muy infrarrepresentadas.



### **Caso 7: Estrategia de construcción de paz de la cooperación española para el desarrollo de AECID (2007)**

Acabamos el apartado con un relato inusual, el de la estrategia española.<sup>47</sup> En él, diversas dimensiones de la seguridad (‹RSS›, ‹desminado›, ‹control de armas›, ‹DDR›, etc.) ocupan un lugar destacado, similar al SFP del Banco Mundial. Sin embargo, ésta queda mediada por los elementos políticos precedentes de la ‹governabilidad democrática›, los ‹derechos humanos›, la ‹justicia transicional› y otros. Decimos que es inusual porque parece un ejemplo de proceso constituyente de ‹Estado› (tercero en intermediación), no constituido, donde la ‹legitimación› precede a la monopolización de la violencia (el ‹monopolio de la fuerza› se encuentra ubicado en *d*, como parte de un segundo, y muy poco prioritario, *cluster* de actividades y actores de la seguridad). Es cierto que la ‹población› sigue apareciendo como receptora pasiva (en este caso, la alta intermediación es debida a las relaciones taxonómicas),

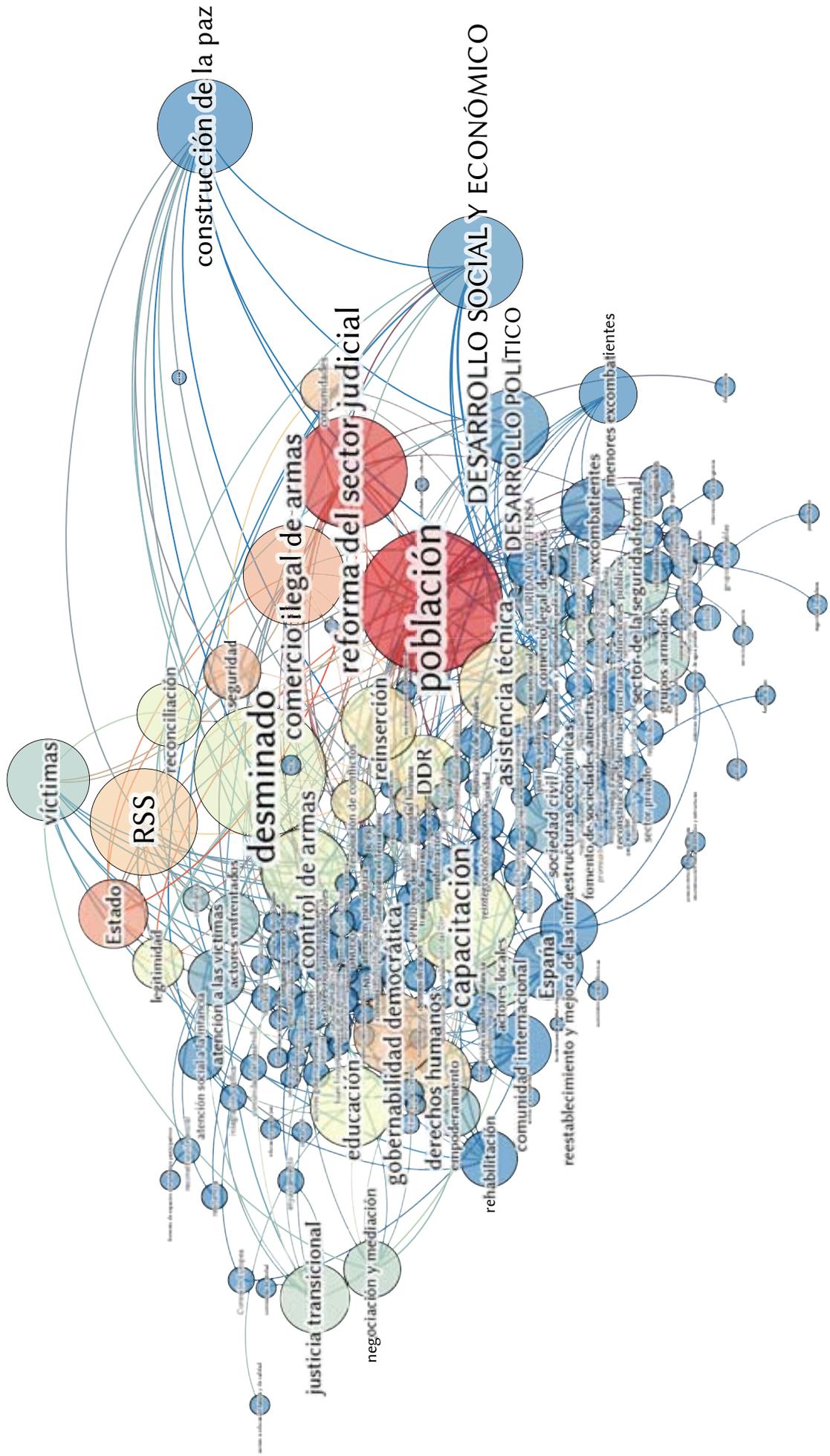
La ‹reforma del sector judicial› es el núcleo que conecta los elementos políticos y de seguridad entre sí y éstos con el ‹desarrollo social y económico›, que es relevante como objetivo en el desenlace, pero cuyo campo semántico apenas está presente en el resto del relato. El relativo poco interés que muestra este SFP en el desarrollo socio-económico a largo plazo cede espacio a las dimensiones política y de seguridad, pero también hace que éstas resulten más comprimidas que secuenciadas, por lo que se puede hacer complicado a partir del grafo adjudicar con certeza si efectivamente hay una visión constituyente del Estado, o si por el contrario existe una relación más compleja entre legitimidad y violencia. Pero creemos que la lectura inicial es coherente y se puede afirmar que, como mínimo, esta estrategia general hace un serio esfuerzo en proponer un planteamiento distinto en este aspecto.

\*\*\*

Creemos que la CBPD es una metodología prometedora. Los resultados de su aplicación son consistentes con la lectura intuitiva de los SFP, al tiempo que revela características profundas de éstos. La acumulación de numerosas actividades en el inicio (*P*) de la trama anticipadora concuerda con la noción narrativa de un planteamiento relativamente abierto y, pragmáticamente, con una situación donde no se da una priorización entre actividades concretas, sino que se presenta un menú (término utilizado a menudo en los SFP) de posibles vías de entrada. El nudo y el desenlace están, por una parte, más concretados, pero por la otra se trata del tipo de conceptos ambiguos o simbólicos que, precisamente, permite la articulación de una narrativa estratégica.

---

47 J. Núñez y B. Hagegraats, *Estrategia de construcción de la paz de la cooperación española para el desarrollo* (Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007).



Grafo 10: CBPD en la Estrategia de AECID

## 7.4. El círculo virtuoso

Después del análisis en los dos apartados precedentes, la cita que tomábamos de Kofi Annan en la discusión sobre la teoría de la modernización puede tomar un nuevo sentido.

No tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar.<sup>48</sup>

Una característica crucial de ésta y otras secuencias habituales es que siempre se componen de una actividad de cada uno de los tres pilares básicos. Retomemos los ejemplos de la página 157:

1. El desminado [S] es una condición previa para la producción agrícola [D], y la seguridad alimentaria permite la participación activa en política de las poblaciones afectadas por el conflicto [P].
2. La desmilitarización [S] permite la conversión, liberando recursos para actividades productivas [D]. La provisión de necesidades básicas es el fundamento de la legitimidad política [P].
3. El desarme de excombatientes [S] es un prerrequisito para la celebración de elecciones libres y justas [P]. El gobierno resultante tiene la autoridad legítima y el mandato para poner en marcha políticas de desarrollo [D].
4. El orden público [S] facilita el fortalecimiento de las instituciones de la administración pública [P] que son necesarias para implementar reformas económicas [D].
5. La seguridad [S] garantiza el imperio de la ley [P], que a su vez establece las condiciones necesarias para la inversión privada a largo plazo [D].
6. *the revision of current legal frameworks and measures to lessen bureaucracy [P], would create an enabling condition for the private sector and provide an important impetus to the creation of new sources of growth and employment opportunities [D]. Creating job opportunities for youth could also be an effective way to prevent young people from engaging in drug trafficking [S]*

El primero podría representarse como  $S \rightarrow D \rightarrow P$ , donde  $S$  representa Seguridad;  $D$ , Desarrollo socio-económico; y  $P$ , Reforma política. El segundo ejemplo también sigue el mismo patrón, mientras que los ejemplos del tercero al quinto serían  $S \rightarrow P \rightarrow D$ , y el sexto,  $P \rightarrow D \rightarrow S$ .

<sup>48</sup> Oficina Ejecutiva del Secretario General (EOSG), *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Informe del Secretario General, A/59/2005 (Nueva York: Naciones Unidas, 21 de marzo de 2005), §17. Una segunda formulación en el mismo documento (Anexo, §2) dice “los derechos humanos y el imperio de la ley”. En 2004, el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, había afirmado en Shanghai: “No habrá paz sin desarrollo y no habrá paz ni desarrollo sin justicia social”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual* (Madrid: Mundi-Prensa, 2005), 82.

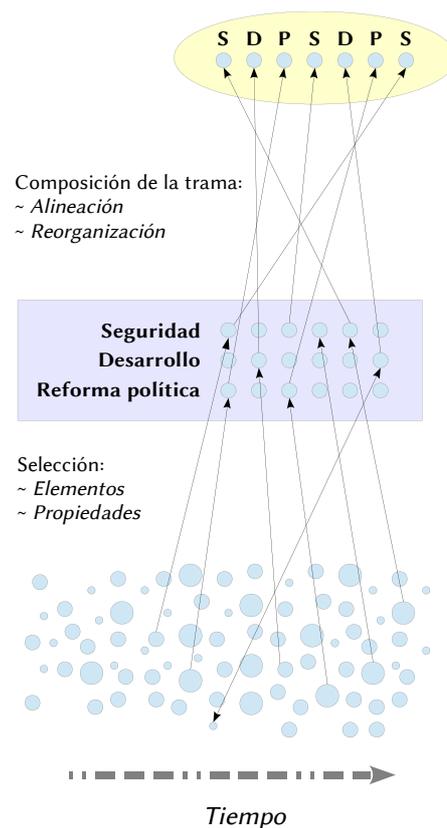
Los pilares son, por lo tanto, marcadores de algún tipo de patrón episódico que se superpone al de las fases. Proveen de una relación semántica y simbólica entre acontecimientos que genera una estructura narrativa que puede ser extendida en explicaciones nada inusuales como:

7. El desarme posibilita la celebración de elecciones, las cuales garantizan una distribución más justa de los recursos económicos, fomentando un entorno menos conflictivo, que facilita la reconciliación, que a su vez impulsa la cooperación para obtener bienes socio-económicos, etc.

Vemos, por lo tanto, el doble movimiento por el que pilares y secuencias de actividades se complementan para construir la trama. Esta estructura  $S \rightarrow P \rightarrow D \rightarrow S \rightarrow P \rightarrow D \dots$  es la de un círculo virtuoso en el que la causalidad circula a través de pilares, consolidando la paz a cada vuelta.

Mencionábamos respecto a la teoría de la modernización cómo la necesidad simultánea de todas las reformas requiere de la noción de refuerzo mutuo, provisto por las “secuencias a corto” o micronarrativas: la causalidad es explícita sólo en breves secuencias entre actividades de diferentes pilares. Estos fragmentos no logran crear una cadena de acontecimientos comprensiva e ininterrumpida. La función de cada breve secuencia es mostrar una imagen e “indicación al lector”<sup>49</sup> de la totalidad. Es así, a través de episodios empotrados e intercalados que reproducen y explican el arco completo que se construye la trama global. Mientras tanto, a nivel más general, el de los grandes pilares de la seguridad, el desarrollo y la reforma política, el discurso de la multidimensionalidad y el holismo no autoriza que se priorice entre aquellos.

En cambio, a nivel micro, operacional, las actividades son inevitablemente secuenciadas y priorizadas. Actividades para el desarrollo pueden ser previas o posteriores a actividades de reforma política. El agregado de estas secuencias nos permite apreciar diferentes acercamientos a este asunto. En el análisis de éste capítulo y el anterior, hemos visto que los aspectos de seguridad tradicional y de formación/construcción de Estado tienden a aparecer en el planteamiento como prerrequisito o en el nudo como principal obstáculo a superar. Ante todo, no percibimos una variación en este respecto debida a si el SFP se formuló antes o después del “giro” a la construcción de Estado. Cualquiera que sea en definitiva la transferencia de significado entre paz y Estado, parece que ha sido constante a través del período de apogeo del liberalismo sociocéntrico y de la nueva ortodoxia estadocéntrica liberal-realista. Así, la afirmación recogida en el SFP de Naciones Unidas para Burundi parece describir la condición estatista de ambos períodos:



**Diagrama 7.5: Pilares, selección de acontecimientos y alineación**

49 Bal, *Narratology*, 75.

La consolidación de la paz se basa en *la idea compartida por todos* de que el Estado asume sus funciones con plena soberanía, en nombre de todos los ciudadanos y en respuesta a sus necesidades esenciales. Supone también que el Estado dispone de los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para administrar los asuntos públicos de manera transparente y eficaz.<sup>50</sup>

Cuando todos estos elementos—los temas de caída y auge, las fases, los pilares, el patrón triádico, el círculo virtuoso—se combinan, resultan en una estructura en espiral o, mejor, helicoidal. Esto es, una narrativa que es al mismo tiempo circular y que avanza en una dirección determinada. El eje de una hélice actúa, al mismo tiempo, como eje de rotación y de deslizamiento. Pilares y secuenciación generan el movimiento de rotación y el impulso mínimo para la trama. Por su parte, las fases y tema proporcionan movimiento y dirección.

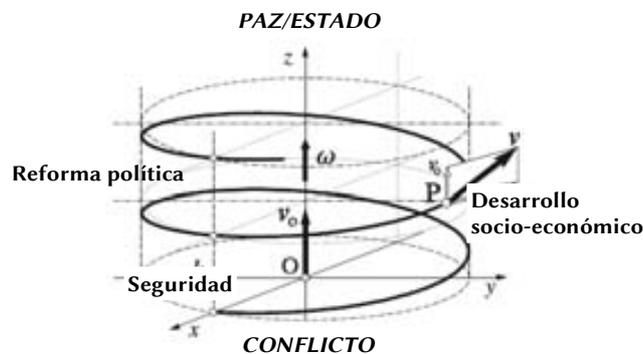


Diagrama 7.6: Estructura helicoidal del relato

Podemos explicar esta característica del relato de la consolidación de la paz como el resultado de la tensión natural entre un discurso técnico-administrativo desbordado por la complejidad del trabajo a desarrollar y la necesidad política de simplificar, popularizar y comunicar. En todo caso, el hecho de que surja este patrón no es casual. No sólo es el esquema implícito en la otra literatura sobre la consolidación de la paz, sino que también forma parte de acreditadas narrativas de desarrollo inspiradas, consciente o inconscientemente, por la dialéctica hegeliana. Muy posiblemente a esto se refería Fukuyama cuando afirmaba que la mayoría de los científicos sociales eran, de un modo u otro, modernizadores.<sup>51</sup>

En este capítulo hemos querido mostrar cómo en los propios SFP se dan dos niveles de significación. Entendiendo los planteamientos generales como principalmente retóricos y la planificación, práctica. Separando analíticamente sus niveles más retóricos de los más prácticos, los textos por sí mismos descubren la disociación entre lo que se dice y lo que se hace. Pero la narratividad permite mantener unidos los dos niveles y, de esta manera, el ejercicio persuasivo de la hipocresía organizada.

50 Comisión de Consolidación de la Paz (PBC), *Marco estratégico para la consolidación de la paz en Burundi* (Nueva York: Naciones Unidas, 2007), §19, énfasis añadido.

51 Fukuyama, desde su postura modernizadora conservadora, hace una crítica del proyecto “preempaquetado” de la modernización, incluyendo su uso del círculo virtuoso y la secuenciación de las “dimensiones del desarrollo” en *Origin of Political Order*, cap. 30.

Las lecturas que se pueden hacer de un SFP son prácticamente ilimitadas. La temática general de regeneración y progreso, y el patrón triádico de refuerzo mutuo entre los tres pilares de la seguridad, el desarrollo socio-económico y la reforma política permiten inundar un plan estratégico de proyectos, objetivos, actividades, tareas, etc., hasta garantizar que cualquier lector será capaz de tomar unos elementos y obviar otros (como recomiendan a menudo los SFP generales) y construir con esas herramientas una historia convincente para él o su audiencia.

A los autores de SFP les gusta equipararlos a un menú. Pero hemos mostrado que a pesar de la flexibilidad superficial, hay una historia en particular que están contando de manera implícita, dando así la razón a los críticos que consideran que los SFP más bien son recetas. Es lógico que esta capacidad para manifestar lo uno y su contrario acabe contribuyendo a los problemas de coherencia y credibilidad que la hipocresía organizada no puede resolver.



## 8. El reparto de la consolidación de la paz

### Quién hace qué

*Thus rode the King into Nottingham Town on that bright afternoon in the early fall season; and none rejoiced more than Robin Hood and his merry men to see him come so royally unto his own.*

*The Merry Adventures of Robin Hood*, Howard Pyle (1883)

En la evaluación del primer año de funcionamiento de la Comisión para la Consolidación de la Paz de Naciones Unidas, Johan Løvald, presidente de la configuración encargada de Burundi recalca el éxito del SFP para el país africano, cuyo único objetivo definía como “*to specify who does what task*”.<sup>52</sup> Ya hemos visto cómo el problema de la coordinación es uno central en la planificación estratégica para la reconstrucción. Pero la distribución de funciones entre los partícipes tiene implicaciones más profundas debido a los dilemas planteados entre intervención y autonomía, entre legitimidad y apropiación.<sup>53</sup>

En este capítulo realizamos dos tipos de análisis complementarios sobre el rol de los actores. En el primero (apartado 8.1), determinamos quiénes son los protagonistas y los personajes secundarios. Esto plantea diversas cuestiones sobre la relevancia atribuida a distintos actores en la construcción de paz y sugiere que es necesario el segundo tipo de análisis (8.2), basado en la relación de cada actor con los objetivos y que expresa mejor la agencia. A modo de sumario, cerramos el capítulo con la presentación del “reparto” de la consolidación de la paz (8.3).

### 8.1. Distribución de la atención narrativa y concreción: Protagonistas y personajes secundarios

Como lectores, ante un relato sabemos intuitivamente quién es su protagonista. Se trata del personaje que aparece más a menudo en el texto, quien lleva a cabo el mayor número de acciones y aquellas que son las más relevantes para el desarrollo de la historia. La *atención* de la que disfrutaban los protagonistas respecto a otros actores está tan descompensada que se ha logrado con éxito automatizar su detección en novelas a través de la simple medición de la frecuencia con que se mencionan los nombres de los personajes. En el Gráfico 8.1 (p. 178), Graham A. Sack representa la “distribución de atención narrativa” del más de un centenar de personajes en *The Pickwick Papers* de Charles Dickens.<sup>54</sup>

Como se puede apreciar, un pequeño grupo de personajes recibe la mayoría de las menciones, mientras que hay una larga cola de personajes rara vez mencionados. Dentro del conjunto de los personajes principales, la frecuencia con que se mencionan crece exponencialmente.<sup>55</sup> Mr. Pickwick es mencionado 3.202 veces, mientras que sus compinches lo son en clara disminución:

52 Departamento de Información Pública, “Press conference by new Chairman of Peacebuilding Commission, Kenzo Oshima of Japan” (Nueva York: Naciones Unidas, 27 de junio de 2007).

53 Paris, “Managing contradictions”, 4-6.

54 G.A. Sack, “Simulating plot: Towards a generative model of narrative structure”, en M.A. Finlayson (ed.), *Proceedings of the Third Workshop on Computational Models of Narrative* (Cambridge: MIT, 26 May 2012), 158.

1441 (Sam), 565 (Mr. Winkle), 330 (Mr. Tupman), etc. Este tipo de distribución se repite en todo el corpus de las 60 obras británicas del siglo XIX analizadas por Sacks. En todos los casos, la detección de personajes centrales a través de esta cuantificación corresponde con la percepción “intuitiva” o literaria.

### **Caso 8: PCRD Framework de la Unión Africana (2006)**

Podemos aplicar el mismo método a los SFP. En el Gráfico 8.2 (p. 179) la distribución de la atención narrativa en el *Framework for Post-Conflict Reconstruction and Development (PCRD Framework)* de la Unión Africana muestra claramente quién es el protagonista: la propia Unión Africana. Otros personajes centrales del relato son, en este orden: las mujeres, la población en general, los gobiernos africanos, el Consejo de Paz y Seguridad (PSC) de la UA, las niñas y la sociedad civil. En total, el documento nombra a 57 actores distintos. Como actores colectivos, a menudo un grupo pertenece ontológicamente a un grupo mayor (por ejemplo, los niños soldados a los niños, y estos a la población en general). Tomando una perspectiva narrativa, cuando dos actores desempeñan funciones distintas (es decir, tienen objetivos o relaciones con éstos diferentes) los hemos considerado actores separados.<sup>56</sup> Por lo tanto, a la UA, el PSC y la Comisión de la UA los consideramos distintos actores ya que las acciones asignadas al PSC y la Comisión son diferentes entre sí y con los de la UA. Por contra, dos actores, la agencia de la UA Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y el genérico “actores locales”, no se han incluido puesto que solamente presentan relaciones ontológicas con el resto de actores y no tienen asignada ninguna actividad específica.

¿Cuáles son las implicaciones y utilidad de conocer quién es el protagonista del relato de un plan de reconstrucción? Sabemos quiénes son los protagonistas porque sabemos más sobre ellos: qué hacen y quién son. Además de sus acciones, del protagonista de un relato conocemos más detalles sobre su pasado, sus características físicas y psicológicas, sus estados mentales, motivaciones y relaciones con otros personajes que del resto del reparto. Esto es debido a que los autores de narrativas de ficción o históricas aplican estrategias concretadoras sobre los protagonistas. Es decir, los diseccionan y contextualizan. Describen su carácter interno y externo, sus familias, sus trabajos, su situación financiera, quizá incluso sus infancias. Y a menudo sabemos todo esto a través de las propias palabras de los protagonistas, siendo testigos de diálogos y juicios internos. Todo esto es necesario porque de los protagonistas esperamos algún tipo de transformación como resultado de confrontar retos y dilemas. Como personaje, un buen protagonista es redondo o tridimensional mientras que los secundarios tienden a ser planos, unidimensionales.

Por lo tanto, de los personajes centrales de un SFP podemos esperar también conocer más detalles sobre su identidad, motivaciones y objetivos, incluso tensiones y dilemas internos. En el ejemplo que nos ocupa, se mencionan varios organismos, agencias y otras partes constitutivas de la UA, así como instituciones relacionadas y una lista completa de aliados, cada uno de ellos con sus propias funciones. Entre otros detalles, incluso se menciona la identidad previa de la UA, la OUA. Del mismo modo, la comunidad internacional está formada por organizaciones regionales, el

55 Véase la discusión en Sack, “Simulating plot” sobre si la distribución es, en rigor, exponencial, logarítmica o de ley potencial.

56 Un criterio heurístico adicional es figurarse que el relato fuera adaptado a una representación teatral y preguntarse quiénes obtendrían el estatus de personaje alegórico y por lo tanto un actor que los encarnara.

sistema de Naciones Unidas, IFI específicas (Banco Mundial, FMI, Banco Africano para el Desarrollo), y socios multilaterales y bilaterales. Esto nos indica que, como agente, la comunidad internacional no es homogénea, sino que tiene distintos intereses y motivaciones, pudiendo ser incluso contradictorios entre sí o, como mínimo, creando tensiones internas, de la misma manera que en un personaje tridimensional apreciaremos vacilaciones, dilemas y fluctuaciones. Esta concreción de la comunidad internacional es común a todos los SFP.

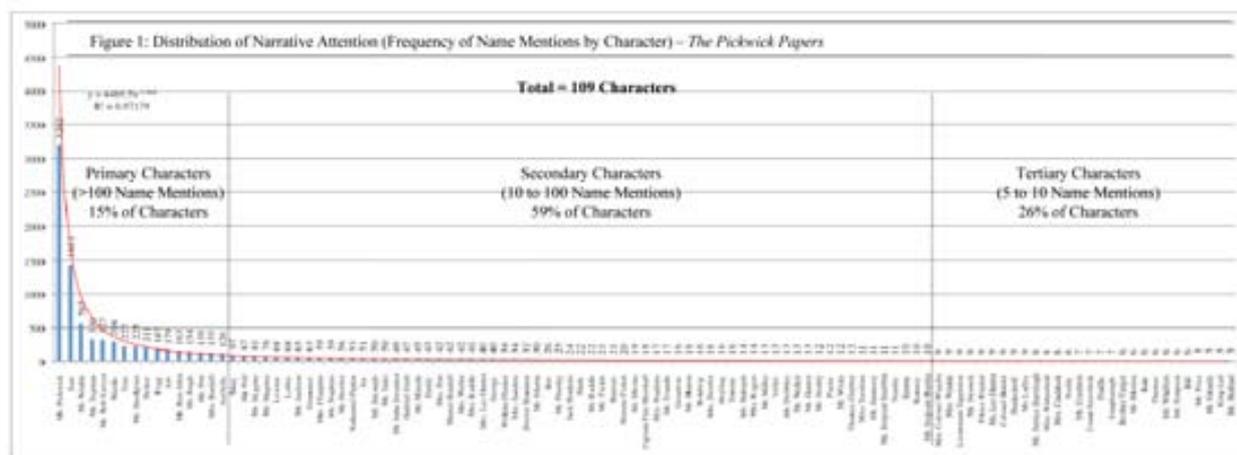
Las mujeres, en éste y en la mayoría de los documentos analizados, también constituyen un personaje central. En el *PCRD Framework*, además, es un protagonista tridimensional. Las mujeres son presentadas como parte de la población con necesidades especiales y, de manera más específica, se establece que pueden ser retornadas, excombatientes, viudas, niñas, y víctimas de la violencia de género y sexual.<sup>57</sup> También forman parte de la sociedad civil a través de las organizaciones de mujeres y, por tanto, no son sólo víctimas pasivas (más sobre el particular en las pp. 183-184). Además, se menciona la problemática relación de las mujeres con los perpetradores de abusos y excombatientes, cuando según el mismo texto ellas pueden pertenecer simultáneamente a este último grupo. Por lo tanto, aun a partir de menciones dispersas y telegráficas en un documento técnico, nos encontramos con un retrato *relativamente* elaborado de las mujeres, que presenta diversas facetas e, incluso, algunas ambigüedades.

Aunque no se trata del análisis psicológico y sociológico propio de una novela, la concretización comparativa entre los actores de los SFP es muy significativa. Como contrapunto nos puede servir el caso de la sociedad civil que, en contra de lo que podríamos esperar de la narrativa generada por el discurso de la paz liberal, es un personaje plano, infradefinido, unidimensional. En el *PCRD Framework*, sobre la sociedad civil se nos dice que está constituida—“entre otros”—por grupos religiosos, medios de comunicación y grupos de mujeres. En términos de distribución de la atención narrativa, los resultados de la sociedad civil no son demasiado malos, pero su nivel de *concreción* es bajo. Por norma general, en los SFP no encontramos mayores detalles sobre su composición, motivaciones, problemas, contradicciones, cambios dinámicos, etc. Se trata de un personaje plano, unidimensional, o personaje tipo (*stock character*). De hecho, sus características las asumimos a partir de significados intertextuales. Es decir, como cliché, estereotipado. Gracias a nuestra memoria, reconocemos a un personaje con chaqueta de cuero negro y una cicatriz en la cara como algún tipo de villano y sabemos qué esperar de él: la ejecución de su parte, y poco más. Una “sociedad civil vibrante” es un personaje estereotipado de manera análoga. *Asumimos* que apoya las políticas participativas, la democracia liberal, los derechos humanos y la reconciliación. No es necesaria mayor concreción. Se le menciona en aquellos pasajes donde se espera que cumpla su función y nada más. Cuando los grupos de la sociedad civil no se ajustan a esa descripción, se convierten en “comunidades” o “grupos minoritarios” y, como parte de la población pasiva, en receptores de las actividades de sensibilización, diálogo y reconciliación.

Pero más allá de los protagonistas, redondos o planos, la mayoría de los personajes ni logran mucha atención ni son concretizados. Los SFP no llegan nunca a mostrar la exuberancia en términos de personajes de las obras corales decimonónicas estudiadas por Sack. Sin embargo, es importante mencionar el efecto que tienen las “colas largas” conformadas por numerosos

---

57 Manteniendo la estricta autonomía de los distintos actores, diríamos que el actor “mujeres” se relaciona ontológicamente con un numeroso grupo de actores (“población”, “viudas”, “niñas”, etc.).



**Gráfico 8.1: Distribución de la atención narrativa en *The Pickwick Papers***

Fuente: Sack, “Simulating plot”, 158.

personajes que aparecen rara vez. En las obras literarias, estos personajes no están pensados para que el lector los recuerde. Constituyen más bien una masa despersonalizada o, como dice Sack, un “andamiaje narrativo, en el límite entre el personaje y el paisaje”.<sup>58</sup> La presencia de numerosos personajes en repartos corales dota de verosimilitud y realismo al relato, pero se trata de una falsa complejidad. Desde ese punto de vista, por lo tanto, no se puede inferir de la enumeración de un amplio número de actores en los SFP que el interés por ellos sea mayor. Para esto necesitamos considerar cuál es la concreción y cuáles son los roles que desempeñan.

Ese es por lo común el caso de grupos de la población cuando no aparecen bajo el paraguas de “grupos vulnerables” o “afectados por el conflicto”. Mujeres, niños, excombatientes, refugiados y desplazados internos desempeñan roles importantes en la mayoría de los SFP. Por lo general también son mencionados otros como los ancianos, las viudas, los pobres, los discapacitados, los enfermos, las minorías étnicas y religiosas, los jóvenes, los prisioneros, etc. En definitiva, cuando se habla de “grupos vulnerables”, se convierte en personaje central y aunque fundamentalmente pasivo muestra cierta concreción debido a que se unen diferentes comportamientos y expectativas (en la jerga, “necesidades específicas”). Por contra, como actores desagregados en una lista, a menudo pasan a un muy segundo plano.

En su discusión sobre nociones orientalistas en las Relaciones Internacionales, Christine Sylvester alude a las apariciones breves de la población:

*People from former colonies appeared in IR in cameo roles as exotic guerrillas, terrorists, and mass victims or mass celebrators of outcomes they did not determine through ‘normal’ democratic politics. They were people who needed to be killed or rescued.*<sup>59</sup>

Así, el análisis narrativo nos permite ver más allá de ciertas aseveraciones retóricas del discurso de la paz liberal presentes en los SFP. Dicho de manera sencilla, ser mencionado como “actor clave”, no convierte de manera automática a un actor ni en personaje central ni en agente sujeto. Las afirmaciones sobre la relevancia en términos generales para la construcción de paz de un

58 Sack, “Simulating plot”, 3.

59 C. Sylvester, “Post-colonialism”, en Baylis et ál. (eds.), *Globalization of World Politics*, 189b.

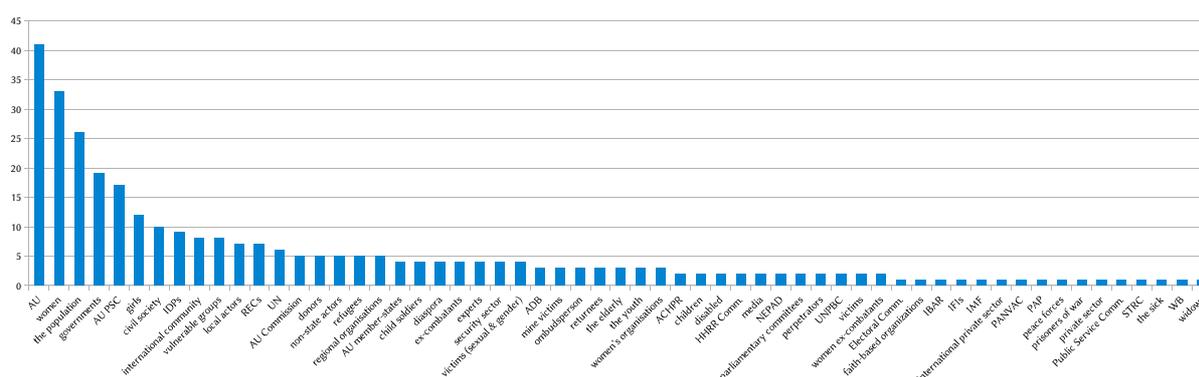


Gráfico 8.2: Distribución de la atención narrativa en el *PCRD framework*

actor u otro puede no verse acompañada por un esfuerzo equivalente en lo referente a asignarle acciones y características. Un discurso más coherente—un mejor relato—trataría a los actores clave también como personajes centrales. En ficción, saber más sobre los personajes se traduce en mayor verosimilitud. En las narrativas políticas demostraría una mayor atención a personas reales.

## 8.2. Análisis actancial

Aunque la función de protagonista (según la distribución de la atención) y de héroe (rol actancial) suelen coincidir en el mismo personaje, no podemos hacer la misma asunción respecto a todos los personajes. Sin ir más lejos, algunos protagonistas pueden tener roles eminentemente pasivos (por ejemplo, las mujeres o la población). Esto nos lleva a considerar que hay distintos modos de protagonismo (e intrascendencia). En esta sección vamos a complementar esta primera aproximación al tema de los personajes con el más profundo análisis de actantes basado en las funciones que desempeñan los actores en el relato.

Los actantes son actores o grupos de actores que comparten la misma relación respecto al objetivo o *telos* central del relato.<sup>60</sup> Esta clasificación colectiva es, además, muy apropiada para el relato de la consolidación de la paz, donde no hay actores individuales, no se dan los nombres propios, excepto los de grandes organizaciones. Las únicas excepciones, periféricas en lo que respecta a los segmentos concretos sobre planificación que son el objeto de este estudio, son las menciones de algunos líderes como el secretario general de Naciones Unidas (Boutros-Ghali, Annan, Ban Ki-moon) o presidentes de gobiernos de países en posconflicto (Karzai). En el caso de estos últimos, las referencias se limitan a preámbulos y firmas en algunos documentos. El secretario general puede aparecer tomando roles narrativos más importantes, como mostrábamos en el ejemplo de *Un programa de paz*. En el resto de los casos, los actores se mantienen colectivos y anónimos—sea cual sea la variabilidad y ambigüedad individual de las personas realmente existentes—desde el “personal de las Naciones Unidas” en *Un programa de paz* al “*We, the experts*” de la Declaración de Dili.

Vamos a proponer una clasificación provisional e intuitiva que nos sirva para iniciar la discusión. Los siguientes son lo que podríamos denominar como actantes genéricos:

60 Bal, *Narratology*.

<i>Objetivo o telos</i>	La paz duradera
<i>Sujeto o héroe</i>	Los constructores de paz
<i>Ayudante o aliado</i>	Socios y <i>stakeholders</i>
<i>Oponente o villano</i>	Los <i>spoilers</i>
<i>Receptor o víctima</i>	Víctimas y/o beneficiarios

El análisis detallado revelará con mayor precisión qué actores exactamente constituyen estos grupos. Veremos diferentes configuraciones de héroes y aliados, la dificultad de considerar como *stakeholders* a víctimas y beneficiarios, y una sorprendente carencia de villanos. Además, detectaremos otros actantes adicionales: el antisujeto y, más importante, el dador. En conjunto, este análisis de actantes nos permitirá detectar profundas contradicciones entre retórica y planificación que, en particular, cuestionan la idea de la construcción de paz “desde abajo”.

### ***Comunidad internacional, Estado y sociedad civil: Héroes y aliados***

En los SFP generales la comunidad internacionales tiende a aparecer como héroe y las autoridades locales como aliado. Lo contrario ocurre en los SFP de intervención, aunque en estos casos a veces los roles están más equilibrados. La principal excepción son los marcos de la OCDE, tanto del CAD como del IDPBSB, aunque el IDPBSB tiene más de *compact* colectivo entre g7+ y donantes que de estrategia autónoma de éstos últimos. También veremos en breve (p. 186) cómo en el *Causas del conflicto* de Naciones Unidas los gobiernos africanos obtienen el liderazgo del proceso. Hecha estas salvedades, la comparación entre los SFP generales y de intervención (los de Naciones Unidas y el Banco Mundial permiten una comparación directa) no deja lugar a dudas: se da una clara inversión de los roles.

Para ilustrar esta afirmación, volvamos al *PCRD Framework* de la Unión Africana, según el cual, en la implementación del programa, “el *liderazgo* nacional se aplica a todos los aspectos” mientras que las organizaciones internacionales “tienen el deber de *apoyar*”<sup>61</sup> estas acciones. ¿Cómo es posible que el compinche (la UA) disfrute de más atención que el supuesto héroe (bien sean éste los gobiernos o las poblaciones de los países africanos)? El hecho es que, en SFP generales, los profesionales internacionales son los protagonistas tanto si su actividad principal es proveer, implementar, garantizar o establecer elementos particulares para la paz (acciones “de hacer”), como si se trata de dar asistencia, promoverlos o apoyarlos (acciones “de ayuda”).

Se puede hacer una pertinente analogía literaria con la conocida historia de *Robin Hood*. El objetivo del personaje epónimo es facilitar que el Rey retorne a Inglaterra, lo cual logra al final del relato.<sup>62</sup> En el mundo que se describe, Robin Hood es un mero seguidor, un partidario, del Rey, que es el auténtico líder. Y, sin embargo, nunca consideraríamos al Rey como el protagonista de la historia, sino a Robin, cuya persecución de un objetivo (ayudar, al Rey y a otros muchos) es la pormenorizada en el relato. Del mismo modo, los SFP generales nos cuentan una historia sobre profesionales internacionales que persiguen la paz ayudando a otros (los socios nacionales), que a su vez ayudan a otros (la población afectada por el conflicto).

61 Unión Africana, *PCRD Framework*, §8 y §81, énfasis añadido.

62 En la tradición iniciada en el siglo XIX por Howard Pyle, que es la más popular en la actualidad.

El relato de la construcción de paz encuentra siempre ciertas dificultades a la hora de plantear ese rol asistencial dentro de la formulación de políticas de intervención. Por ejemplo, en la siguiente cita extraída de un informe del Consejo de Seguridad sobre la República Centroafricana podemos apreciar las contorsiones necesarias para hacer coherente la doble función de ayudante y de aquel que define los objetivos:

La República Centroafricana debe asumir sus responsabilidades para facilitar el compromiso de la comunidad internacional de ayudarla en la aplicación de las prioridades establecidas por la Comisión de Consolidación de la Paz.<sup>63</sup>

La República Centroafricana debe dejarse ayudar por la comunidad internacional... aunque para hacer aquello que la comunidad internacional quiere. El pasaje hace preguntarnos: ¿quién ayuda a quién? O, incluso: ¿quién manda aquí?

A menudo, los sujetos son también receptores del objeto al que aspiran. En historias románticas, el protagonista quiere su objeto de deseo (la otra persona) para sí. En cambio, en historias detectivescas tradicionales, el héroe quiere resolver el crimen para la víctima o la sociedad: el receptor del objeto (la verdad, o retribución) es otra persona. El relato de la consolidación de la paz es claramente del segundo tipo, y no sólo la narrativa general, sino cada fragmento de ella. Las acciones son llevadas a cabo por alguien (por lo general, la comunidad internacional o las autoridades nacionales) para alguien (por lo general, la población). A veces, estos personajes pueden ser sujetos y receptores, pero no es común. Un conjunto de actores desempeñan más a menudo el rol de sujetos y otro, el de receptores. Los roles en el *Compact* están representados en el Gráfico 8.4 (p. 182; desagregados en Gráfico 8.3, p. 182). Los gráficos muestran la distribución típica de roles en un SFP de intervención: Estado y comunidad internacional son héroe y aliado, respectivamente, y la población es el receptor, con un pequeño papel que interpretar para la sociedad civil.

A diferencia de otros actores colectivos, estos cuatro en el Gráfico 8.4 y, más adelante, en el Gráfico 8.5 y en el 8.6 (p. 188) no aparecen mencionados en los SFP como tales, sino que los hemos construido nosotros a través de la agregación de los que sí lo hacen. Normalmente, la clasificación entre estos cuatro grandes actores existe implícita en los textos, por lo que la combinación de actores es intuitiva y poco problemática. Sin embargo, debemos explicar algunas decisiones. Bajo *comunidad internacional* están integradas las organizaciones previsibles (v. pp. 49-53), los donantes y, de manera más discutible, los “países vecinos”. Sería posible conceptualizarlos como un actor separado, pero no lo hemos hecho porque 1) aparecen nombrados rara vez y en contados SFP, 2) a veces se les refiere en asociación a organizaciones regionales, y 3) siempre se les exhorta a actuar como parte de, o en armonía con, la comunidad internacional. El *Estado* incluye todas las instituciones, a todos los niveles, de la administración y referencias a grupos sectoriales como “los funcionarios”, o “la judicatura”. Instituciones independientes (p. ej., comisiones nacionales de derechos humanos), se incluyen aquí si son establecidas por la constitución u otra disposición legal. *Sociedad civil* integra a los grupos sociales organizados (v. pp. 60-61). El sector privado, o “los negocios”, también está contenido en este grupo, lo cual es controvertido. Hemos tomado esta

63 Consejo de Seguridad, *La situación en la República Centroafricana*, 6027ª sesión del Consejo de Seguridad, S/PV.6027 (Nueva York: Naciones Unidas, 2 de diciembre de 2008), 5a.

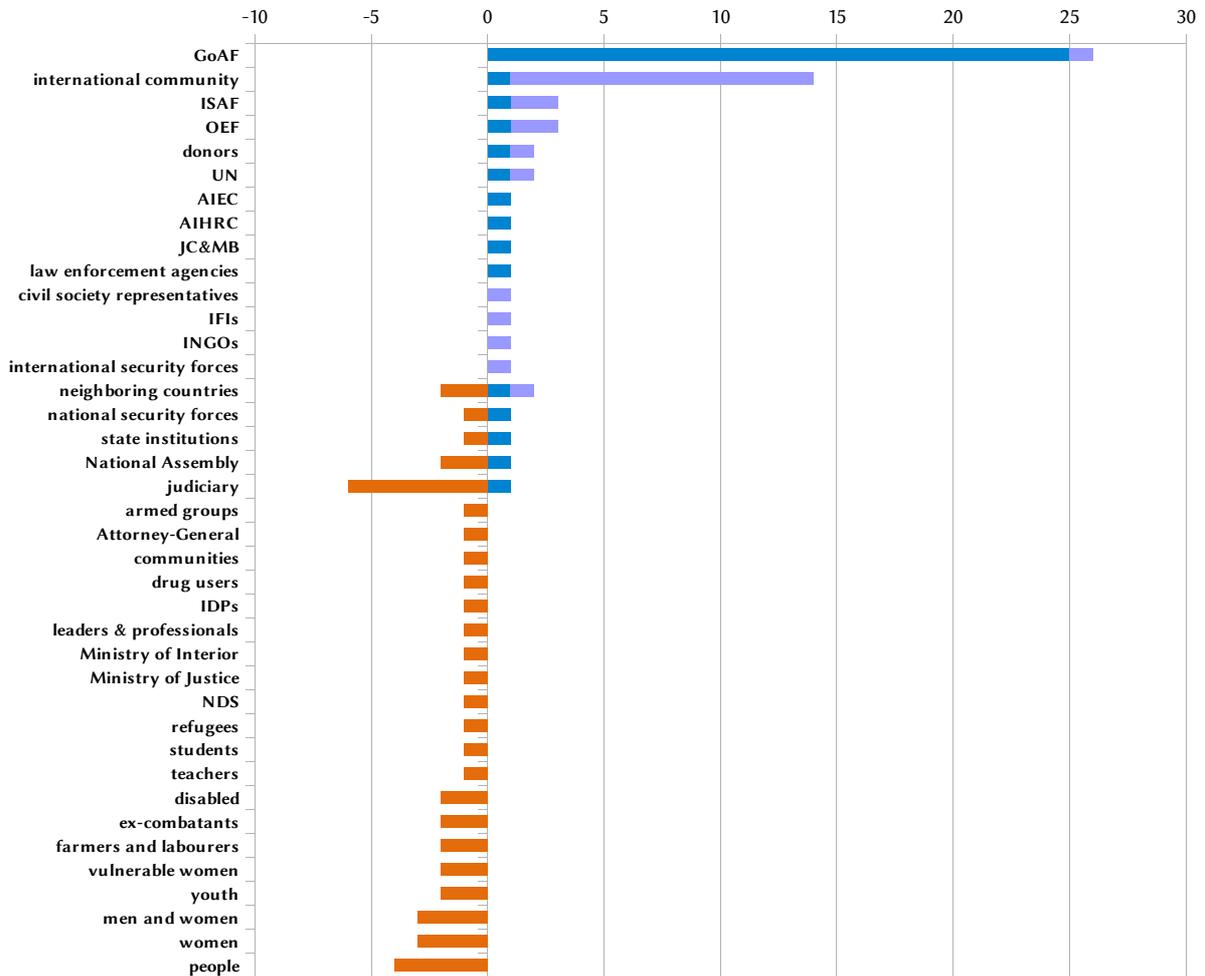


Gráfico 8.3: Actantes en el Afghanistan Compact I

■: Héroe; ■: Ayudante; ■: Receptor

Número de acontecimientos (actividades) en que un actor aparece como sujeto/héroe, aliado o receptor. Los roles de héroe/sujeto y aliado tienen valores positivos, y el de receptor, negativos. Muchas actividades en el texto no establecen claramente un receptor. Aunque se puede asumir que éste es la población (*people*), estas relaciones no se han computado.

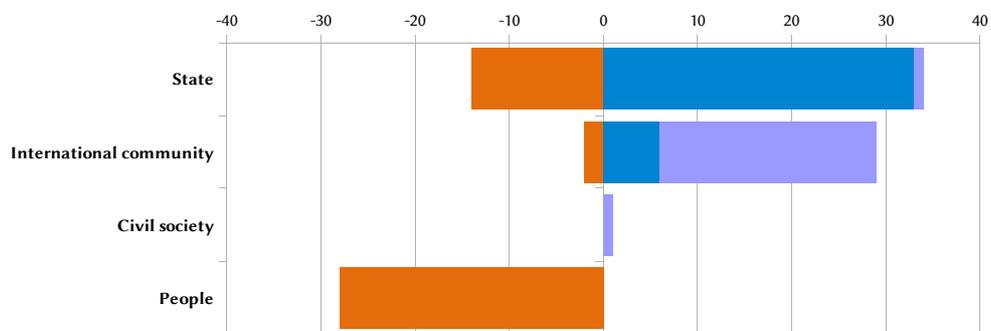


Gráfico 8.4: Actantes en el Afghanistan Compact II

■: Héroe; ■: Ayudante; ■: Receptor

Aparte de las integraciones obvias de conceptos, la comunidad internacional incluye a los países vecinos (de ahí los valores como receptores) y el Estado incluye la JC&MB.

decisión por simplificar ya que, como actor (otra cosa son las actividades para el fomento del sector privado), apenas está presente, y cuando lo está, es en funciones de apoyo o de “correa de transmisión” muy similares a las que se le otorga a la sociedad civil. Finalmente, en la mayoría de los SFP tiene sentido incluir dentro de la sociedad civil a los partidos políticos, o a las “partes del conflicto”, aunque en otros es mejor considerarlos parte del bloque del Estado. El último grupo, la *Población*, contiene a las personas en genérico y a los distintos colectivos sociales, estratos y grupos vulnerables que se mencionan.

Esta es, entonces, una historia sobre altruismo, abnegación y ayudar a los demás. Podemos imaginar cómo sería el relato de la consolidación de la paz si en vez de unos haciendo cosas para otros, éstos lo hicieran para sí mismos. ¿No sería esto más adecuado para una historia sobre construcción de paz verdaderamente desde abajo, apropiada localmente y empoderadora? Los héroes altruistas crean receptores pasivos, y por mucho que se insista en declarar las virtudes del desarrollo y la política participativas, el análisis de los SFP demuestra que la historia va por otro lado.

### ***La población: ¿víctima o stakeholder?***

Los SFP, siguiendo la práctica habitual en el ámbito de la cooperación internacional, evita referirse a los receptores de sus esfuerzos como “beneficiarios” o “población destinataria” (*target population*) y prefiere utilizar términos como “*stakeholders*” o, en todo caso, “población afectada (por el conflicto)” en un intento de dotar a la población de agencia y responsabilidad sobre las transformaciones en que está inmersa.

En la teoría literaria se utilizan conceptos muy similares. El receptor o destinatario, como hemos visto, es quien se beneficia de la acción del sujeto. Pero también tenemos la categoría actancial de víctima, que es alguien a quien las cosas le ocurren (primero malas, finalmente, buenas),<sup>64</sup> es decir, un sujeto pasivo. Y en nuestro relato altruista, víctima y receptor tienden a converger. Estas víctimas son la población, las personas, la gente afectada por el conflicto y por tanto los beneficiarios directos de las actividades para la reconstrucción, en especial, los “grupos vulnerables”, “grupos más vulnerables”, o “grupos en situación de vulnerabilidad” (también se ha buscado no estigmatizar a estos grupos a través de distintas formulaciones): niños, mujeres, refugiados, desplazados, discapacitados, heridos, ancianos y enfermos.

Aquí surge una nueva discordancia, entre la definición genérica de unos actores como *stakeholders* y su rol dentro de los planes que detallan las actividades a realizar como receptores o víctimas. A pesar del recurso a términos más obsequiosos, el análisis textual de los SFP demuestra que la población y cualquier subgrupo de ésta es tratada casi exclusivamente como receptor. No es necesario ni siquiera hacer un análisis narrativo: un simple análisis gramatical nos revela que la población es casi siempre predicado. Nos encontramos excepciones dispersas, pero los enunciados de los cientos de actividades que han sido codificados para este estudio construyen, de manera sistemática, a la población como receptor pasivo de las acciones de la comunidad internacional, los gobiernos o, en contadas ocasiones, las organizaciones de la sociedad civil. Como mencionábamos en el Prólogo, la alusión a procesos participativos—principalmente elecciones—

---

64 A.A., Berger, *Narratives in Popular Culture, Media, and Everyday Life* (Londres: Sage, 1997), 27.

parece invertir esta relación pero aún en estos casos, permítasenos insistir en este detalle, siempre nos encontraremos a la población como complemento de un segmento verbal.

### ***Los socios: ¿aliados o anti-sujetos?***

También encontramos anti-sujetos. Estos no son ni aliados ni enemigos, sino agentes con sus propios objetivos que actúan independientemente pero, consciente o inconscientemente, pueden ayudar u obstaculizar al héroe.<sup>65</sup> En el relato de la consolidación de la paz encontramos varios de ellos, por ejemplo, el sector privado, los cooperantes, o los políticos en según qué interpretaciones (como *political entrepreneurs*). El sector privado es paradigmático en este respecto. La autonomía de sus objetivos, hacer negocios, es ampliamente asumida, como lo es el hecho que en el desarrollo de sus actividades pueden, sin quererlo, empeorar una situación conflictiva o convertirse en un vector de paz.

A pesar de la “colonización” del discurso sobre la construcción de paz en otros ámbitos de la cooperación como resultado de la articulación de los complejos de seguridad y desarrollo, la sectorialización profesional hace que trabajadores humanitarios y otros cooperantes se construyan a menudo también como anti-sujetos, con objetivos desvinculados del relato principal, como puede ser la ayuda de emergencia o el desarrollo enfocado en una u otra área. Desde el ámbito de la construcción de paz se ha fabricado todo un marco para que, en la persecución autónoma de estos objetivos, al menos, no hagan daño (*Do No Harm*). Con el tiempo, se ha reconocido la capacidad, indirecta, de estos agentes para consolidar la paz y se ha intentado en nuevas narrativas construirlos como aliados. El personaje que sufre una transformación constituye un recurso literario de primer orden y el relato de la consolidación de la paz a menudo incluye descripciones de cómo enemigos o antisujetos se han convertido en fieles aliados. Pero mientras se presuponga en ellos un objetivo diferente, seguirán siendo anti-sujetos convenientes, pero nunca aliados.

También en contados casos los SFP mencionan a los países vecinos (no confundir con organismos regionales). Se exhorta a su colaboración, pero se asume que sus objetivos son independientes de los de la construcción de paz. No es la primera vez que nos encontramos con la analogía entre soberanía y agencia (v. Prólogo).

### ***La “estrategia-como-poder”: el dador y la ausencia de villanos***

Existe otra figura muy interesante que es la del dador (también llamado expedidor, emisor o poder).<sup>66</sup> El dador es alguien o algo que proporciona al héroe, o que constituye en sí mismo, los medios (el poder) para alcanzar su objetivo. Las diferencias entre el aliado y el dador son considerables. El héroe puede tener muchos aliados, pero normalmente sólo un dador. La ayuda recibida de los aliados es necesaria y bienvenida, pero nunca suficiente, mientras que la del dador es decisiva. No tiene que ser necesariamente una persona (por ejemplo, el dador o poder de Sherlock Holmes es su inteligencia). Y de la misma manera que los aliados no pueden ayudar en la

65 Bal, *Narratology*, 210.

66 *Donor, sender, dispatcher, y power*. Permanecemos circunscritos al modelo actancial propuesto por Bal en *Narratology*, basado en el de Greimas. Hay diferentes matices en cómo el dador es definido por otros autores. Cf. David Chandler, *Semiotics. The Basics* (Londres: Routledge, 2002) y B. Martin y F. Ringham, *Dictionary of Semiotics* (Londres: Cassell, 2000).

misma medida que el dador, los enemigos nunca tienen la capacidad de frustrar los planes del héroe que tiene el inverso al dador: el antidador. Éste tampoco tiene por qué ser una persona y a menudo es representado como una carencia.

¿Quién o qué es el dador y poder en los SFP? ¿Qué es aquello que una vez poseído, hace a los héroes estar dispuestos a enfrentarse a su misión? En contra de lo que se podría suponer, este rol no es desempeñado por los gobiernos donantes, ni las fuerzas militares, ni los poderes locales (*power brokers*). Aunque el acceso a los recursos de estos actores es crucial, siempre se reclama su ayuda, pero nunca de manera que se pueda interpretar que toda la empresa depende de ellos. Lo que todos los SFP declaran, en cambio, es que a pesar de los mejores esfuerzos de todos los implicados, lo que se necesita en la consolidación de la paz es coordinación y coherencia.

Esto es, los SFP presentan *al propio marco estratégico* como el dador/poder. Como en los cuentos populares, en los que el dador proporciona al héroe con algún tipo de artefacto mágico, un ritual similar se ejecuta en las páginas de los SFP: los expertos que han formulado el documento proveen a los profesionales con el instrumento necesario, una directriz, para perseguir su objetivo.<sup>67</sup> De hecho, las contadas veces que la comunidad internacional aparece como receptor lo hace en relación a actividades para el fortalecimiento de la coordinación y la planificación estratégica.

Se da una total consistencia al respecto en todos los textos analizados. Los expertos, que hacen las veces de narradores, presentan su propio marco de políticas como el poder, y a la audiencia como los héroes. En consecuencia, el relato de los SFP ha de resultar atractivo, si bien un tanto torpe, para su audiencia. El SFP utiliza la narración predictiva para persuadir y legitimarse a sí mismo, como si dijera “sin mí, la empresa en la que os estáis embarcando fracasará”.

## Spoilers

El oponente o villano son los *spoilers*.<sup>68</sup> Según una guía técnica de Naciones Unidas y el Banco Mundial, “*spoilers are individuals or parties who believe that the peace process threatens their power and interests and will therefore work to undermine it*”.<sup>69</sup> El *spoiler* no se define por tener unos objetivos diferentes, sino por su relación con el objetivo de la paz, la cual consiste en bloquear, dificultar, socavar, retardar o hacerla descarrilar. Además, la conceptualización de los *spoilers* presupone la existencia de otros agentes comprometidos con el proceso de paz y, por lo tanto, una visión antagónica respecto al *telos* que se ajusta al modo narrativo. Se constituyen como auténticos “enemigos de la paz”.<sup>70</sup> Newman y Richmond apuntan que el término *spoiler* contiene un juicio normativo muy concreto: el *spoiler* se construye como aquel que intenta coartar los objetivos de la paz liberal en favor de otros objetivos “deshonestos”.<sup>71</sup>

67 Se ha dicho que, en realidad, en la narrativa política modernista “*planning is the hero, slaying the dragons of greed and irrationality and if not always triumphing, at least always noble, on the side of angels*” (Leonie Sandercock citado en Throgmorton, *Planning as Persuasive Storytelling*, 22).

68 A veces traducido como “saboteador”, por lo general se utiliza el término original en inglés.

69 Naciones Unidas (UNDG) y Banco Mundial, *Joint Guidelines*, 6, n. 5.

70 E. Stepanova, “Terrorism as a tactic of spoilers in peace processes”, en E. Newman y O. Richmond, *Challenges to Peacebuilding: Managing Spoilers during Conflict Resolution* (Tokio: United Nations University Press, 2006), 78.

71 E. Newman y O. Richmond, “Obstacles to peace processes: Understanding spoiling”, en *íd.* (eds.), *Managing Spoilers*, 2.

Si los héroes tienden a formar parte o ser aliados de la comunidad internacional, los *spoilers* suelen desarrollar su actividad a nivel regional, nacional o local. Por supuesto, también los hay que trabajan a nivel internacional (multinacionales, agentes políticos de otros países, diásporas, etc.).

*Spoilers* potenciales como combatientes aún sin desmovilizar, perpetradores de abusos, “emprendedores políticos” y otros similares aparecen, si lo hacen, en los relatos intercalados sobre cada actividad. Pueden ser candidatos a desbaratar esta actividad o aquella, pero nunca parecen constituir una amenaza total al esfuerzo por consolidar la paz. En realidad, los enemigos de cualquier tipo brillan por su ausencia en los SFP. Como documentos políticos primordiales, esto puede ser encomiable: en vez de personificar, acusar y dar una importancia desmedida a oponentes y obstruccionistas, los SFP se escriben en un tono positivo.

Por otra parte, como estrategia de planificación, el hecho de que no se consideren riesgos, obstáculos, planes B, etc., es singular. Pero desde un punto de vista narrativo, es casi una aberración. En toda narrativa que se precie tiene que haber, al menos, un antidador, o un enemigo identificable, por abstracto que sea. Y, en efecto, no es difícil descubrirlo en el relato de la consolidación de la paz, donde problemas y retos particulares son agregados en un monstruo mayor: la complejidad. La complejidad, y muy en especial la complejidad *política*, es el mayor adversario de la planificación y actuación política y la manera de enfrentarse a él para evitar el fracaso es con ayuda del marco estratégico. Se trata de un relato cerrado en sí mismo, con tal fijación en el anti-dador (la falta de planificación) que descuida el tratamiento de pequeños oponentes, relegados a aparecer en los episodios e historias paralelas de la planificación de iniciativas y tareas concretas diseñada por otros autores. Sería necesario ampliar el estudio del intertexto de la consolidación de la paz para detallar estos roles.

### ***Caso 9: Naciones Unidas 1992-1998***

Con este método podemos aventurarnos también a trazar la evolución en los roles de los principales actores en los SFP. Hemos analizado tres textos de Naciones Unidas (*Un programa de paz* de 1992, *An Inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities* de 1996 y *Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África* de 1998) que, aun siendo diferentes en importantes aspectos (el *Programa* es algo impreciso, el *Inventory*, muy exhaustivo, y el *Causas de los conflictos*, enfocado en un continente), nos permiten hacer comparaciones ya que hay más consistencia en los términos utilizados que si se tratara de documentos de distintos organismos. No son los únicos, pero consideramos que son los principales documentos de la organización entre los que tratan la consolidación de la paz en la década de los noventa.

En el agregado hemos codificado 371 relaciones, clasificándolas según si los actores son héroes/sujetos, aliados o receptores. Los resultados (Gráfico 8.5, p. 187) muestran un mayor protagonismo y liderazgo de la comunidad internacional en comparación con los del *Compact* (Gráfico 8.4, p. 182). De hecho, el Estado es un “receptor neto” cuando combinamos los roles de todas las instituciones de la administración.

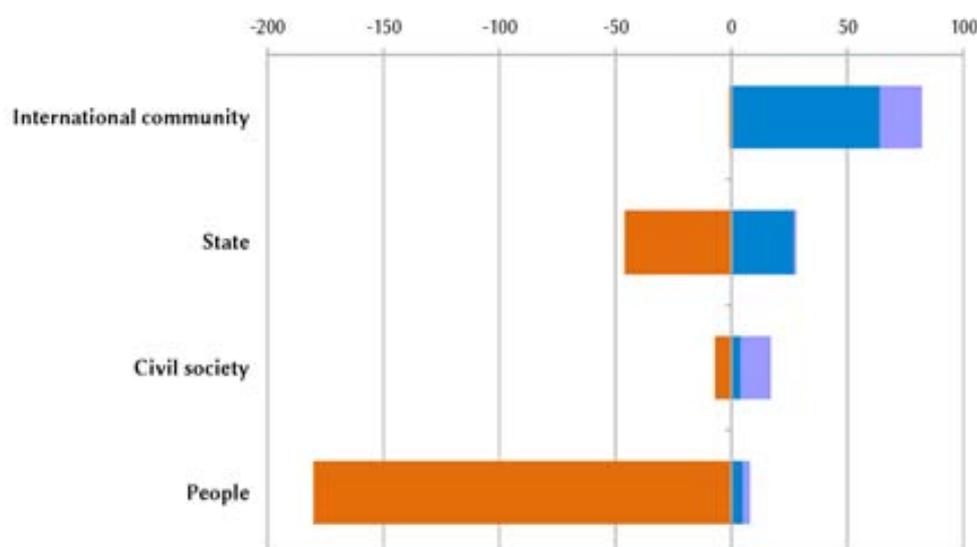
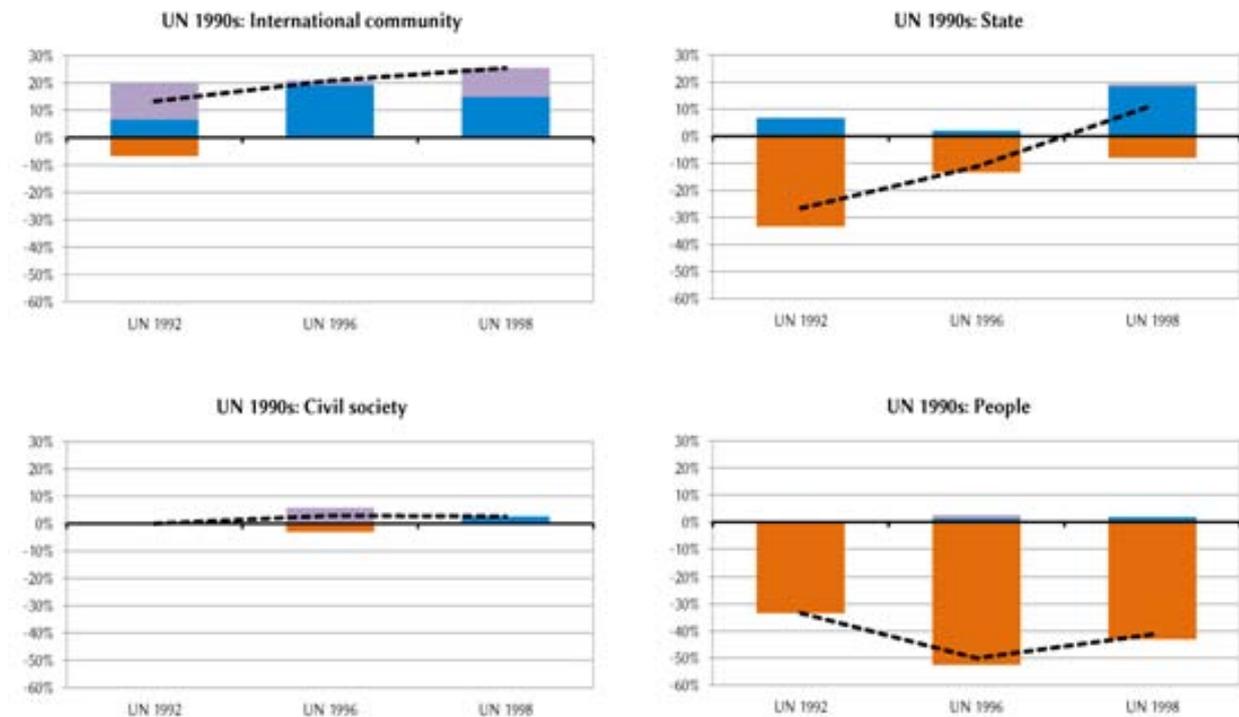


Gráfico 8.5: Roles actanciales, Naciones Unidas 1992-1998, agregados

■: Héroe; ■: Ayudante; ■: Receptor

Pero estos datos agregados están fuertemente distorsionados por el hecho de que el *Inventory* es, con diferencia, el texto con mayor detalle de los tres (el número de relaciones descritas en éste supera al de los otros dos documentos juntos). Podemos hacer una comparación más provechosa si en lugar de considerar las ocasiones en que cada actor es asignado a uno u otro rol en cifras absolutas, calculamos su porcentaje respecto al total de actividades en cada documento. El resultado, para los cuatro grandes actores colectivos que estamos utilizando, es el que se presenta en el Gráfico 8.6 (p. 188).

Esto nos permite apreciar muy claramente la evolución que se da entre 1992 y 1998. El papel de la comunidad internacional muestra una ligera tendencia a ser más activo, aunque es difícil interpretar si los cambios entre el rol de héroe y ayudante son significativos, ya que el *Inventory*, un documento quizá más de consumo interno, lógicamente describe las actividades en que Naciones Unidas es más activa y toma roles de liderazgo. La evolución del Estado, sin embargo, es mucho más fácil de apreciar e interpretar. En los dos primeros textos, los gobiernos locales son principalmente construidos como receptores de la asistencia de la comunidad internacional. En 1998, a estos gobiernos ya les ha sido transferido el liderazgo de la mayoría de las actividades. Dado que la población mantiene su papel de víctima/beneficiaria y la sociedad civil, uno casi irrelevante, creemos que esta evolución no responde tanto a un retraimiento de la comunidad internacional en favor de la apropiación local en su sentido más amplio, sino que refleja el creciente interés por el fortalecimiento de las instituciones y la conciencia de la amenaza que supone la debilidad estatal. Como mencionábamos en el apartado 3.2, aunque el giro al estadocentrismo se hace efectivo en el momento en que se identifica construcción de paz con construcción de Estado, el cambio de perspectiva ya se había ido fraguando antes debido a los dilemas impuestos por el fracaso de algunas intervenciones de paz. Nuestro análisis actancial parece plasmar de manera nítida al menos un aspecto de esa evolución.



**Gráfico 8.6: Roles actanciales, Naciones Unidas 1992-1998, tendencias**

■ Héroe; ■ Ayudante; ■ Receptor

Los puntos conectados por la línea discontinua son los valores netos (héroe + aliado + receptor). Los roles de héroe/sujeto y de aliado tienen valores positivos, y el de receptor, negativos.

### 8.3. Conclusiones sobre el reparto

Recapitulando, los SFP relatan historias donde los sujetos no hacen cosas para sí mismos, sino para otros, lo cual de forma inevitable crea receptores pasivos. Los SFP generales asignan más a menudo el rol de sujeto-héroe a los constructores de paz internacionales, mientras que los SFP de intervención tienden a mostrar a los gobiernos nacionales como el héroe y la comunidad internacional como su aliada, aunque hay variaciones sobre esto. Encontramos menos diferencias en torno a los receptores, un rol que recae de manera consistente sobre la población y/o los grupos vulnerables y, en menor medida, sobre los propios gobiernos. Comunidad internacional, gobierno y población son los protagonistas del relato. Otros agentes, como la sociedad civil, el sector privado o los donantes (cuando se distinguen de organismos e instituciones de la comunidad internacional) no desempeñan sino papeles secundarios. Las mujeres constituyen una excepción ocasionalmente, recibiendo el estatus de protagonista y cierto grado de agencia. En términos generales, la narrativa política de los SFP contradice la, por otra parte, frecuente y explícita disposición hacia el desarrollo y la construcción de paz desde abajo, apropiada localmente (por agentes distintos al gobierno central) y participativa. Finalmente, los SFP hacen uso de lo que hemos denominado como “el artificio del plan como poder”: se presentan a sí mismos como el necesario poder para dominar y superar la complejidad política.

**Tabla 8.1: El reparto de la consolidación de la paz**  
Los protagonistas están señalados con un rombo (◆)

	<b>SFP generales</b>	<b>SFP de intervención</b>
<b>Sujeto o héroe</b>	◆ <i>Los constructores de paz: profesionales internacionales o la Comunidad Internacional</i>	◆ <i>Gobiernos/Estados de los países afectados por el conflicto</i>
<b>Objeto o telos</b>	<i>La paz duradera</i>	
<b>Oponente o villano</b>	<i>“Spoilers”</i>	
<b>Ayudante o aliado</b> (por orden de relevancia)	“Socios”: ◆ <i>Autoridades nacionales</i> <i>Sociedad civil</i> <i>Donantes</i>	“Socios”: ◆ <i>Socios internacionales</i> <i>Sociedad civil</i>
<b>Dador/poder</b>	<i>Los expertos/el marco estratégico</i>	
<b>Dador negativo</b>	<i>La complejidad y la ausencia de un marco estratégico</i>	
<b>Receptor o víctima</b>	◆ <i>“Beneficiarios” o “stakeholders”: la población de los países afectados por el conflicto o un subconjunto de ésta, por ejemplo, las mujeres o los “grupos vulnerables”</i>	
<b>Antisujeto</b>	<i>El sector privado, los trabajadores humanitarios o cooperantes para el desarrollo</i> <i>Los países vecinos</i>	



## 9. Cuento, entramado y reparto del *Afghanistan Compact*

*"What are you looking so hard, Dad?"*

*"I was looking for Earthian logic, common sense, good government, peace, and responsibility."*

*"All that up there?"*

*"No. I didn't find it. It's not there anymore. Maybe it'll never be there again. Maybe we fooled ourselves that it was ever there."*

*"Huh?"*

*"See the fish," said Dad, pointing.*

*The Martian Chronicles, Ray Bradbury (1945)*

En el último capítulo de análisis vamos a concentrar varios de los aspectos explorados hasta el momento en el estudio de un solo caso. Retornamos al *Afghanistan Compact*, que habíamos tratado parcial y superficialmente en el Prólogo, para relacionar los distintos elementos de análisis narrativo con los tres principios de la paz liberal, y consideraremos de qué manera el Estado es central y/o prioritario en el este texto. Aprovecharemos para reiterar ciertas características generales de los SFP.

El *Compact* es un documento breve, como es habitual—y testimonio de una actitud altomodernista—en los SFP. En sentido estricto, el *Compact* consiste en cuatro páginas en las que se establecen una serie de principios y objetivos, estos últimos clasificados en tres pilares:

1. <Seguridad>
2. <Gobernanza, imperio de la ley y derechos humanos>, y
3. <Desarrollo económico y social>

Acompaña a estos pilares la “prioridad transversal” de la <lucha contra los estupefacientes>.

Un anexo de seis páginas (“Annex I. Benchmarks and timelines”) complementa el texto principal. En él se recogen compromisos específicos tomados por ambas partes, en la forma de objetivos y actividades, detallándose así algo más los ámbitos de actuación y presentado una taxonomía de las actuaciones previstas que es también habitual en los SFP. Por ejemplo, el pilar <Desarrollo económico y social> se subdivide en a) <Recursos naturales e infraestructura>, b) <Educación>, c) <Sanidad>, d) <Agricultura y desarrollo rural>, e) <Protección social>, y f) <Gobernanza económica y desarrollo del sector privado>. Éstos, a su vez, incluyen varios elementos. Por ejemplo, <Recursos naturales e infraestructura> concierne a las áreas de <Carreteras>, <Transporte aéreo>, <Energía>, <Minería y recursos naturales>, <Gestión de recursos hídricos>, <Desarrollo urbano>, y <Medio

ambiente». En el Prólogo observábamos esta misma estructura en su sentido inverso, partiendo de las actividades proyectadas para el «desarrollo rural integral».

Otros anexos incluyen el mutuo acuerdo de respetar los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo,<sup>72</sup> una escueta página sobre coordinación y observación y el listado de países y organizaciones participantes en la Conferencia de Londres. En su conjunto, el preámbulo, el cuerpo del *Compact* y sus anexos se condensan en un total de 16 páginas. El presente análisis se circunscribe al *Compact*, su preámbulo y el Anexo I.

Como todos los SFP, el *Compact* presenta tres tesis complementarias, contradictorias en ocasiones, con distintos orígenes y audiencias, y con diferente explicitud. A primera vista, el *Compact* refleja la idea de que “todo es importante”. A pesar de ello, el análisis textual revela de manera clara que prioriza los elementos de la seguridad humana en línea con la doctrina de la consolidación de la paz liberal. No obstante, en un análisis en mayor profundidad, surge la seguridad tradicional como prioridad implícita, reflejando no sólo el giro hacia la construcción del Estado, sino una condición estatista (en el apartado 1.4 veíamos algo muy similar respecto al ámbito de la microfinanciación). A continuación iremos avanzando por los tres niveles de significación que corresponden aproximadamente a los tres principios de la paz liberal: pilares y modularidad (multidimensionalidad), trama y priorización (enfoque en las personas), y personajes (transformación desde abajo).

Señalábamos el hecho de que en unas pocas páginas el *Compact* establece las líneas maestras de la reconstrucción de Afganistán. Como acuerdo político es lógico que sea abreviado, retórico y ambicioso. Sin embargo, no por ello abandona la pretensión de inventariar y clasificar numerosas actividades concretas a desarrollar en la forma de un plan estratégico (en nuestro análisis codificamos un total de 162 actividades, procesos u objetivos, 46 actores y 10 marcadores espaciales) al tiempo que da el mínimo detalle sobre principios generales u operacionales. Esto es reflejo de cómo el enfoque global de la construcción de paz internacional ha hecho uso de un paquete de medidas cada vez más extenso, común en lo esencial a todos los contextos posbélicos, para lograr una transformación súbita, en términos relativos, de la sociedad.

Astri Suhrke ha examinado la relación entre reconstrucción y modernización en Afganistán.<sup>73</sup> La investigadora confirma el carácter tecnocrático y modernista (descrito como “*a project of social engineering—complete with timetables and benchmarks*”)<sup>74</sup> de una intervención ajustada al modelo estandarizado de transformación total para lograr una democracia de mercado. Las nociones del paquete integrado y cambio drástico amarran firmemente las intervenciones para la consolidación de la paz al alto modernismo. En esencia, el paquete es el mismo que en las décadas de los

---

72 *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Apropiación, armonización, alineación y resultados y mutua responsabilidad* (París: Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, 28 de febrero – 2 de marzo de 2005).

73 Suhrke, “Reconstruction as Modernisation”. Distintas versiones de la historia de Afganistán desde el siglo XVIII desde el prisma de los esfuerzos por construir un Estado moderno, en Cramer y Goodhand, “Try again, fail again”; Wilke, “State-building in Afghanistan?”; y M. Bhatia, “The future of the mujahideen: Legitimacy, legacy and demobilization in post-Bonn Afghanistan”, *International Peacekeeping*, 14:1 (2007).

74 Suhrke, “Reconstruction as Modernisation”, 1291.

cincuenta y los sesenta, igualmente articulado por la conceptualización del Estado weberiano occidental.

Nos enfrentamos, pues, a un programa para acometer numerosas transformaciones a nivel político, económico, social y cultural, pero el *Compact* no muestra una priorización de actividades y objetivos, sino un enfoque sectorial (los tres pilares) y una estructura de árbol a partir de estos. Buena parte de las lagunas de significado que dejan estas prescripciones detalladas pero poco profundas se completan de manera intertextual. Se dan numerosos sobreentendidos que son inteligibles para quien está familiarizado con los documentos previos sobre los que se construyen los SFP. Pero también dejan amplísimos resquicios para la interpretación y para que exista la posibilidad de ejercer la hipocresía organizada. Marina Ottaway argumenta que estos requisitos sin priorizar imponen unas exigencias inabarcables tanto al gobierno local como a la comunidad internacional. De tal planteamiento, sólo puede surgir confusión y frustración:

*The logic of this comprehensive approach is impeccable, because all the...issues are interlinked and a state that only addresses a few is still at risk of collapse. Comprehensiveness, however, can also lead to the absurd.*<sup>75</sup>

Ottaway protesta sobre cómo tanto un país pobre con un Estado colapsado (Sierra Leona), como uno con una situación sensiblemente mejor (Croacia), fueron “abrumados” y “machacados”<sup>76</sup> por las exigencias de la comunidad internacional en este respecto. Los compromisos a corto plazo son exhaustivos en lo político, económico y social, y supondrían un reto hasta para estados consolidados. Pero, como mencionábamos anteriormente, el modelo del *shock* se asume de aplicación aún más fácil en contextos posconflicto y frágiles, donde apenas queda nada que destruir para volver a construir.

Tras los éxitos militares y políticos iniciales en Afganistán, la comunidad internacional asumía que con la suficiente financiación y coordinación, se resolverían los problemas técnicos de implementación del plan para la reconstrucción. Pero la sobrecarga del proyecto impuso dificultades al compromiso y coordinación de fondos y actores. En cualquier caso, como apunta Paris, el problema de la coordinación se puede utilizar fácilmente como excusa para justificar el fracaso de una operación. El planteamiento tecnocrático oscurece lo que a menudo son problemas de coherencia, es decir, son consecuencia de la imposibilidad de dar respuesta a diferentes objetivos e intereses políticos.

La propia ambición del proyecto aumentó las expectativas de las élites y la población afganas, la competitividad por los recursos económicos y políticos, la lucha entre facciones y, en consecuencia, contribuyó a provocar el “efecto de una olla a presión”.<sup>77</sup> Se ha llegado a afirmar que en el contexto afgano tanto políticos y profesionales de ONG locales, como los distintos gobiernos donantes y organismos internacionales han competido, como mínimo, en la misma

75 M. Ottaway, “Rebuilding state institutions in collapsed states”, *Development and Change*, 33:5 (2002), 1007. Por su parte, Suhrke recuerda que la principal razón del fracaso del temprano programa de modernización del rey Amanullah Khan en los años veinte fue precisamente su “*ambitious scope and pace*” que imponía numerosos cambios sin contar con el apoyo suficiente, “Reconstruction as Modernisation”, 1297.

76 “*Overwhelmed*” y “*crushed*”, Ottaway, “Rebuilding state institutions”, 1007-1008.

77 Suhrke, “Reconstruction as Modernisation”, 1299.

medida en que han cooperado.<sup>78</sup> Como en otros lugares, ha fracasado la idea de una intervención rápida, quirúrgica, que permitiera abandonar el país tras haber asesorado técnicamente en la construcción de un Estado democrático sin enfangarse en el consabido cenagal (*quagmire*) de las luchas autóctonas por el poder.

Hacemos uso del análisis narrativo para determinar cuáles son la estructura y prioridades implícitas en el *Compact*, lo cual debería ayudarnos a explicar tanto los sobreentendidos como la potencial incoherencia del plan estratégico. Empezamos a trabajar a partir del Grafo 11 (p. 197), que contiene 190 nodos (145 objetivos, procesos o actividades, y 45 actores, tras expurgar de las 218 codificaciones originales las referencias espaciales y otros conceptos inconexos, v. Anexo I), conectados por 379 arcos.

Las actividades y los actores asociados con la seguridad constituyen un 29% del total. A grandes rasgos, entre los conceptos de esta partición encontramos todos los relacionados con la seguridad tradicional, más el <fortalecimiento institucional>, el gobierno (<GoAF>), la <comunidad internacional>, la <coordinación>, la <administración pública>, las <elecciones> y otros posiblemente más inesperados como la <gestión financiera>, el <fortalecimiento de la sociedad civil>, o el <capital humano, social y físico>.

En la partición que incluye la <gobernanza, el estado de derecho y los derechos humanos> (25% de los conceptos) encontramos la Asamblea Nacional (<AN>) y diversos conceptos relacionados a la justicia y la corrupción. La <lucha contra los estupefacientes>, y la <población> también forman parte de este grupo. Los principales nodos de este grupo tienden a una posición cercana a conceptos de la seguridad o del desarrollo.

La mayor partición (46%), con los conceptos relativos al desarrollo socio-económico, tiene como núcleo la <ANDS> e incluye las actividades relacionadas con el desarrollo humano (educación, sanidad), el empleo, la protección y la seguridad alimentaria y energética. Prácticamente todos los grupos vulnerables de la población forman parte de este bloque.

Por lo tanto, el 71% de las actividades y actores del *Compact* están estrechamente relacionados con la paz positiva y los aspectos no militares de la seguridad. En el grafo, sin embargo, se hace aparente que el centro gravitacional del *Compact* tiende hacia el eje seguridad-desarrollo. Parece ser que las actividades relativas a la reforma política son por lo tanto secundarios o están subordinados a los económicos y de seguridad.

La *Afghanistan National Development Strategy* comienza estableciendo la visión del Gobierno en términos similares a los de la cita de Kofi Anan (p. 170), si bien con un origen más ilustre:<sup>79</sup>

*The Government of Afghanistan's model of governance and development today derives from an ancient concept of this region called the "Circle of Justice" (daira-yi' idalat). As the ninth century Islamic scholar Ibn Qutayba, wrote:*

78 Suhrke, "Reconstruction as Modernisation".

79 República Islámica de Afganistán, *Afghanistan National Development Strategy. An Interim Strategy for Security, Governance, Economic Growth & Poverty Reduction* (Kabul: Gobierno de Afganistán, enero de 2006), 14.

*There can be no government without an army,  
No army without money,  
No money without prosperity,  
And no prosperity without justice and good administration.*

Sin embargo, también se cita al preámbulo de la Constitución afgana en el cual la secuencia en 6 puntos se inicia con el fortalecimiento de la soberanía nacional, para pasar a la democracia, la justicia, el fortalecimiento institucional, la prosperidad y, finalmente, la recuperación del lugar que le corresponde a Afganistán dentro de la comunidad internacional (en cierto modo, se establece así una evolución desde un criterio declarativo de la estatalidad a uno constitutivo, lo cual no deja de ser irónico en un contexto en que la comunidad internacional se ha impuesto el cometido de reconstruir el Estado). Veíamos también cómo en la estructura de la ANDS la seguridad aparecía en primer lugar (p. 141).

En la visualización de la red narrativa que ofrece el Grafo 12 (p. 199), podemos apreciar ciertas confirmaciones a ésta secuencia y otras más generales. A diferencia de las CBPD que hemos analizado antes, en el *Compact* los elementos con mayor intermediación, <ANDS> y <lucha contra los estupefacientes>, ocupan el espacio del tema (*t*, en el Diagrama 7.4, p. 161) en vez del nudo (*N*). La segunda, además, también tiene uno de los mayores grados. En el núcleo central aparecen el <desarrollo económico> y otros elementos relativos al desarrollo rural, todos ellos estrechamente asociados a la ANDS y las alternativas a la plantación de opio. Arriesgamos a interpretar que esta fusión entre los temas más abstractos y el nudo de la trama evidencia un foco muy claro respecto al obstáculo central de este relato.

Los aspectos de seguridad mantienen su importancia durante todo el arco. En el planteamiento aparece la constitución de la <ANP> (policía nacional) y las actividades de la <OEF>. En el núcleo, con relativo alto grado pero luchando por la relevancia narrativa, aparecen varios elementos de la reforma del sector de la seguridad (<DIAG>, <SSR>, <fuerzas de seguridad>) y, en un papel más central, el ejército (<ANA>) y la <ISAF>. El <entorno seguro> (equiparable a la seguridad básica, *safety*) aparece como fin último, aunque el desenlace está poblado de manera equilibrada por objetivos de los tres pilares, con las <personas> como receptoras.

El objetivo de superación de los obstáculos del narcotráfico y el desarrollo económico está claramente liderado por el gobierno (<GoAF>) con un rol muy relevante de la <comunidad internacional>. La manera a enfrentarse al problema parte de la formulación de los <marcos legales> y a través de diversas reformas institucionales.

Buena parte de la relevancia dada al Estado se explica porque el *Compact* es un acuerdo entre el gobierno del país receptor y la comunidad internacional. A diferencia de otros SFP, incluyendo los de intervención, en éste no se pierde la ocasión de reiterar que es el gobierno el responsable de la implementación de esta o aquella actividad. Para la intervención en Afganistán se propuso emplear una presencia mínima, bajo el marco de la apropiación local, a diferencia de otras operaciones previas de Naciones Unidas. Christopher Freeman argumenta que este “impulso intuitivo”<sup>80</sup> iniciado en el Proceso de Bonn en realidad no se puso en práctica y que los agentes

80 Freeman, “Security, governance and statebuilding”, 1.

internacionales asumieron—con mayor o menor éxito—numerosas e importantes funciones asignadas teóricamente al gobierno (por ejemplo, la organización de elecciones presidenciales y parlamentarias, el retorno y reasentamiento de refugiados y desplazados internos, el desarme, la provisión de servicios sociales y la seguridad pública).

El caso de Afganistán le permite a Wilke afirmar que, en la práctica, “*state-building measures paradoxically...stand in the way of a quick restoration of statehood*”<sup>81</sup> al crearse estructuras paralelas internacionales que no permiten la consolidación de las instituciones estatales locales. En un momento concreto del proceso afgano, la noción de que la comunidad internacional y las organizaciones de la sociedad civil local habían de colaborar en detrimento del protagonismo del Estado generó una sonada polémica. Argumentando falta de capacidades y exceso de corrupción, la comunidad internacional (fundamentalmente la agencia de cooperación estadounidense, USAID) circunvaló al gobierno y financió directamente a empresas y organizaciones de la sociedad civil, locales o internacionales, a través del denominado *host country contracting*. Durante muchos años, sólo el 20% de la ayuda al desarrollo ha pasado por el gobierno en Kabul y, a partir de 2010 las promesas por elevar esa cifra han sido siempre recibidas con controversia.<sup>82</sup> La estrategia evita que el dinero de la ayuda internacional pase por los cofres del Estado, una manera de combatir la ineficacia y el clientelismo, sin lugar a dudas. Pero también es una manera de debilitar al gobierno respecto a otros actores. Se genera así una “burocracia paralela de los donantes”, sobre la que Fukuyama comentó “*the contradiction in donor policy is that outside donors want both to increase the local government's capacity to provide a particular service...and to actually provide those services themselves*”.<sup>83</sup> En última instancia, argumentaba Karzai, esto confunde a la población, que “no sabe quién es la autoridad”.<sup>84</sup> Retomamos enseguida esta cuestión en la discusión sobre la lucha por la legitimidad en el siguiente apartado.

En Afganistán la fragilidad del Estado va más allá de la incapacidad de proveer de bienes económicos y políticos. La incapacidad de establecer un monopolio de la violencia efectivo es un problema histórico, ya que es cuestionable que en Afganistán haya existido nunca una autoridad centralizada efectiva, ganándose así la (des)calificación de *buffer state*. La incapacidad de controlar las fronteras facilita que el país se vea afectado por el tráfico de armas y drogas, el terrorismo internacional, y “migraciones desestabilizadoras” dificultando la pacificación y profundizando en la fragmentación y conflicto político, interna y regionalmente.<sup>85</sup> La incapacidad de cobrar impuestos (se calcula que recauda alrededor de un 4,5% del PIB, uno de los niveles más bajos del mundo)<sup>86</sup> mantiene débil al gobierno central, dependiente de una ayuda externa que, además, es reticente a fortalecerlo. La tributación está notablemente ausente en el plan y otros documentos

81 Wilke, “State-building in Afghanistan?”, 12.

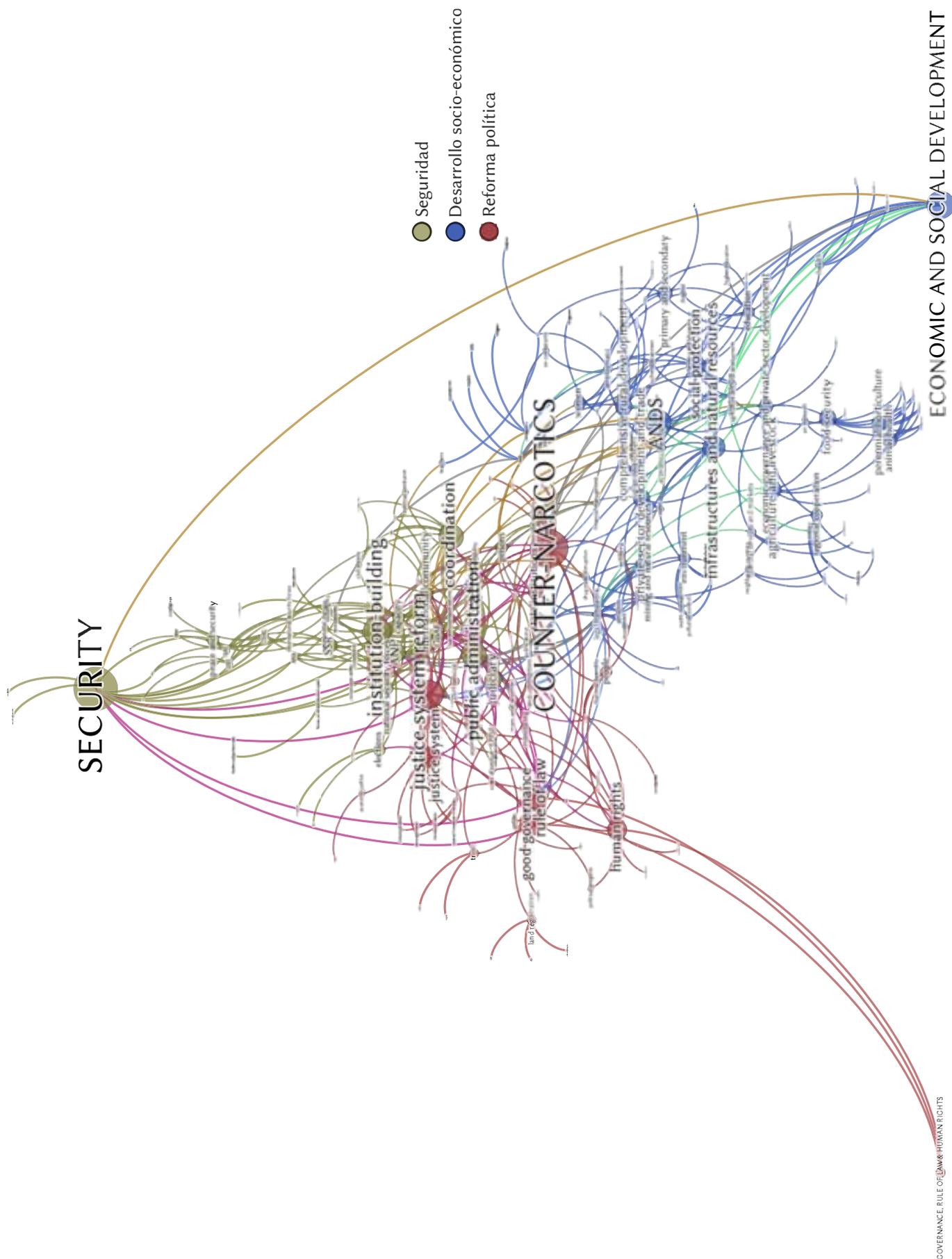
82 International Crisis Group, “Aid and conflict in Afghanistan”, *Asia Report*, 210 (Kabul/Bruselas: ICG, 4 de agosto de 2011).

83 A. Rashid, *Descent into Chaos. The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia* (Nueva York: Viking, 2008), 220, también la cita de Fukuyama.

84 M. Birnbaum, “Karzai critical of aid bypassing Afghan government”, *The Washington Post* (6 de febrero de 2011), aunque otros miembros de la comunidad internacional tienen una visión distinta de la de EEUU, cf. J. Borger, “US bid to bypass Karzai's Afghan government upsets allied”, *The Guardian* (30 de noviembre de 2009).

85 E. Newman hace un repaso de este tema, con varios países como ejemplo, en “Failed states and international order: Constructing a post-Westphalian world”, *Contemporary Security Policy*, 30:3 (2009).

86 Suhrke, “Reconstruction as Modernisation”, datos del Banco Mundial en 2006.



Grafo 11: Modularidad en el Afghanistan Compact

centrales del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre la reconstrucción de Afganistán.<sup>87</sup> Wilke se refiere al reto de una “*transition from a market of violence to a monopoly on taxation and the use of force*” para lograr el monopolio fiscal,<sup>88</sup> y en su investigación sobre los retos económicos de Afganistán, Cramer y Goodhand destacan que:

*Neither peace nor economic development will hold without a centralized, credible and effective state... the emergence of such a state is a political problem more than a technical problem, and...it will depend on a monopolization of force by the state.*<sup>89</sup>

Las políticas fiscales, reguladoras y distributivas son políticas, dependen de las capacidades coercitivas del Estado y generan conflictos. Sin la capacidad centralizada para recoger impuestos y proveer servicios que proporciona el contar con el monopolio de la fuerza, el bienestar a nivel individual y comunitario se mantiene ligado a la economía informal e ilegal. Las tendencias a un nuevo feudalismo se habían relacionado con residuos tradicionales y la resistencia a los principios de la democracia, derechos humanos y una economía de mercado. Ahora se plantea la idea de que en la formación de estados modernos, esos elementos son secundarios o, mejor, posteriores al monopolio de la violencia y la constitución de un Estado weberiano-westfaliano.

Tanto en el Grafo 11 como en el 12 nos encontramos con el gran nodo de la lucha contra los estupefacientes. En ella se fusionan los tres principios de la construcción de paz liberal: Como aspecto transversal, se plantea en los términos de una estrategia multidimensional. Por otra parte, se enfatiza su impacto en la seguridad humana, pero su dependencia de la monopolización de la fuerza es tal que la distinción entre guerra contra la droga y contrainsurgencia resulta borrosa cuando menos (cf. el caso similar del SFP para Guinea-Bissau, pp. 146-150). Partiendo de la idea de que la fragilidad estatal y el tráfico de estupefacientes se retroalimentan mutuamente, exacerbando así los conflictos armados,<sup>90</sup> la preocupación por que Afganistán se convierta en un “narcoestado” en vez de un Estado liberal<sup>91</sup> convierten la contrainsurgencia y la lucha contra los estupefacientes en dos caras de la misma moneda.

Por ello una interpretación escéptica sobre el énfasis del *Compact* en la seguridad humana razonaría que la lucha contra los estupefacientes no es realmente un tema transversal, sino un ejercicio de seguridad tradicional, la contrainsurgencia, camuflado bajo la preocupación por aspectos sociales y humanos, pero dirigida en última instancia a la consecución del monopolio de la violencia. La lucha contra los estupefacientes es una actividad enmarcada en lo político-económico que ataca directamente los problemas de formación del Estado afgano: el control de las fronteras, el fortalecimiento de las fuerzas policiales y del sistema judicial y de prisiones, el desarme de milicias de señores de la guerra talibán productores de opio, y la consecuente integración económica (léase extracción de impuestos) de la producción agrícola, incluyendo la

87 Cramer y Goodhand, “Try again, fail again”, 890, n. 8.

88 Wilke, “State-building in Afghanistan?”, 15, 22.

89 Cramer y Goodhand, “Try again, fail again”, 885.

90 J. Koehler y C. Zuercher, “Statebuilding, conflict and narcotics in Afghanistan: The view from below”, *International Peacekeeping*, 14:1 (2007), 62-74.

91 Véase las recientes declaraciones a tal efecto de la directora saliente de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en Afganistán, Emma Graham-Harrison, en “Drug trade could splinter Afghanistan into fragmented criminal state – UN”, *The Guardian* (6 de enero de 2014).



provisión de las mínimas infraestructuras e incentivación de la creación de mercados. La lucha contra los narcóticos está asimismo ligada a la lucha contra la corrupción y la promoción del buen gobierno y el imperio de la ley.

La incapacidad del Estado afgano de establecer un monopolio de la violencia no se limita al hecho de que la influencia de Kabul sólo llegue a dos tercios del territorio—el resto controlado por fuerzas talibán—o que allí donde llega la autoridad del gobierno central ésta es débil y ha de competir con hombres fuertes y señores de la guerra locales. Además, las tropas de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) y la Operation Enduring Freedom (OEF) hacen de fuerzas de seguridad suplentes, en principio bajo la autoridad del Gobierno afgano, al tiempo que capacita al sector de la seguridad local.<sup>92</sup>

Las actividades en el ámbito de la seguridad incluyen la transformación de las Fuerzas Militares Afganas (AMF) en el Nuevo Ejército Afgano (ANA), la creación de la policía nacional (ANP), los tres programas de desmovilización—Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR, 62-63.000 soldados y muyahidines, 7.500 de los cuales eran menores), Commanders' Incentive Programme (CIP, 350-550 mandos) y Disolución de los Grupos Armados Ilegales (DIAG, 1.800 milicias, un total de 65-80.000 combatientes)—, el desminado y destrucción de municiones (APMASD, medio millón de minas y 30 toneladas de munición), el almacenamiento de armas pesadas (HWC, más de 12.000 armas recogidas), la regulación de las empresas privadas de seguridad y, en general la reforma de los sectores de la seguridad y judicial.<sup>93</sup> En un claro ejemplo de cómo la hipocresía organizada articula la relación entre objetivos generales y actividades concretas, la mayoría de estas iniciativas las desarrolla el Programa por un Nuevo Afganistán (Afghanistan New Beginnings Programme, ANBP) liderado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) bajo el área temática llamada “gobernanza democrática”. La circunvalación conceptual se puede apreciar en la formulación de los objetivos del DIAG, uno de los componentes del ANBP:

*By aiming to rid the country of parallel armed structures, DIAG is more than a nationwide weapons collection. Its ultimate objective is to allow the re-establishment of the rule of law through the promotion of good governance.*<sup>94</sup>

Esta formulación de objetivos sintetiza lo problemático de los SFP. La ampliación del concepto de paz a una paz positiva implica centrarse en la enorme tarea de la reforma política y económica a largo plazo. La seguridad en su sentido reducido queda relegada a un segundo plano, a una condición técnica previa. El profundo sentido político de la desmovilización de “estructuras armadas paralelas” y la “recolección de armas” queda así anulado. El establecimiento de un monopolio de la violencia queda reducido a un proyecto dentro de un programa más amplio en el cual la substancia auténticamente política se identifica en la promoción del buen gobierno.

Como muestra del lento establecimiento de las condiciones mínimas para la formación del Estado, el gobierno esperó hasta 2004 para emitir un decreto presidencial que ilegalizaba “*maintaining*

92 S. Tadjbakhsh, “Afghanistan”, en B. Antonini (ed.), *Security Council Resolutions Under Chapter VII: Design, Implementation and Accountability. The Cases of Afghanistan, Côte d'Ivoire, Kosovo and Sierra Leone* (Madrid: FRIDE, 2009), 24-85.

93 Bhatia, “Future of the mujahideen”; E. Sanz, “Afghanistan (DDR, 2003-2008)” en Caramés y Sanz, *DDR 2009*.

94 “Introduction to DIAG”, en el sitio web del ANBP (27 de abril de 2007) [<http://www.anbp.af.undp.org>].

*armed groups outside of the Ministry of Defence; remobilizing demobilized groups; and retaining weapons from the Arms Collection Programme*” y hasta 2005 para definir a los grupos armados ilegales como aquellos que se encuentran fuera de la cadena de mando único bajo control del gobierno central. El intento de consecución del monopolio de la violencia a través de la cooptación y asimilación de milicias privadas ha sido comparado con el proceso de formación de los estados europeos según la descripción de Tilly.<sup>95</sup>

El DIAG, a diferencia del DDR/CIP, y de manera análoga a los procesos de desarme liderados por Naciones Unidas en la RD Congo o Haití, tiene un importante componente coercitivo. Aunque los estándares de Naciones Unidas establecen que el desarme y desmovilización de combatientes, siendo un proceso en esencia político, necesita de la voluntad y compromiso por las partes a desarmarse, normalmente dentro del marco de un acuerdo de alto el fuego o acuerdo de paz,<sup>96</sup> la disolución de milicias en Afganistán es ambivalente en este aspecto. Ofrece un paquete de reintegración a aquellos que se desarman voluntariamente (la zanahoria) mientras que la presión militar se mantiene sobre el resto para que lo hagan (el palo). Los principios de la construcción de paz son de esta manera relegados a un segundo plano en favor de los de la contrainsurgencia.

Por supuesto, hemos hablado del establecimiento del monopolio de la fuerza sin referencia a su legitimidad, lo cual afecta directamente a la dicotomía entre seguridad tradicional y seguridad humana. Unos consideran que la legitimidad es producto, principalmente, de la provisión de ciertos bienes, económicos o políticos (desde la erradicación de la pobreza a la defensa de los derechos humanos, pasando por la celebración de elecciones). Si Kabul no ha logrado hasta el momento la centralización de la autoridad es porque no ha sido capaz de proveer esos bienes, por lo tanto la construcción del Estado afgano pasaría por un incremento en la provisión de estos. Otros consideran que la seguridad (o, en otra formulación, la capacidad del Estado de gestionar conflictos) en sí misma un bien capaz de generar legitimidad para quien la proporciona. “*Might is right*”, aunque sea en la forma de “protección” del provisor de seguridad mismo.<sup>97</sup> La provisión de seguridad es vista como condición previa, codependiente o autónoma con la provisión de otros bienes para lograr la legitimidad (recuérdese la cita de Diamond, p. 31). El hecho de que los talibán son capaces de proporcionar seguridad y orden es lo que los legitima a ellos y deslegitima al gobierno central.<sup>98</sup> Dicen Pablo Yuste y Guillem Colom:

La labor de la insurgencia es fácil en cierto modo, pues no tiene que demostrar lo que puede hacer sino simplemente le basta con hacer patente que el oponente—en este caso ISAF y el gobierno de Karzai—no puede garantizar la seguridad de la población

95 Bhatia, “Future of the mujahideen”.

96 Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración de Naciones Unidas, *Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards* (Nueva York: Naciones Unidas, 2010), 25-26.

97 C. Tilly, “War making and state making as organized crime”, en B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocopol (eds.), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

98 Desde muy diferentes perspectivas y con diversos matices, esta idea es expresada por Cramer y Goodhand, “Try again, fail again”; Freeman, “Security, governance and statebuilding”; Wilke, “State-building in Afghanistan?”, Koehler y Zuercher, “Statebuilding, conflict and narcotics”; M. Ottaway, “Nation building”, *Foreign Policy* (septiembre/octubre de 2002); y P. Yuste y G. Colom, “Operaciones de estabilización y construcción nacional: Marco para la lucha contra la insurgencia”, *Boletín de Información del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)*, 313 (2009), 81-97.

(incluso aunque esto sea sólo una percepción), el bien por excelencia de cualquier contrato social.<sup>99</sup>

Dicho de otra manera, la ausencia de monopolio de la fuerza puede llevar a una intensificación del conflicto, un menor control territorial, una mayor inseguridad de la población, etc., en un círculo que debe ser roto de manera efectiva y, por lo tanto, quizá no puede ser dependiente de la provisión de bienes de otro tipo que requieren cierta estabilidad a medio plazo.

De la misma manera que la economía ilegal puede sentar las bases de la acumulación primitiva necesaria para construir una economía integrada, la reciente política étnica es un “paso intermedio” entre la política y monopolio de la violencia auténticamente tradicional, fundada en redes muy locales, y la política a nivel nacional o construcción nacional. Han sido décadas de guerra lo que ha construido identidades que van más allá de la aldea, el clan o la tribu, llegando a formar o asimilarse a identidades étnico-religiosas a nivel de Asia Central y más allá.<sup>100</sup>

La dimensión eminentemente política de la monopolización de los medios de la fuerza se refleja en la importancia de la integración étnica en el aparato de seguridad del Estado, en los valores culturales e históricos encarnados en éste y, ante todo, el ser resultado de un conflicto y posterior acuerdo político. De hecho, los conflictos contemporáneos deberían ser interpretados desde la óptica de un continuado esfuerzo por la formación de Estado, no como “*barbaric reversals of modernization or ‘simple apolitical brutality’*”<sup>101</sup>

Los artífices y firmantes del *Compact* son, aún en 2006, reacios a formular de manera explícita los elementos más impopulares de la formación/construcción de Estado. El desminado, el desarme de combatientes, la formación de unas nuevas fuerzas de seguridad nacionales, son todos ellos elementos de los que se enfatiza sus efectos en el desarrollo humano a largo plazo. El desminado permite retomar la agricultura y rehabilitar vías de transporte y comunicación. La disolución de milicias y el desarme de combatientes es un primer paso en su reintegración social. Las nuevas fuerzas de seguridad formadas en derechos humanos se enfrentan a la enorme tarea de controlar el contrabando de estupefacientes. Los países fronterizos y la comunidad internacional en general son exhortados a colaborar en estos esfuerzos, entre otras cosas contribuyendo a establecer la soberanía y autoridad del Gobierno de Kabul. Sin embargo, todas estas actividades forman parte de un proceso en el que el Estado es constituido.

Hemos podido apreciar distintos momentos en que visibilizan las costuras de la hipocresía organizada. Los procesos de desarme y la lucha contra los estupefacientes nos han revelado cómo los principios de la seguridad humana son centrales, pero terminan por ser absorbidos por los imperativos de la seguridad tradicional, y cómo algunos de éstos se disfrazan bajo los epígrafes de la gobernanza y el desarrollo. También veíamos cómo el rol asistencial de la comunidad internacional puede fácilmente, en la *lexis* y en la *praxis*, convertirse en el del héroe protagonista relegando a un segundo plano a los agentes locales, aun reconociendo su supuesto liderazgo.

99 Yuste y Colom, “Operaciones de estabilización”, 92. El ex ministro de Interior afgano, Ali Jalali, reafirma esta postura: “*in many districts, the resurgence of Taliban violence is caused more by the lack of government presence than the ability of the insurgency*” (citado en Freeman, “Security, governance and statebuilding”, 3).

100 Wilke, “State-building in Afghanistan?”

101 De Soysa y Gleditch citados en Cramer y Goodhand, “Try again, fail again”, 891.

---

El problema previsto por la teoría de la hipocresía organizada (que la disonancia entre lo que se dice y lo que se hace no sólo acarrea problemas de coherencia y coordinación, sino que prácticamente garantiza la decepción y frustración con el proyecto) lo hemos podido conectar a la ambición y multidimensional del SFP.



## IV. Conclusiones

ILSA: *Can I tell you a story, Rick?*

RICK: *Has it got a wow finish?*

ILSA: *I don't know the finish yet.*

RICK: *Well, go on, tell it. Maybe one will come to you as you go along.*

*Casablanca, J. Epstein, P. Epstein y C. Robinson (1942)*

En esta parte última, presentamos una síntesis de los distintos resultados que se encuentran diseminados en el análisis previo. Después consideramos hasta qué punto y de qué manera estos resultados validan las hipótesis planteadas y hacemos una breve reflexión sobre cómo responde la investigación a la cuestión central.

## 10. Resumen de los resultados

La interpretación de los SFP como relatos nos ha permitido revelar el carácter ideológico y el potencial persuasivo de estos planes ostensiblemente neutrales y técnicos. Durante dos décadas éstos textos se han ajustado a un modelo reconocible, en su forma y contenido, constituyendo un subgénero en sí mismos. Esto es evidente en los más recientes planes de la PBC (hemos visto con cierto detalle el de Guinea-Bissau) que parecen formulados sobre la base de la misma plantilla. Hemos comprobado cómo a distintos niveles son desplegados recursos retóricos sin los cuales, decíamos en el capítulo 5, los SFP perderían su carácter único como planes persuasivos.

En el capítulo 6 mostrábamos cómo los SFP, al igual que casi toda planificación estratégica, presenta una estructura en tres “actos” representados por las fases de emergencia, transformación y sostenibilidad. No sorprende haber detectado que elementos inherentes a la narrativa como son el conflicto y la transformación estén presentes en el discurso sobre la reconstrucción posbélica. Por otro lado, los aspectos más dramáticos de los planes de reconstrucción se revelan en un arco narrativo que describe una historia de resurgimiento o renacer plagado de amenazas en un contexto de guerra y caos. Esta historia se encuentra enmarcada por un discurso fundamentalmente modernista que se sintetiza en la imagen del “camino a Dinamarca” que, ante todo, aborrece la complejidad política.

En el capítulo 7 hemos analizado la contribución que hace a esa historia épica el establecimiento de unos objetivos tan nobles como ambiciosos: la paz y la prosperidad, la protección de la población, la defensa de los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la justicia y la reconciliación. Demostrábamos gracias al análisis de redes cómo la seguridad, el desarrollo socio-económico y la reforma política constituyen, explícita o implícitamente, los tres pilares de la reconstrucción posbélica que definen los objetivos de más alto orden. La carga moral de estos fines son cruciales para transmitir la urgencia e inmediatez del proyecto.

Hemos dado cuenta de ciertas tensiones o contradicciones—de las cuales hemos responsabilizado a la hipocresía organizada—entre la pretensión de alcanzar todos aquellos grandes objetivos simultáneamente y el imperativo de priorizar y secuenciar las numerosas actividades específicas para la planificación operativa del programa. A partir de ahí, hemos podido comprobar cómo a ciertos elementos se les da mayor relevancia que a otros, contraviniendo el principio de que “todo es importante”. En varias ocasiones hemos revelado el cometido central que tienen los aspectos de seguridad tradicional y de formación del Estado, como condiciones previas o como nudo narrativo.

En definitiva, hemos logrado a través del análisis narrativo revelar el relato subyacente de unos textos complejos que huyen de los hilos argumentales lineales. Y a un nivel más abstracto, basándonos en las relaciones entre arco narrativo, objetivos y tramas hemos reconstruido la estructura helicoidal que hace de armazón del relato de la consolidación de la paz.

El análisis de los actores como personajes en el capítulo 8 nos ha permitido una mejor comprensión de diversos elementos que a menudo quedan velados por la retórica del discurso de la paz liberal. De entre éstos destacaríamos que la comunidad internacional y los gobiernos son

presentados como los protagonistas de este relato. Hemos podido apreciar que su relación como héroe y compinche es complicada, que el discurso de la asistencia y la capacitación garantiza que el papel de la comunidad internacional sea transcendental e imprescindible, convirtiéndola en protagonista incluso cuando se reconoce la agencia de los gobiernos locales. Más llamativo es, frente a las llamadas a la participación, el empoderamiento y la apropiación local, el muy limitado rol que se asigna a las organizaciones de la sociedad civil y el persistente, y francamente demoledor, tratamiento de la población como víctima pasiva o, en una interpretación más benevolente, receptora/beneficiaria.

Finalmente, un hallazgo de este capítulo, que de alguna manera condensa el espíritu de los SFP y ofrece cierta perspectiva unificadora sobre el conjunto del análisis, es lo que hemos denominado “el artificio del plan como poder”, por el cual los propios SFP son construidos, si se nos permite la analogía, como el arma necesaria para vencer al dragón de la complejidad política.

En el análisis han estado ausentes dos importantes elementos narrativos: los espacios (*lugares*) y los tiempos (*momentos*). Respecto a los primeros, se ha de señalar que los planes de reconstrucción están curiosamente despoblados de referencias geográficas. Sólo en contadas ocasiones se hace referencia a la capital de un país, o se mencionan las áreas rurales, por lo general y respectivamente, en referencia a las instituciones gubernamentales, y la agricultura o la pobreza. Estos aspectos ya han quedado suficientemente cubiertos por el resto del análisis y la aportación de los SFP en términos espaciales sobre éstos es mínima. Por supuesto que a otro nivel, la construcción del *dentro* y el *fuera*, del ámbito nacional y el internacional, es clave. Éste aspecto geoespacial, tan presente y obvio en los planes que se hace invisible, lo hemos tratado—tal y como lo hacen los propios SFP—en referencia a los actores implicados, quienes sí quedan claramente definidos como internacionales o locales.

Respecto a los tiempos, las decisiones tomadas han sido más complejas y se trata de un elemento desechado después de haber codificado, procesado y examinado los textos en detalle. Mientras que el *tiempo* en los planes ha sido analizado (en los grandes arcos narrativos y las secuencias causales entre actividades), los *tiempos* o *momentos*, no. Éstos aparecen en los planes definidos como fases y/o fechas límite, a veces como acontecimientos clave (p. ej., la celebración de elecciones), pero lo hacen de manera irregular, no siempre asociando las actividades a uno de estos momentos de manera inequívoca, o haciéndolo a todos ellos. (La estructuración aparentemente clara en este sentido que veíamos en los fragmentos del KSIP, Tabla 4.1, p. 89, y del *US Task Framework*, Tabla 7.1, p. 138, de se torna apenas legible cuando a lo largo del texto las actividades se van repitiendo en distintas fases, o abarcando varias de ellas). Además de los arcos narrativos y la causalidad, hemos discutido a nivel general la estructura en tres fases y desarrollado en detalle el análisis de la estructura paralela de planteamiento, nudo y desenlace. Creemos que este enfoque es mucho más productivo que el intentar armonizar las referencias temporales en los planes. Las referencias a momentos en los SFP confirman los acontecimientos clave que ya surgen de ese otro análisis, pero añaden ruido innecesario en el resto.

## 11. Validación de la hipótesis y conclusiones

Planteábamos la primera hipótesis parcial de que “el empleo de términos con un alto potencial simbólico y retórico permitió establecer un relato persuasivo que contribuyó a mantener, al menos durante cierto tiempo, un consenso efectivo entre un amplio sector de los agentes implicados en la intervención internacional para la construcción de paz”. Creemos que esto se confirma, a un nivel general, por el uso de los evocadores temas de recuperación y resurgimiento y a un nivel ligeramente más concreto, por la formulación de los objetivos de la paz y la prosperidad y los distintos pilares en los que se éstos se cimientan. Sólo el vigor del etos gerencial y tecnocrático del discurso es capaz de explicar que no resulte desconcertante encontrar principios tan abstractos y de una enorme carga moral y política descompuestos en sus partes, cuantificados y programados sistemáticamente. Por su parte, la hipocresía organizada explica cómo el uso de estos ambiguos conceptos permitieron construir una coalición gracias a que distintos agentes implicados podían hacer distintas lecturas del relato de la consolidación de la paz. Esto también daría cuenta de las tensiones internas en el proyecto y de su evolución desde un enfoque sociocéntrico a uno estadocéntrico.

También adelantábamos la proposición de que ese consenso se reforzaría debido a que “los recursos retóricos se articularían a través de tres ideas primordiales: la multidimensionalidad u holismo, el enfoque en las personas y la transformación desde abajo”. Queda demostrada la visión modernista que impregna los textos analizados, revelada en la visión de programas “integrados” y “multidimensionales”, y que es consustancial a las distintas teorías del Estado subyacentes en el consenso sobre la paz liberal. Aún con una mayor capacidad de generar un amplio acuerdo encontramos el enfoque en las necesidades básicas de las personas y la seguridad humana, aunque el estadocentrismo y los procesos desde arriba plantean las contradicciones más serias sobre estos aspectos del discurso y explicarían que en el consenso se diera un momento álgido, seguido de cierto debilitamiento y algunos abandonos.

En tercer lugar, intuíamos que “el concepto del Estado moderno no había sido superado ni siquiera por sus críticos y de una manera u otra se había mantenido latente en la construcción de paz”. El concepto de sociocentrismo estatista nos ha permitido explicar cómo en ningún momento el enfoque en las personas entró en oposición frontal con los principios básicos del orden internacional de los Estados. Las instituciones estatales básicas (las que garantizan el monopolio de la violencia) siempre mantienen un rol central en los SFP, y la profunda continuidad entre el período sociocéntrico y el estadocéntrico es demostrada por el hecho de que las actividades para la consecución de la seguridad, el desarrollo socio-económico y la reforma democrática no varían si nos encontramos ante un plan de construcción de paz de la década de los noventa o uno para la construcción de Estado en los años posteriores.

En definitiva, creemos que podemos dar por buena la hipótesis principal, según la cual “el discurso imperante sobre la paz liberal en las principales instituciones de la comunidad internacional logró articular una narrativa sobre la reconstrucción persuasiva y dominante, necesariamente ambigua y contradictoria”.

Al inicio de esta tesis nos preguntábamos cómo había sido posible la transferencia de significado entre paz y Estado, y qué relación tenía esto con la aceptación del proyecto liberal por parte de lo que más tarde hemos denominado la corriente de la paz emancipadora o transformadora.

Tenemos que admitir que el programa de la construcción de paz liberal es seductor y persuasivo. El final de la Guerra Fría efectivamente permitió la reconsideración de fines y medios en los ámbitos de la seguridad y el desarrollo internacional y plantear ambiciosos objetivos en explotación del dividendo de la paz (hasta qué punto y de qué modo la realidad cambió lo suficiente, es otro tema). En ese contexto, la decisión de subirse al barco de la intervención internacional para la consolidación de la paz puede ser comprensible, aunque quizá se hiciera de manera demasiado entusiasta o irreflexiva, tardando hasta una década en generarse una corriente crítica de ciertas dimensiones. O quizá no existían en aquel momento otras alternativas realistas. En el fondo, la cuestión se resumiría en si las corrientes pacifistas y emancipadoras fueron encandiladas y confundidas por la hipocresía organizada que hemos descrito, o si de hecho compartían en lo esencial con el discurso dominante una determinada visión de la modernización de las sociedades y de las relaciones Norte-Sur. Esta investigación nos ha mostrado mecanismos posibles para la articulación de discursos globales y la cooptación de corrientes alternativas, pero no puede emitir un veredicto incontestable sobre lo que, en última instancia, no deja de ser una cuestión sobre ideas y motivaciones personales. Lo más razonable es pensar que la verdad se encuentra en algún punto medio entre esas dos explicaciones.

A pesar de todo, esta investigación nos ha reafirmado en la creencia de que es importante hacerse estas preguntas e indagar en la historia (aún reciente) de las ideas, ante todo en un ámbito como el que nos ocupa, con implicaciones prácticas y políticas inmediatas y muy reales. Como señalábamos en defensa de la relevancia del enfoque de esta investigación, la industria de la cooperación internacional por sí sola gestiona un volumen de recursos económicos, políticos y humanos nada desdeñable. Quienes hemos trabajado en ella sabemos que los marcos estratégicos del tipo que hemos analizado condicionan los términos de referencia de toda intervención y proyecto de cooperación en países afectados por el conflicto. La repetición casi inconsciente que se hace de palabras y conceptos clave con el objetivo de lograr un contrato o una subvención y, posteriormente, para la justificación de éstos, contribuye a la reproducción de un determinado discurso sobre las relaciones de poder y la justicia a nivel global. Aunque en última instancia se hace difícil saber, tanto personalmente como si nos referimos a organizaciones o movimientos enteros, en qué partes de ese discurso se cree, cuales se aceptan o toleran, y cuáles son vistos de manera crítica, conocer al menos algunos de sus métodos y condiciones para su reproducción puede ser valioso a la hora de despejar algunas dudas.

A otro nivel muy distinto, esta investigación nos ha permitido considerar las posibilidades ofrecidas por la aplicación del análisis narrativo y, dentro de éste el reticular, a textos técnico-administrativos y al discurso político en general. La puesta en práctica de un enfoque multidisciplinar como éste no ha sido fácil. Aunque la noción está extendida en las Ciencias Sociales y las Humanidades, lo cierto es que en la práctica puede tener unos límites muy definidos y es arduo encontrar apoyos firmes sobre los que construir una metodología transdisciplinar.

Por ello hemos tenido que desarrollar nuestras propias técnicas para el análisis reticular de narrativas. Por desgracia, se trata de un método extremadamente laborioso e intensivo en mano de obra. La agregación y comparación cuantitativa del conjunto de los SFP permitiría confirmar con mayor precisión las tendencias aquí descritas. Sería también interesante incluir en el corpus los planes estratégicos de NGO internacionales y otros textos surgidos de los ámbitos II, IV e incluso III que tomábamos de Hansen (p. 116). Desgraciadamente, esto implica una labor de homogeneización de conceptos y clarificación de ambigüedades concretas que requiere un conocimiento más profundo (histórico y sectorial) sobre cada contexto específico del que aquí hemos podido hacer uso sólo en determinadas ocasiones, y que excede los límites de una investigación de estas características. El análisis presentado en esta tesis es por ello inevitablemente incompleto y algunos de sus resultados, tentativos.

Y, sin embargo, la metodología funciona—sus resultados son compatibles con la lectura intuitiva de los textos, pero amplía su interpretación en numerosas direcciones—sentando las bases para su aplicación en ésta y otras áreas de investigación. Al fin y al cabo, los marcos estratégicos para la consolidación de la paz constituyen tan sólo un tipo de planificación de la acción colectiva en las relaciones internacionales.

Esperamos haber demostrado que las funciones y el contenido de tales textos exceden los que superficialmente le pueden ser atribuidos debido a su apariencia formal, y que es relevante estudiar los mecanismos por los cuales contribuyen a la construcción de la realidad. Entender que la planificación es una actividad tan técnica como ética y política, debería ayudarnos a ser capaces de hacer una lectura más profunda de los documentos de planificación. Pero también para proponer nuevos y mejores relatos anticipadores, historias verosímiles, que prescindan de clichés en la definición de objetivos, amenazas y roles, y en las cuales los actores sean tratados como personajes tridimensionales. Naciones Unidas y el Banco Mundial llamaban a la conceptualización activa de relatos estratégicos para la construcción de paz dentro de su marco de intervención. Debemos contar con la posibilidad de fomentar la formulación deliberativa de relatos emancipadores alternativos<sup>1</sup> que hagan de estas narrativas algo más que meras herramientas persuasivas para la reproducción del orden actual.

---

1 Véase alguna de estas ideas desarrolladas en Citton, “Empowering circulation of myths” y J.A. Throgmorton, “Planning as persuasive storytelling in the context of the ‘Network Society’”, *Planning Theory*, 2:2 (1993).

# Bibliografía

*Las referencias a documentos de distintas agencias y departamentos de Naciones Unidas y otras organizaciones se encuentran listados bajo el nombre de la organización (p. ej., Consejo de Seguridad de Naciones Unidas → Naciones Unidas, Consejo de Seguridad).*

- Afghanistan New Beginnings Programme, "Introduction to DIAG" (Kabul: ANBP, 27 de abril de 2007), [<http://www.anbp.af.undp.org>].
- Alberdi, J., y E. Bidaurrezaga, "Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral", *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 34 (Bilbao: Hegoa, diciembre de 2002).
- Alker, H.R., "Fairy tales, tragedies and world histories. Towards interpretive story grammars as possibilist world models", *Behaviormetrika*, 21 (1987), 1-28 [reeditado en *Rediscoveries and Reformulations. Humanistic Methodologies for International Studies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996)].
- Almond, G.A., "The return to the state", *The American Political Science Review*, 82:3 (septiembre de 1988), 853-874.
- Al-Qaq, R.K., *Managing World Order. United Nations Peace Operations and the Security Agenda* (Londres: Taurus, 2009).
- Aronowitz, S. y P. Bratsis (eds.), *Paradigm Lost: State Theory Reconsidered* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002).
- Baker, G. y Bartelson, J. (eds.), *The Future of Political Community* (Routledge: Londres, 2009).
- Bal, M., *Teoría de la narrativa. Una introducción a la narratología*, 3ª ed. en español (Madrid: Cátedra, 1990).
- , *Narratology: Introduction to the Theory of Narrative*, 3ª ed. en inglés (Toronto: University of Toronto Press, 2009).
- Balzacq, T. (ed.), *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve* (Londres: Routledge, 2011).
- Bamberg, M., "Considering counter narratives", en M. Bamberg y M. Andrews (eds.), *Considering Counter-Narratives: Narrating, Resisting, Making Sense* (Amsterdam: John Benjamins, 2004).
- Banco Mundial, *Social Funds – Microfinance* (Washington: Banco Mundial, 2003), [<http://go.worldbank.org/J19ZS718P0>].
- , *The State and Peace-Building Fund: Addressing the Unique Challenges of Fragility and Conflict* (Washington: Banco Mundial, 2009).
- , *The Transition from War to Peace: An Overview* (Washington: Banco Mundial, 1999).
- , *World Development Report 1997: The State in a Changing World* (Nueva York: Oxford University Press, 1997).
- , *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development* (Washington: Banco Mundial, 2011).
- Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones, "Operaciones de reconstrucción después de un conflicto", *Précis*, 169 (Washington: Banco Mundial, 1998).

- Banco Mundial, Transitional Demobilization and Reintegration Program, “FAQs about the Transitional Demobilization and Reintegration Program” (Washington: Banco Mundial 2009-2014), [<http://www.trdp.net>].
- Barabasi, A.-L., *Network Science* (Boston: Barabásilab, 2012).
- Barnes, C., *Theories of Conflict: Causes, Dynamics & Implications* (Birmingham: Responding to Conflict, 2005).
- Barnett, M., “Culture, strategy and foreign policy change: Israel's road to Oslo”, *European Journal of International Relations*, 5:1 (1999), 5-36.
- Barnett, M., H. Kim, M. O'Donnell y L. Sitea, “Peacebuilding: What is in a name?”, *Global Governance*, 13 (2007), 35-58.
- Bartelson, J., *The Critique of the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).
- Barthes, R., “Introduction to the structural analysis of narratives”, en *Image-Music-Text* (Londres: Fontana Press, 1997 [1975]), 79-124.
- Bateman, M., *Why Doesn't Microfinance Work? The Destructive Rise of Local Neoliberalism* (Londres: Zed Books, 2010).
- Bateman, M. y H.-J. Chang, “Microfinance and the illusion of development: From hubris to nemesis in thirty years”, *World Economic Review*, 1 (2012), 13-36.
- Baylis, J.; S. Smith y P. Owens (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2011).
- Berger, A.A., *Narratives in Popular Culture, Media, and Everyday Life* (Londres: Sage, 1997).
- Bhatia, M., “The future of the mujahideen: Legitimacy, legacy and demobilization in post-Bonn Afghanistan”, *International Peacekeeping*, 14:1 (2007), 90-107.
- Bhatia, M.V., y R. Muggah, “The politics of demobilization in Afghanistan”, en R. Muggah (ed.), *Security and Post-Conflict Reconstruction. Dealing with Fighters in the Aftermath of War* (Londres: Routledge, 2009), 126-164.
- Birdsall, N. y F. Fukuyama, “The Post-Washington Consensus: Development after the crisis”, *Foreign Affairs*, 90:2 (marzo/abril, 2011), 45-53.
- Birnbaum, M., “Karzai critical of aid bypassing Afghan government”, *The Washington Post* (6 de febrero de 2011), [<http://www.washingtonpost.com>].
- Björkdahl, A., O.P. Richmond y S. Kappler, “The EU Peacebuilding Framework: Potentials & Pitfalls in the Western Balkans & the Middle East”, *JAD-PbP Working Paper Series*, 3 (Lund: Lund University, junio de 2009).
- Bolman, B.G., y T. Raghuveer, “A conversation with Slavoj Žižek”, *The Harvard Crimson* (10 de febrero de 2012), [<http://www.thecrimson.com>].
- Bond, P., “Grameen Bank and ‘microcredit’: The ‘wonderful story’ that never happened”, *Synthesis/Regeneration*, 56 (otoño de 2011), 32-35.
- Boyce, J.K., “The international financial institutions: Postconflict reconstruction and peacebuilding capacities”, presentado ante el Grupo de alto nivel del secretario general de Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, Copenhague, 8-9 de junio de 2004 (Nueva York: Center on International Cooperation, 2004).

- Borger, J., "US bid to bypass Karzai's Afghan government upsets allied", *The Guardian* (30 de noviembre de 2009), [http://www.theguardian.com].
- Bridgman, T. y D. Barry, "Regulation is evil: An application of narrative policy analysis to regulatory debate in New Zealand", *Policy Sciences*, 35 (2002), 141-161.
- Brooks, C., y R.P. Warren, *Understanding Fiction*, 3ª ed. (New Jersey: Prentice-Hall, 1979).
- Bumiller, E., "We have met the enemy and he is PowerPoint", *The New York Times* (26 de abril de 2010), A1.
- Bruner, J., "The narrative construction of reality", *Critical Inquiry*, 18 (1991), 1-21.
- Campbell, J.L., y O.K. Pedersen (eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis* (Princeton: Princeton University Press, 2001).
- Capacity Waterloo Region, *Stories Worth Telling: A Guide to Storytelling for Non-Profits* (Waterloo: CRW, 2012).
- Cappelletti, A.J., "Pierre Clastres: La sociedad contra el estado", *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, 30:72 (1992), 145-151.
- Carbonnier, G., *Conflict, Postwar Rebuilding and the Economy: A Critical Review of the Literature* (Nueva York, UNRISD, 1998).
- Carley, K., "Coding choices for textual analysis: A comparison of content analysis and map analysis", *Sociological Methodology*, 23 (1993), 75-126.
- Chakrabarty, D., *Provincializing Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference* (Princeton: Princeton University Press, 2000).
- Chandler, Daniel, *Semiotics. The Basics* (Londres: Routledge, 2002).
- Chandler, David, "The responsibility to protect? Imposing the «Liberal Peace»", *International Peacekeeping*, 11:1 (2004), 59-81.
- , "Building global civil society 'from below'?", *Millennium – Journal of International Studies*, 33:2 (2004), 313-339.
- , "Critiquing liberal cosmopolitanism? The limits of the biopolitical approach", *International Political Sociology*, 3:1 (2009), 53-70.
- , *Empire in Denial: The Politics of State-Building* (Londres: Pluto Press, 2006).
- , "Post-conflict statebuilding: Governance without government" en Pugh et ál. (eds.), *Whose Peace?*, 337-355.
- , "The global ideology: Rethinking the politics of the 'global turn' in IR", *International Relations*, 23:4 (2009), 530-547.
- Chandrasekaran, R., *Imperial Life in the Emerald City: Inside Baghdad's Green Zone* (Londres: Bloomsbury, 2007).
- Chang, H.-J., *23 Things They Don't Tell You about Capitalism* (Londres: Allen Lane, 2010).
- Chesterman, S., *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-building* (Oxford: Oxford University Press, 2004).
- Chetail, V., "Introduction: Post-conflict peacebuilding—Ambiguity and identity", en id. (ed.), *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon* (Oxford: Oxford University Press, 2009), 1-33.

- Citton, Y., "Populism and the empowering circulation of myths", *Open*, 20: The Populist Imagination. On the Role of Myth, Storytelling and Imaginary in Politics (2012), 60-69.
- Clastres, P., *La sociedad contra el Estado* (Madrid: Virus, 2010).
- Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, *La responsabilidad de proteger* (Ottawa: IDRC, 2001).
- Convergences, *Microfinance Barometer 2012* (París: Convergences, 2012).
- Cooney, M., M. Duffy y P. Comrie-Thomson, "Political narrative" [transcripción], *Counterpoint*, ABC Radio National (Sidney: Australian Broadcasting Corporation, retransmitido el 1 de septiembre de 2008).
- Cooper, N., "Picking out the pieces of the liberal peaces: Representations of conflict economies and the implications for policy", *Security Dialogue*, 36:4 (2005), 463-478
- Cramer, C., *Violence in Developing Countries: War, Memory, Progress* (Indianápolis: Indiana University Press, 2006).
- Cramer, C., y J. Goodhand, "Try again, fail again, fail better? War, the state, and the 'post-conflict' challenge in Afghanistan", *Development and Change*, 33:5 (2002), 885-909.
- Cullen, M., y J. Mendelson Forman, *Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction: Perspectives and Prospects* (Washington: Banco Mundial, 1998).
- Curtis, A., "Kabul: City Number One. Part 3 – The lost history of Helmand", *The Medium and the Message* (Londres: BBC, 2009), [<http://www.bbc.co.uk/blogs/adamcurtis>].
- De Coning, C., "The United Nations and the comprehensive approach", *DIIS Report*, 2008:14 (Copenague: Danish Institute for International Studies, 2008).
- De Larrinaga, M. y M.G. Doucet, "Sovereign power and the biopolitics of Human Security", *Security Dialogue*, 39:5 (2008), 517-537.
- Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Apropiación, armonización, alineación y resultados y mutua responsabilidad* (París: Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, 28 de febrero – 2 de marzo de 2005).
- Derrida, J., "The law of genre", *Critical Inquiry*, 7:1 (1980), 55-81.
- Di John, J., "Conceptualising the causes and consequences of failed states: A critical review of the literature", *Crisis States Research Centre Working Papers*, 25 (Londres: LSE, enero de 2008).
- Diamond, L., "¿Puede el mundo entero ser democrático? Democracia, desarrollo y factores internacionales", *Revista Española de Ciencia Política*, 9 (octubre de 2003), 9-38.
- , "What went wrong and right in Iraq", en Fukuyama (ed.), *Beyond Afghanistan and Iraq*, 173-195.
- Dobbins, J., et ál., *America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq* (Santa Monica: RAND Corporation, 2003).
- , *The Beginner's Guide to Nation Building* (Santa Monica: RAND Corporation, 2007).
- Doyle, K., *Microfinance in the Wake of Conflict: Challenges and Opportunities* (Bethesda: Development Alternatives, 1998).

- Doyle, M.W. y N. Sambanis, *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations* (Princeton: Princeton University Press, 2006).
- Dray, W.H., "On the nature and role of narrative in Historiography", *History and Theory*, 10:2 (1971), 153-171.
- Duffield, M., "Globalization and war economies: Promoting order or the return of history?", *The Fletcher Forum of World Affairs*, 23:2 (1999), 21-36.
- , *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security* (Londres: Zed Books, 2001).
- , "Social reconstruction and the radicalization of development: Aid as a relation of global liberal governance", *Development and Change*, 33:5 (2002), 1049-1071.
- , *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples* (Londres: Polity, 2007).
- Easley, D. y J. Kleinberg, *Networks, Crowds, and Markets: Reasoning about a Highly Connected World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).
- Easterly, W., *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (Londres: Penguin, 2006).
- Eco, U., *Lector in fabula. La cooperación interpretativa en el texto narrativo* (Barcelona: Lumen, 1993).
- Egnell, R., "The organised hypocrisy of international state-building", *Conflict, Security & Development*, 10:4 (2010), 465-491.
- Escobar, A., "Discourse and power in development: Michel Foucault and the relevance of his work to the third world", *Alternatives*, 10:3 (1984), 377-400.
- , "Planning" en W. Sachs (ed.), *Development Dictionary*, 144-160.
- Fine, B., "It ain't social, it ain't capital and it ain't Africa", *Studia Africana*, 13 (2002), 18-33.
- Fischer, M. y B. Schmelzle (eds.), *Building Peace in the Absence of States: Challenging the Discourse on State Failure*, Berghof Handbook Dialogue Series, 8 (Berlín: Berghof Conflict Research, 2009).
- Fortunato, S., "Community detection in graphs", *Physics Reports*, 468 (2010), 75-174.
- Foucault, M., *Security, Territory, Population. Lectures at the Collège de France, 1977-1978* (Basingstoke: Palgrave, 2009).
- Fox, R., y J. Fox, *Organizational Discourse: A Language-Ideology-Power Perspective* (Westport: Praeger, 2004).
- Frank, A.G., *Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la sociología. El desarrollo del subdesarrollo* (Barcelona: Anagrama, 1971).
- Franzosi, R., "From words to numbers: A set theory framework for the collection, organization, and analysis of narrative data", *Sociological Methodology*, 24 (1994), 105-136.
- , *Quantitative Narrative Analysis* (Thousand Oaks: Sage, 2010).
- Franzosi, R., et ál., "Quantitative narrative analysis software options compared: PC-ACE and CAQDAS (Atlas.ti, MAXqda, and NVivo)", *Quality & Quantity*, 47 (2013), 3219-3247.

- Freeman, C., "Introduction: Security, governance and statebuilding in Afghanistan", *International Peacekeeping*, 14:1 (2007), 1-7.
- Fukuyama, F., *The End of History and the Last Man* (Nueva York: The Free Press, 1992).
- , "Social capital and the global economy", *Foreign Affairs*, 74:5 (septiembre de 1995), 89-103.
- , "Nation-building 101", *The Atlantic Monthly*, 293:1 (enero/febrero de 2004), 159-161.
- , "The illusion of exceptionalism", *Journal of Democracy*, 8:3 (1997), 146.
- , "The imperative of state-building", *Journal of Democracy*, 15:2 (2004), 17-31.
- , *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution* (Nueva York: Farrar, Straus & Giroux, 2011).
- , "The right must learn to love the state again", *Financial Times* (20 de julio de 2012).
- Fukuyama, F. (ed.), *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006).
- Galtung, J., *Essays in Peace Research*, 5 vols. (Copenhague: Ejlers, 1978).
- , *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia* (Bilbao: Bakeaz, 1998).
- García Landa, J.A., *Acción, relato, discurso: Estructura de la ficción narrativa* (Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2009).
- Gaspar, D. y R. Apthorpe, "Introduction: Discourse analysis and policy discourse", *European Journal of Development Research*, 8:1 (1996), 1-15.
- Geneva Centre for Security Policy, *A Platform for Peace: Synthesis Report of the Project 'International Geneva and the United Nations Peacebuilding Commission'* (Ginebra: GCSP, 2007).
- Gerstl-Pepin, C.I., "The paradox of poverty narratives: Educators struggling with children left behind", *Educational Policy*, 20:1 (2006), 143-162.
- Ghani, A., y C. Lockhart, "Writing the history of the future: Securing stability through peace agreements" *White Paper Series* (Washington: The Institute for State Effectiveness, enero de 2008).
- Gilman, N., *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2003).
- Giustozzi, A., "The debate on warlordism", *Crisis States Discussion Papers*, 13 (Londres: London School of Economics, 2005).
- Gledhill, J., *Power and its Disguises: Anthropological Perspectives on Politics* (Londres: Pluto Press, 2000).
- Gleichmann, C.; M. Odenwald; K. Steenken y A. Wilkinson, *Disarmament, Demobilisation and Reintegration: A Practical Field and Classroom Guide* (Frankfurt: GTZ, NODEFIC, PPC y SNDC, 2004).
- Gobierno de los Estados Unidos, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington: La Casa Blanca, septiembre 2002).

- Gobierno de Kosovo y UNMIK, *Kosovo Standards Implementation Plan* (Pristina: United Nations, 31 de marzo de 2004).
- Goetze, C. y D. Guzina, "Peacebuilding, statebuilding, nationbuilding – Turtles all the way down?", *Civil Wars*, 10:4 (2008), 319-347
- Goodhand, J., "Corrupting or consolidating the peace? The drugs economy and post-conflict peacebuilding in Afghanistan", *International Peacekeeping*, 15:3 (2008), 405-423.
- Gorbunov, S., "Informal money transfer systems: Opportunities and challenges for development finance", *DESA Discussion Paper Series*, ST/ESA/2002/DP/26 (Nueva York: Naciones Unidas, noviembre de 2002).
- Graham-Harrison, E., "Drug trade could splinter Afghanistan into fragmented criminal state – UN", *The Guardian* (6 de enero de 2014) [<http://www.guardian.co.uk>].
- Grant, D., *The Mythological State and its Empire* (Nueva York: Routledge, 2009).
- Gramsci, A., *Cuadernos de la cárcel*, 5 tomos (Puebla: Era, 1999 [1929-1935]).
- Grasa, R., "Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana. De la teoría al programa político y la operacionalización", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76 (diciembre 2006/enero 2007), 9-46.
- , *Cincuenta años de evolución de la investigación para la paz. Tendencias y propuestas para observar, investigar y actuar* (Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2010).
- Grissom, A., "Making it up as we go along: State-building, critical theory and military adaptation in Afghanistan", *Conflict, Security & Development*, 10:4 (2010), 493-517.
- Hajer, M. y D. Laws, "Ordering through discourse", en Moran et ál (eds.), *Handbook of Public Policy*, 251-268.
- Hall, S., D. Massey y M. Rustin, "After neoliberalism: analysing the present", *Soundings*, 53 (2013), 8-22.
- Hameiri, S., "Capacity and its fallacies: International state building as state transformation", *Millennium – Journal of International Studies*, 38:1 (2009), 51-81.
- Hampton, G., "Narrative policy analysis and the integration of public involvement in decision making", *Policy Science*, 42 (2009), 227-242.
- Hansen, L., *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War* (Londres: Routledge, 2006).
- Hay, C.; M. Lister y D. Marsh (eds.), *The State: Theories and Issues* (Basingtoke: Palgrave, 2006).
- Heathershaw, J., "Unpacking the liberal peace: The dividing and merging of peacebuilding discourses", *Millennium – Journal of International Studies*, 36:3 (2008), 597-621.
- Hehir, A. y Robinson, N. (eds.), *State-Building: Theory and Practice* (Londres: Routledge, 2007).
- Holtzman, S., A. Elwan y C. Scott, *Post-Conflict Reconstruction. The Role of the World Bank* (Washington: Banco Mundial, 1998).
- Hühn, P. et ál. (eds.), *The Living Handbook of Narratology* (Hamburgo: Hamburg University Press, 2012), [[hup.sub.uni-hamburg.de/lhn](http://hup.sub.uni-hamburg.de/lhn)].
- Hunt, D., *Economic Theories of Development: An Analysis of Competing Paradigms* (Londres: Harvester Wheatsheaf, 1989).

- Huntington, S.P., *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).
- , “Political modernization: America vs. Europe”, en M. Waters (ed.), *Modernity: Critical Concepts*, Vol. 3: Modern Systems (Londres: Routledge, 1999), 279-311.
- Iannantuono, A. y J. Eyles, “Environmental health metanarratives: An analysis of policy making in Ontario, Canada”, *Health & Place*, 5 (1999), 139-156.
- Inter-Agency Standing Committee, *Handbook for RCs and HCs on Emergency Preparedness and Response* (Ginebra: IASC, 2010).
- International Crisis Group, “Aid and conflict in Afghanistan”, *Asia Report*, 210 (Kabul/Bruselas: ICG, 4 de agosto de 2011).
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (IDPBSB), “Strategic Planning. Recommendations Paper”, *The Road to the New Deal: Working Papers* (París: IDPBSB, 2012).
- , *Synthesis Report. Key Findings from the Consultations in Burundi, Central African Republic, Democratic Republic of Congo, Liberia, Sierra Leone, South Sudan, and Timor-Leste* (Dili: IDPBSP, 9-10 de abril 2010).
- Jacoby, T., “Hegemony, modernisation and post-war reconstruction”, *Global Society*, 21:4, 2007, 521-537.
- Jacomy, M., et ál., “ForceAtlas2, a continuous graph layout algorithm for handy network visualization designed for the Gephi software”, *PLoS ONE*, 9:6 (2014), e98679.
- Janoski, T. et ál. (eds.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).
- Japan International Cooperation Agency, *Handbook for Transition Assistance* (Tokio: JICA, marzo de 2006).
- Jessop, B., “Narrating the future of the national economy and the national state? Remarks on remapping regulation and reinventing governance” en G. Steinmetz (ed.), *State/Culture: State Formation After the Cultural Turn* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), 378-405.
- , *The Future of the Capitalist State* (Cambridge: Polity Press, 2003).
- Jiménez, D., “Mohamed Yunus: ‘Con el dinero empleado en las guerras habríamos acabado con la pobreza’”, *El Mundo* (22 de enero de 2007), [<http://www.elmundo.es>].
- Jones, M.D. y M.K. McBeth, “A Narrative Policy Framework: Clear enough to be wrong?”, *Policy Studies Journal*, 38:2 (2010), 329-353.
- Kaldor, M., *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra* (Barcelona: Tusquets, 2005).
- Kaldor, M., M. Martin y S. Selchow, “Human security: A new strategic narrative for Europe”, *International Affairs*, 83:2 (2007), 273-288.
- Kant, I., *Idea for a Universal History from a Cosmopolitan Point of View* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1963 [1784]).
- Kiszely, J., “Learning about counterinsurgency”, *Military Review* (marzo-abril de 2007), 5-11.
- Knowledge, Technology and Society Team (KNOTS), *Understanding Policy Processes: A Review of IDS Research on the Environment* (Brighton: Institute of Development Studies, 2006).

- Koehler, J. y C. Zuercher, "Statebuilding, conflict and narcotics in Afghanistan: The view from below", *International Peacekeeping*, 14:1 (2007), 62-74.
- Korhonen, O., "The 'state-building enterprise': Legal doctrine, progress narratives and managerial governance", en B. Bowden, H. Charlesworth y J. Farrall (eds.), *The Role of International Law in Rebuilding Societies after Conflict: Great Expectations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 15-37.
- Krasner, S.D., "Sharing sovereignty: New institutions for collapsed and failing states", *International Security*, 29:2 (2004), 85-120.
- Kreiwirth, M., "Trusting the tale: The narrativist turn in the human sciences", *New Literary History*, 23:3 (1992), 629-657.
- Lambach, D., "Oligopolies of violence in post-conflict societies", *GIGA Working Papers*, 62 (Hamburgo: GIGA, 2007).
- Landau, D., "The economic impact of military expenditures", *Policy Research Working Papers*, WPS 1138 (Washington: Banco Mundial, mayo de 1993).
- Lawry-White, S., *Review of the UK Government Approach to Peacebuilding and Synthesis of Lessons Learned from UK Government Funded Peacebuilding Projects 1997-2001* (East Kilbride: DFID, agosto de 2003).
- Leamer, E.E., *Macroeconomic Patterns and Stories: A Guide for MBAs* (Nueva York: Springer, 2008).
- Leander, A., "Globalisation and the state monopoly on the legitimate use of force", *Political Science Publications*, 7 (Odense: Syddansk Universitet, 2004).
- Letki, N., "Social capital and civil society", en C.W. Haerpfer et ál. (eds.), *Democratization* (Oxford: Oxford University Press, 2009), 158-169.
- Levine, R., et ál., *The Cluetrain Manifesto: The End of Business As Usual* (Nueva York: Basic Books, 2001).
- Liden, K., R. Mac Ginty y O.P. Richmond, "Beyond Northern epistemologies of peace", *International Peacekeeping*, 16:5 (2009), 587-598.
- Lipson, M., "Peacekeeping: Organised hypocrisy?", *European Journal of International Relations*, 13:1 (2007), 5-34.
- Luttwak, E.N., "Give war a chance", *Foreign Affairs*, 78:4 (1999), 36-44.
- Lyotard, J.-F., *La condición postmoderna. Informe sobre el saber* (Madrid: Cátedra, 1987).
- Matveeva, A., *Central Asia: A Strategic Framework for Peacebuilding* (Londres: International Alert, 2006).
- Mac Ginty, R., "Hybrid peace: The interaction between top-down and bottom-up peace", *Security Dialogue*, 41:4 (2010), 391-412.
- Mader, P., "Rise and fall of microfinance in India: The Andhra Pradesh crisis in perspective", *Strategic Change*, 22:1-2 (2013), 47-66.
- Major, C., y C. Mølling, *Towards an EU Peacebuilding Strategy? EU Civilian Coordination in Peacebuilding and the Effects of the Lisbon Treaty*. Standard Briefing of the Directorate-General for External Policies of the Union (Bruselas: Parlamento Europeo, 2010).
- Manalo, M.S., "Microfinance institutions' response in conflict environments: Eritrea – Savings and Micro Credit Program, West Bank and Gaza – Palestine for Credit and Development,

- Haiti – Micro Crédito National, S.A.”, *Africa Region Working Paper Series*, 54 (Washington: Banco Mundial, junio de 2003).
- Manzo, K., “Modernist discourse and the crisis of development theory”, *Studies in Comparative International Development*, 26:2 (1991), 3-36.
- Marshall, P., *Demanding the Impossible. A History of Anarchism* (Londres: Harper Perennial, 2008)
- Martin, B. y F. Ringham, *Dictionary of Semiotics* (London: Cassell, 2000).
- Marx, K., “Prólogo a la primera edición” de *El capital. Tomo I: El proceso de producción del capital* (México: Siglo XXI, 1981 [1867]).
- McBeth, M., E.A. Shanahan, R.J. Arnell y P.L. Hathaway, “The interstecction of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory”, *The Policy Studies Journal*, 35:1 (2007), 87-108.
- McHale, B., “Function (Jakobson)”, en D. Herman, M. Jahn y M.-L. Ryan (eds.), *Routledge Encyclopedia of Narrative Theory* (Londres: Routledge, 2005), 190.
- Meaney, T., “Getting to Denmark”, *The Nation* (24 de octubre de 2011), 33-37.
- Mehler, A., “Oligopolies of violence in Africa South of the Sahara”, *Nord-Süd Aktuell*, (2004), 539-548.
- Meister, J.C. (ed.), *Narratology beyond Literary Criticism: Mediality, Disciplinarity* (Berlín: De Gruyter, 2005).
- Miller, H.T., *Governing Narratives: Symbolic Politics and Policy Change* (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2012).
- Mitchell, A., *Lost in Transformation. Violent Peace and Peaceful Conflict in Northern Ireland* (Basingtoke: Palgrave, 2011)
- Mitchell, T., “The limits of the state: Beyond statist approaches and their critics”, *The American Political Science Review*, 85:1 (1991), 77-96.
- Moore, D., “Levelling the playing fields & embedding illusions: ‘Post-conflict’ discourse & neo-liberal ‘development’ in war-torn Africa”, *Review of African Political Economy*, 83 (2000), 11-28.
- Moran, M., M. Rein y R.E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2006).
- Mouly, C., “Peace constituencies in peacebuilding: The *mesas de concertación* in Guatemala”, en Pugh et ál. (eds.), *Whose Peace?*, 302-317.
- Musacchio, A.L., *Storytelling in Organisations: From Theory to Empirical Research* (Basingtoke: Palgrave, 2009).
- Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia* (San Francisco: Naciones Unidas, 1945).
- Naciones Unidas, Comisión de Consolidación de la Paz (PBC), *Marco estratégico para la consolidación de la paz en Burundi* (Nueva York: Naciones Unidas, 2007)
- , *PBC Chair's visit to Burundi and to East Africa; 14–22 February 2011. Visit Summary* (Nueva York: Naciones Unidas, 2011).
- , *Strategic Framework for Peacebuilding in Guinea-Bissau, 31 July 2008, PBC/3/GNB/3* (Nueva York: Naciones Unidas, 2 de octubre de 2008).

- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Consolidación de la paz después de los conflictos*, 6472ª sesión del Consejo de Seguridad, S/PV.6472 (Nueva York: Naciones Unidas, 21 de enero de 2011).
- , *Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad*, S/PRST/2001/5 (Nueva York: Naciones Unidas, 20 de febrero de 2001).
- , “Peacekeeping Under-Secretary General briefs Security Council on Afghanistan; London Conference, security situation, new parliament focus”, Press Release SC/8634 (Nueva York: Naciones Unidas, 10 de febrero de 2006).
- , *Resolución 1659 (2006)* (Nueva York: Naciones Unidas, 15 de febrero de 2006).
- , *La situación en la República Centroafricana*, 6027ª sesión del Consejo de Seguridad, S/PV.6027 (Nueva York: Naciones Unidas, 2 de diciembre de 2008).
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), *Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned. World Public Sector Report 2010*, ST/ESA/PAD/SER.E/135 (Nueva York: Naciones Unidas, 2010).
- Naciones Unidas, Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas (DESIPA), *An Inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities*, ST/ESA/246 (Nueva York: Naciones Unidas, 1996).
- Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, “Press conference by new Chairman of Peacebuilding Commission, Kenzo Oshima of Japan” (Nueva York: Naciones Unidas, 27 de junio de 2007).
- Naciones Unidas, Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias, *Sistema de referencia terminológica de las Naciones Unidas [UNTERM]* (Nueva York: Naciones Unidas, 1993-2014) [<http://untermportal.un.org>].
- Naciones Unidas, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO), *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines [Capstone Doctrine]* (Nueva York: Naciones Unidas, 2008).
- Naciones Unidas, Fondo para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), *Annual Report 2012: A Year of Innovation; Creating Opportunities for Inclusive Growth in the Least Developed Countries* (Nueva York: Naciones Unidas, 2013).
- Naciones Unidas, Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG), y Banco Mundial, *Joint Guidance Note on Integrated Recovery Planning Using Post Conflict Needs Assessments and Transitional Results Frameworks* (Nueva York: Naciones Unidas, septiembre 2007).
- , *PCNA Review. In Support of Peacebuilding: Strengthening the Post Conflict Needs Assessment* (Nueva York: Naciones Unidas, enero de 2007).
- Naciones Unidas, Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración, *Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards* (Nueva York: Naciones Unidas, 2010).
- Naciones Unidas, Iniciativa Especial para África, *Final Report*, Regional Consultative Meeting on Communications for Peace-Building (Adís Abeba: UNESCO, 23-25 de junio de 1997).

- Naciones Unidas, Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz (PBSO), "Lessons learned from peacebuilding strategic frameworks since the late 1990s", Briefing Paper (Nueva York: Naciones Unidas, 14 de septiembre de 2007).
- Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), *United Nations & Partners 2008 Work Plan for Sudan*, 2 vols. (Jartum: Naciones Unidas, 2007).
- Naciones Unidas, Oficina Ejecutiva del Secretario General (EOSG), *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos [Informe Brahimi]*, Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz, A/55/305-S/2000/809 (Nueva York: Naciones Unidas, 21 de agosto de 2000).
- , *Suplemento de "Un programa de paz": Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del Cincuentenario de las Naciones Unidas*, Memoria del Secretario General presentada ante la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, A/50/60-S/1995/1 (Nueva York: Naciones Unidas, 25 de enero de 1995).
- , *Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, Informe del Secretario General, A/47/277-S/24111 (Nueva York: Naciones Unidas, 17 de junio de 1992).
- , *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Informe del Secretario General, A/59/2005 (Nueva York: Naciones Unidas, 21 de marzo de 2005).
- , *United Nations Capacity in Peacebuilding Inventory* (Nueva York: Naciones Unidas, septiembre de 2006).
- Naciones Unidas, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 1993. Participación popular* (Madrid: CIDEAL, 1993).
- , *Informe sobre desarrollo humano 1994* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994).
- , *Informe sobre desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual* (Madrid: Mundi-Prensa, 2005).
- Nagarajan, G., "Microfinance in post-conflict situations: Towards guiding principles for action", Joint ILO/UNHCR Workshop on Microfinance in Post-Conflict Countries (Ginebra: OIT, 15-17 de septiembre de 1999).
- National Center for Veterans Analysis and Statistics, *Selected Research Highlights* (Washington: US Department of Veteran Affairs, 2010).
- Newman, E., "Failed states and international order: Constructing a post-Westphalian world", *Contemporary Security Policy*, 30:3 (2009), 421-443.
- Newman, E., R. Paris y O.P. Richmond (eds.), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding* (Tokio: United Nations University Press, 2009).
- Newman, E. y O. Richmond, "Obstacles to peace processes: Understanding spoiling", en *id.* (eds.), *Challenges to Peacebuilding: Managing Spoilers during Conflict Resolution* (Tokio: United Nations University Press, 2006), 1-20.
- Newman, M.E.J., "The structure and function of complex networks", *Society for Industrial and Applied Mathematics (SIAM) Review*, 45:2 (2003), 167-256.

- Ney, S., *Resolving Messy Policy Problems: Handling Conflict in Environmental, Transport, Health and Ageing Policy* (Londres: Earthscan, 2009).
- Nixon, H., "The changing face of local governance? Community Development Councils in Afghanistan", *AREU Working Paper Series* (Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, febrero de 2008).
- "Nobel Peace Prize for 2006 to Muhammad Yunus and Grameen Bank", Press Release, *Nobelprize.org* (Oslo: Nobel Media AB, 13 de octubre de 2006), [[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/2006/press.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2006/press.html)].
- Nordstrom, C., *Shadows of War: Violence, Power, and International Profiteering in the Twenty-First Century* (Berkeley: University of California Press, 2004).
- North, D.C. et ál., "Limited Access Orders in the developing world", *Policy Research Working Papers*, 4359 (Washington: Banco Mundial, 2007).
- OCDE/CAD, *Conflict, Peace and Development Co-Operation on the Threshold of the 21st Century*, Policy Statement (París: OCDE, mayo de 1997).
- , *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-Operation* (París: OCDE, 1997).
- , *DAC Guidelines on Helping Prevent Violent Conflict* (París: OCDE, 2001).
- , *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance* (París: OCDE, 1995).
- , *Preventing Conflict and Building Peace. A Manual of Issues and Entry Points* (París: OCDE, 2005).
- Ottaway, M., "Nation building", *Foreign Policy* (septiembre/octubre de 2002), 16-24.
- , "Rebuilding state institutions in collapsed states", *Development and Change*, 33:5 (2002), 1001-1023.
- OTAN, "Building peace and stability in crisis regions", *NATO Briefing* (Bruselas: OTAN, septiembre de 2005).
- Paffenholz, T., "Civil society and peacebuilding", *CCDP Working Papers*, 4 (Ginebra: Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, 2009).
- Palla, G. et ál., "Uncovering the overlapping community structure of complex networks in nature and society", *Nature*, 435 (2005), 814-818.
- Paris, R., "International peacebuilding and the 'mission civilisatrice'", *Review of International Studies*, 28 (2002), 637-656.
- , *At War's End: Building Peace after Civil Conflict* (Cambridge University Press, Cambridge, 2004).
- Paris, R. y T.D. Sisk, "Managing contradictions: The inherent dilemmas of postwar statebuilding", *RPPS Working Papers* (Nueva York: International Peace Academy, noviembre de 2007).
- (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations* (Londres: Routledge, 2009).
- Patterson, M. y K.R. Monroe, "Narrative in Political Science", *Annual Review of Political Science* (1998), 315-331.

- Perlo-Freeman, S., "Budgetary priorities in Latin America: Military, health and education spending", *SIPRI Insights on Peace and Security*, 2011/2 (Estocolmo: SIPRI, diciembre de 2011).
- Pippin, R.B., "Mine and thine? The Kantian state", en P. Guyer (ed.), *Cambridge Companion to Kant and Modern Philosophy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 416-446.
- Popping, R., "Knowledge graphs and network text analysis", *Social Science Information*, 42:1 (2003), 91-106.
- Prince, G., *Narratology: The Form and Functioning of Narrative* (Berlín: Mouton, 1998).
- Pritchett, L. y M. Woolcock, "Solutions when the solution is the problem: Arraying the disarray in development", *Center for Global Development Working Papers*, 10 (Washington: CDG, 2002).
- Pugh, M., "Peacebuilding as developmentalism: Concepts from disaster research", *Contemporary Security Policy*, 16:3 (1995), 320-346.
- Pugh, M., N. Cooper y M. Turner (eds.), *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding* (Basingstoke: Palgrave, 2008).
- Punday, D., *Narrative after Deconstruction* (Albany: State University of New York Press, 2003).
- Radaelli, C.M., C.A. Dunlop y O. Fritsch, "Narrating impact assessment in the European Union", presentado en la Political Studies Association Annual Conference (Belfast, 3-4 de abril de 2012).
- Rankin, K.N., "Social capital, microfinance, and the politics of development", *Feminist Economics*, 8:1 (2002), 1-24.
- Rashid, A., *Descent into Chaos. The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia* (Nueva York: Viking, 2008).
- Redondo, G. y E. Sanz, "Construcción de paz posbélica" y "Anexo IX: Indicador de construcción de paz posbélica", en M. Cañadas et ál., *Alerta 2009! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz* (Barcelona: Icaria, 2009), 97-103, 206-209.
- República Islámica de Afganistán, *Afghanistan National Development Strategy. An Interim Strategy for Security, Governance, Economic Growth & Poverty Reduction* (Kabul: Gobierno de Afganistán, enero de 2006).
- , *Afghanistan National Development Strategy. Executive Summary, 1387-1391 (2008-2013): A Strategy for Security, Governance, Economic Growth & Poverty Reduction* (Kabul: Gobierno de Afganistán, 2008).
- , *د افغانستان ملي پرمختیایي تگلاره. دنگلاری لنډیز ۱۳۸۷-۱۳۹۱* (Kabul: Gobierno de Afganistán, 2008).
- , *The Afghanistan Compact* (Londres: The London Conference on Afghanistan, 31 de enero – 1 de febrero de 2006).
- República Islámica de Afganistán, Ministerio de Finanzas, *Afghanistan National Development Structure* (Kabul: Gobierno de Afganistán, enero de 2006).
- Richmond, O.P., "UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus", *International Peacekeeping*, 11:1 (2004), 83-101.

- , “The problem of peace: understanding the ‘liberal peace’”, *Conflict, Security & Development*, 6:3 (2006), 291-314.
- , *Peace in International Relations* (Londres: Routledge, 2008).
- Ricoeur, P., “Narrative time”, *Critical Inquiry*, 7:1 (1980), 169-190.
- Rocha Menocal, A., “‘State-building for peace’ – A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states?”, *EUI Working Papers*, RSCAS 2010/34 (Florenca: European University Institute, 2010)
- Roe, E., “Folktale development”, *The American Journal of Semiotics*, 6:2/3 (1991), 277-280.
- , “Development narratives, or making the best of blueprint development”, *World Development*, 19:4 (1991), 287-300.
- , “Applied narrative analysis: The tangency of literary criticism, social science and policy analysis”, *New Literary History*, 23:3 (1992), 555-581.
- , *Narrative Policy Analysis. Theory and Practice* (Durham: Duke University Press, 1994).
- , *Except-Africa: Remaking Development, Rethinking Power* (New Brunswick: Transaction, 1999).
- , “Narrative policy analysis for decision making”, en G. Morçöl (ed.), *Handbook of Decision Making* (Boca Raton: CRC, 2007), 607-624.
- , “Narrative policy analysis”, en E.M. Berman (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (Nueva York: Taylor & Francis, 2007), 1289-1292.
- Rubin, B.R., “Constructing sovereignty for security”, *Survival*, 47:4 (2005), 93-106.
- Rubin, B.R. y H. Hamidzada, “From Bonn to London: Governance challenges and the future of statebuilding in Afghanistan”, *International Peacekeeping*, 14:1 (2007), 8-5.
- Runciman, D., *Political Hypocrisy: The Mask of Power from Hobbes to Orwell and Beyond* (Princeton: Princeton University Press, 2008).
- Ryan, M.-L., “On the theoretical foundations of transmedial narratology”, en Meister (ed.), *Narratology beyond Literary Criticism*, 1-23.
- , *Avatars of Story* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2006).
- Sachs, W. (ed.), *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power* (Londres: Zed Books, 2010).
- Sack, G.A., “Simulating plot: Towards a generative model of narrative structure”, en M.A. Finlayson (ed.), *Proceedings of the Third Workshop on Computational Models of Narrative* (Cambridge: MIT, 26 de mayo de 2012), 158.
- Salmon, C., *Storytelling, la máquina de fabricar historias y formatear las mentes* (Barcelona: Península, 2008).
- Sanz, E., “Afghanistan (DDR, 2003-2008)”, en A. Caramés y E. Sanz, *DDR 2009. Analysis of Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) Programmes in the World during 2008* (Bellaterra: Escola de Cultura de Pau, 2009), 17-24.
- , “Nepal (AMMAA, 2007-present)”, en Caramés y Sanz, *DDR 2009*, 93-99.
- Schauber, E., y E. Splosky, “Stalking a generative poetics”, *New Literary Poetics*, 12:3 (1981), 397-413.

- Schellhaas, C., y A. Seegers, "Peacebuilding: Imperialism's new disguise?", *African Security Review*, 18:2 (2009), 2-15.
- Schirch, L., *The Little Book of Strategic Peacebuilding. A Vision and Framework for Peace with Justice* (Intercourse: Good Books, 2004).
- Schmid, W., *Narratology: An Introduction* (Berlín: De Gruyter, 2010).
- Scott, J.C., *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (New Haven: Yale University Press, 1998).
- Shanahan, E.A., M.D. Jones y M.K. McBeth, "Policy narratives and policy processes", *The Policy Studies Journal*, 39:3 (2011), 535-561.
- Shenhav, S.R., "Thin and thick narrative analysis: On the question of defining and analyzing political narratives", *Narrative Inquiry*, 15:1 (2005), 75-99.
- Smith, B.C., *Understanding Third World Politics: Theories of Political Change and Development* (Basingtoke: Palgrave, 2003).
- Smith, D., *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together. Overview report of the Joint Utstein Study on Peacebuilding [Utstein Report]*. Evaluation Report 1/2004 (Oslo: Utenriksdepartementet, Real Ministerio de Asuntos Exteriores Noruego, abril de 2004).
- Snyder, J., "One world, rival theories", *Foreign Policy*, 145 (noviembre/diciembre de 2004), 53-62.
- Sorel, G., *Réflexions sur la violence* (París: Rivière et Cie, 1972 [1908]).
- St-Pierre, K., "Then and now: Understanding the spectrum of complex peace operations", *Research Reports* (Ottawa: Pearson Peacekeeping Center, 2008).
- Stave, S.E., "Measuring peacebuilding: challenges, tools, actions", *NOREF Policy Brief*, 2 (Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre, mayo de 2011).
- Stiglitz, J.E., "More instruments and broader goals: Moving toward the Post-Washington Consensus", *WIDER Annual Lectures*, 2 (Helsinki: UNU/WIDER, 7 de enero de 1998).
- , "Whither reform? Ten years of the transition", keynote address to the Annual Bank Conference on Development Economics (Washington: Banco Mundial, 1999).
- Stockholm International Peace Research Institute, *Multilateral Peace Operations Database* (Estocolmo: SIPRI, 2011), [<http://www.sipri.org/research/conflict/pko/multilateral>].
- Stone, D., *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (Nueva York: W.W. Norton, 2012).
- "Storytelling, Knowledge Management & World Bank President Kim", *Forbes.com* (20 de julio de 2012).
- Suhrke, A., "Reconstruction as Modernisation: The 'post-conflict' project in Afghanistan", *Third World Quarterly*, 28:7 (2007), 1291-1308.
- Sutton, R., "The policy process: An overview", *ODI Working Papers*, 118 (Londres: Overseas Development Institute, agosto de 1998).
- Tabak, M., "A Poulantzian approach to the state and globalization", *Journal of the Hellenic Diaspora*, 25:1-2 (1999), 135-153.

- Tadjbakhsh, S., "Afghanistan", en B. Antonini (ed.), *Security Council Resolutions Under Chapter VII: Design, Implementation and Accountability. The Cases of Afghanistan, Côte d'Ivoire, Kosovo and Sierra Leone* (Madrid: FRIDE, 2009), 24-85.
- Tellagorri [J. Olivares Larrondo], "Secun el nuestro" (México: 1949), [http://www.javierortiz.net/ant/otrasvoces/tellagorri.htm].
- Throgmorton, J.A., *Planning as Persuasive Storytelling. The Rhetorical Construction of Chicago's Electric Future* (Chicago: Chicago University Press, 1996).
- , "Planning as persuasive storytelling in the context of the 'Network Society'", *Planning Theory*, 2:2 (1993), 125-151.
- Tilly, C., *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992* (Oxford: Blackwell, 1990).
- , "War making and state making as organized crime", en B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocopol (eds.), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), 169-187.
- Turner, M., *The Literary Mind* (Oxford: Oxford University Press, 1996).
- Unger, C.R., "Histories of development and modernization: Findings, reflections, future research", *H-Soz-u-Kult* (diciembre de 2010).
- United States Institute for Peace y US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, *Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction* (Washington: USIP y PKSOI, 2009).
- US Government Draft Planning Framework for Reconstruction, Stabilization, and Conflict Transformation*, United States Joint Forces Command J7 Pamphlet, 1.0 (Washington: US JWFC y Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, 1 de diciembre de 2005)
- van Eeten, M.J.G., "Narrative policy analysis", en Fischer, F., G.J. Miller y M.S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (Boca Raton: CRC, 2007), 251-269.
- van Lieshout, P.; R. Went y M. Kremer, *Less Pretension, More Ambition: Development Policy in Times of Globalization* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010).
- von Trotha, T., "The 'Andersen Principle': On the difficulty of truly moving beyond state-centrism" en Fischer y Schmelzle (eds.), *Building Peace*, 37-46.
- Weiss, T.G., "The sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a unipolar era", *Security Dialogue*, 35:2 (2004), 135-153.
- "What is the International Community?" [monográfico], *Foreign Policy*, 132 (septiembre/octubre de 2002).
- White, H., "The value of narrativity in the representation of reality", *Critical Inquiry*, 7:1 (1980), 5-27.
- , "Emplotment", en D. Herman, M. Jahn y M.-L. Ryan (eds.), *Routledge Encyclopedia of Narrative Theory* (Londres: Routledge, 2005), 137.
- Wilke, B., "State-building in Afghanistan? Taking stock of the international presence in the Hindu Kush", *SWP Research Papers* (Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik, agosto de 2004).

- Williams, A.J., "Reconstruction: the missing historical link", en O.P. Richmond (ed.), *Peacebuilding: Critical Developments and Approaches* (Basingtoke: Palgrave, 2010), 58-73.
- Woodrow, P. y N. Oatley, *Approaches to Theories of Change in Conflict, Security & Justice Programmes, Part I: What They Are, Different Types, How to Develop and Use Them* (Londres: DFID y UK Aid, marzo de 2013).
- Wulf, H., "Challenging the Weberian concept of the state", *ACPACS Occasional Papers* (Brisbane: University of Queensland, 2007).
- Young, T., "«You Europeans, you are just like fish!»: Some sceptical reflections on modernity and democratisation in Africa", *Cadernos de Estudos Africanos*, 3 (2002), 113-125.
- Yuste, P., y G. Colom, "Operaciones de estabilización y construcción nacional: Marco para la lucha contra la insurgencia", *Boletín de Información del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)*, 313 (2009), 81-97.
- Zanotti, L., "Taming chaos: A Foucauldian view of UN peacekeeping, democracy and normalization", *International Peacekeeping*, 13:2 (2006), 150-167.

# Siglas y acrónimos

Versiones en castellano de nombres propios sólo si la organización misma las propone o es traducción de UNTERM.

<b>ACNUR</b> .....Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados	<b>DFID</b> .....Department for International Development, Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)
<b>AECID</b> .....Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	<b>DPKO</b> .....Department of Peacekeeping Operations, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (ONU)
<b>ANBP</b> .....Afghanistan New Beginnings Programme, Programa por un Nuevo Afganistán (PNUD)	<b>ECOWAS</b> ...Economic Community of West African States, Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
<b>ANDS</b> .....Afghanistan National Development Strategy/Structure, Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán	<b>EOSG</b> .....Executive Office of the Secretary-General, Oficina Ejecutiva del Secretario General (ONU)
<b>AusAID</b> .....Australian Aid	<b>EEUU</b> .....Estados Unidos
<b>BM</b> .....Banco Mundial	<b>FMI</b> .....Fondo Monetario Internacional
<b>CAD</b> .....ver OCDE/CAD	<b>FNUDC</b> .....Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
<b>CAF</b> .....Country Assistance Framework (ONU)	<b>g7+</b> .....Group of Seven Plus
<b>CBPD</b> ..... <i>centrality-based plot detection</i> , detección de tramas basada en la centralidad	<b>GTZ</b> .....Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Agencia Alemana de Cooperación Técnica
<b>CCA</b> .....Common Country Assessment, Evaluación Común para el País (ONU, BM)	<b>IDP(s)</b> ..... <i>internally displaced person(s)</i> , desplazado(s) interno(s)
<b>CDC</b> ..... <i>community development council</i> , consejo para el desarrollo comunitario (Afganistán)	<b>IDPBSB</b> .....International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, Diálogo internacional sobre consolidación de la paz y del Estado
<b>CIDA</b> .....Canadian International Development Agency, Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional	<b>IBL</b> .....institutionalization before liberalization, institucionalización previa a la liberalización
<b>CIISE</b> .....Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados	<b>IFI</b> .....institución financiera internacional
<b>CIP</b> .....Commanders' Incentive Programme (Afganistán)	<b>ISAF</b> .....International Security Assistance Force, Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (OTAN, Afganistán)
<b>DIAG</b> .....Disbandment of Illegal and Armed Groups, Disolución de los Grupos Armados Ilegales (Afganistán)	<b>JICA</b> .....Japan International Cooperation Agency, Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
<b>DPA</b> .....Department of Political Affairs, Departamento de Asuntos Políticos (ONU)	<b>KSIP</b> .....Kosovo Standards Implementation Plan
<b>DDR</b> .....desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes	<b>LICUS</b> .....Low Income Under Stress (BM)
<b>DESA</b> .....Department of Economic and Social Affairs, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA)	<b>MFI</b> ..... <i>microfinance institution</i> , institución de microfinanciación
<b>DESIPA</b> .....Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas (ONU)	<b>MINUSTAH</b> ...Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti, Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití

<b>NORAD</b> .....Norwegian Agency for Development Cooperation	<b>PMA</b> .....Programa Mundial de Alimentos (ONU)
<b>NOREF</b> .....Norwegian Peacebuilding Resource Centre	<b>PNUD</b> .....Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>NPA</b> ..... <i>narrative policy analysis</i> , análisis narrativo de políticas	<b>PRSP</b> .....Poverty Reduction Strategy Paper, Planificación Estratégica para la Reducción de la Pobreza (ONU, BM)
<b>NPF</b> .....Narrative Policy Framework	<b>PSC</b> .....Peace and Security Council, Consejo de Paz y Seguridad (UA)
<b>OCHA</b> .....Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (ONU)	<b>SAO</b> .....sujeto-acción-objeto
<b>OCDE</b> .....Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	<b>SFP</b> ..... <i>strategic framework/plan for peace-building</i> : marco/plan estratégico para la consolidación de la paz
<b>OCDE/CAD</b> ...Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE	<b>SPF</b> .....State- and Peace-Building Fund (BM)
<b>OEF</b> .....Operation Enduring Freedom (EEUU, Afganistán)	<b>SIDA</b> .....Swedish International Development Cooperation Agency, Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional
<b>OI</b> .....organización internacional	<b>SIPRI</b> .....Stockholm International Peace Research Institute
<b>OIT</b> .....Organización Internacional del Trabajo	<b>UA</b> .....Unión Africana
<b>ONG</b> .....organización no gubernamental	<b>UNDG</b> .....United Nations Development Group, Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>ONU</b> .....Organización de las Naciones Unidas	<b>Unicef</b> .....Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>OSCE</b> .....Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa	<b>UNIFEM</b> .....Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
<b>OTAN</b> .....Organización del Tratado del Atlántico Norte	<b>UNMIK</b> .....UN Interim Administration Mission in Kosovo, Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo
<b>OUA</b> .....Organización para la Unión Africana	<b>UNRISD</b> .....Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social
<b>PBC</b> .....UN Peace-Building Commission, Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas	<b>UNSC</b> .....UN Security Council, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
<b>PBF</b> .....UN Peace-Building Fund, Fondo de Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz	<b>UNTERM</b> ...UN Terminology Reference System, Sistema de referencia terminológica de las Naciones Unidas
<b>PBSO</b> .....UN Peace-Building Support Office	<b>USAID</b> .....United States Agency for International Development, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<b>PCF</b> .....Post-Conflict Trust Fund (BM)	
<b>PCNA</b> ..... <i>Post-Conflict Needs Assessment</i> , evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto (ONU, BM)	
<b>PCRD</b> .....Post-Conflict Reconstruction and Development (UA)	
<b>PIB</b> .....producto interior bruto	

# Anexo I. Corpus de SFP

*Por tipo de SFP, organización y orden alfabético.*

## **SFP generales**

### ***Banco Mundial***

S. Holtzman, A. Elwan y C. Scott, *Post-Conflict Reconstruction. The Role of the World Bank* (1998).

InterWorks, *The Transition from War to Peace: An Overview* (abril de 1999).

### ***Banco Mundial y Naciones Unidas***

Naciones Unidas (PNUD y UNDG) y Banco Mundial, *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations* (agosto de 2004).

Naciones Unidas (UNDG) y Banco Mundial, *An Operational Note on Transitional Results Matrices. Using Results-Based Frameworks in Fragile States* (enero de 2005).

Banco Mundial, *Needs Assessments & Planning in Post-Conflict Settings: A Diagram of Four Processes* (agosto de 2006).

Naciones Unidas (UNDG) y Banco Mundial, *Joint Guidance Note on Integrated Recovery Planning Using Post-Conflict Needs Assessments and Transitional Results Frameworks* (septiembre de 2007).

### ***OCDE/DAC***

*DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance* (1995).

*DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation* (1997).

*DAC Guidelines on Helping Prevent Violent Conflict* (2001).

*Preventing Conflict and Building Peace. A Manual of Issues and Entry Points* (2005).

*Whole of Government Approaches to Fragile States* (2006).

*Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility. Policy Guidance* (2011).

### ***International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding***

*Dili Declaration. A New Vision for Peacebuilding and Statebuilding* [incluye *Statement by the g7+*] (Dili, 10 de abril de 2010).

*The Monrovia Roadmap on Peacebuilding and Statebuilding* (Monrovia, julio de 2011).

*A New Deal for Engagement in Fragile States* (París, 2011).

### ***España***

J. Núñez y B. Hagegraats, *Estrategia de construcción de la paz de la cooperación española para el desarrollo* (Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007).

### **Estados Unidos**

Center for Strategic and International Studies y Association of the United States Army, *Post-Conflict Reconstruction. Task Framework* (Washington: CSIS/AUSA, mayo de 2002).

US Government Draft Planning Framework for Reconstruction, Stabilization, and Conflict Transformation, United States Joint Forces Command J7 Pamphlet, 1.0 (Washington: US JWFC y Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, 1 de diciembre de 2005).

United States Institute of Peace y US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, *Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction* (Washington: USIP/PKSOI, 2009).

### **Japón**

Japan International Cooperation Agency, *Handbook for Transition Assistance* (Tokio: JICA, marzo de 2006).

### **Naciones Unidas**

Oficina Ejecutiva del Secretario General (EOSG), *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, Informe del Secretario General, A/47/277-S/24111 (17 de junio de 1992).

EOSG, *Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, Memoria del Secretario General, A/50/60-S/1995/1 (25 de enero de 1995).

Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, *An Inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities*, ST/ESA/246 (1996).

EOSG, *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*, Informe del Secretario General, A/52/871-S/1998/318 (13 de abril de 1998).

EOSG, *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All their Aspects [Brahimi Report]*, Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz, A/55/305-S/2000/809 (21 de agosto de 2000).

EOSG, *Interim Report of the Secretary-General on the Prevention of Armed Conflict*, Informe del Secretario General, A/58/365-S/2003/888 (12 de septiembre de 2003).

EOSG, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Informe del Secretario General, A/59/2005 (21 de marzo de 2005).

EOSG, *Inventory: United Nations Capacity in Peacebuilding* (septiembre de 2006).

DPKO, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines [Capstone Doctrine]* (2008).

EOSG, *Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict*, Informe del Secretario General, A/63/881-S/2009/304 (11 de junio de 2009).

### **OTAN**

*Peace Support Operations*, Allied Joint Publication, 3.4.1 (julio de 2001).

## **Unión Africana**

Draft Policy Framework for Post-Conflict Reconstruction and Development (PCRD), PSD/PCRD/EXP/4(I) (8 de junio de 2006).

## **U4 (Alemania, Noruega, Países Bajos y Reino Unido)**

D. Smith, *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together. Overview report of the Joint Utstein Study on Peacebuilding*. Evaluation Report, 1/2004 (Oslo: Utenriksdepartementet, Real Ministerio de Asuntos Exteriores Noruego, abril de 2004).

## **SFP de intervención**

### **Afganistán**

República Islámica de Afganistán, *The Afghanistan Compact* (Londres: The London Conference on Afghanistan, 31 de enero – 1 de febrero de 2006).

### **Burundi**

Comisión de Consolidación de la Paz, *Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi*. PBC/1/BDI/4 (Nueva York: Naciones Unidas, 27 de junio de 2007).

### **Camboya**

“Multilateral Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict (with Annexes). Concluded at Paris on 23 October 1991”, *United Nations Treaty Series*, 1663:I-28613 (1992), 26-94, 249-255, 283-306.

### **Guinea**

Comisión de Consolidación de la Paz, *Statement of Mutual Commitments on Peacebuilding in Guinea between the Government of Guinea and the Peacebuilding Commission*, PBC/5/GUI/2 (Nueva York: Naciones Unidas, 23 de septiembre de 2011).

### **Guinea-Bissau**

Comisión de Consolidación de la Paz, *Strategic Framework for Peacebuilding in Guinea-Bissau, 31 July 2008*, PBC/3/GNB/3 (Nueva York: Naciones Unidas, 2 de octubre de 2008).

### **Haití**

República de Haití, *Interim Cooperation Framework 2004-2006. Summary Report* (Puerto Príncipe: Gobierno de Haití, Naciones Unidas, Banco Mundial, Comisión Europea y Banco Interamericano de Desarrollo, julio de 2004).

### **Iraq**

Gobierno de Iraq, *The International Compact with Iraqi. A Shared Vision. A Mutual Commitment* (Baghdad: Gobierno de Iraq, Naciones Unidas y Banco Mundial, 2007).

**Kosovo**

Gobierno de Kosovo y UNMIK, *Kosovo Standards Implementation Plan* (Pristina: Naciones Unidas, 31 de marzo de 2004).

**Liberia**

Gobierno Nacional de Transición de Liberia, Naciones Unidas (UNDG), Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, *Joint Needs Assessment* (Monrovia: GNTL y Naciones Unidas, febrero de 2004).

**RD Congo**

Naciones Unidas, *Democratic Republic of the Congo Country Assistance Framework* (Nueva York: Naciones Unidas, 2007).

**República Centroafricana**

Comisión de Consolidación de la Paz, *Strategic framework for peacebuilding in the Central African Republic 2009-2011*, PBC/3/CAF/7 (Nueva York: Naciones Unidas, 9 de junio de 2009).

**Sierra Leona**

Comisión de Consolidación de la Paz, *Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework, 3 December 2007*, PBC/2/SLE/1 (Nueva York: Naciones Unidas, 3 de diciembre de 2007).

**Somalia**

Naciones Unidas y Banco Mundial, *Somali Reconstruction and Development Programme. Deepening Peace and Reducing Poverty* (Nueva York: Naciones Unidas, enero de 2008).

**Sudán**

Naciones Unidas y Banco Mundial, *Sudan Joint Assessment Mission* (Nueva York: Naciones Unidas, 18 de marzo de 2005).

## Anexo II. Integración de conceptos y abreviaturas

Aquí quedan registradas las numerosas decisiones que se han tomado en la formalización de los textos respecto a la discriminación e integración de conceptos, fundamentalmente sobre qué términos son sinónimos y cuáles son homónimos que esconden más de un concepto. En estas decisiones nos hemos siempre inclinado a minimizar las integraciones y maximizar las separaciones para lograr un análisis más detallado. Sin embargo, hay un límite más allá del cual la falta de síntesis provoca mayor confusión que claridad.

Un asterisco (\*) indica que el concepto ha sido integrado en determinados textos pero no en otros. Por ejemplo, algunos textos utilizan *Government* para referirse al Estado, o a los tres poderes de éste (*the three branches of Government*), mientras que otros a su definición restringida de las instituciones con mayor autoridad dentro del Ejecutivo.

Algunos términos además son acrónimos, abreviaturas, o términos condensados por claridad. En estos casos su significado aparece listado en primer lugar. Las integraciones conceptuales van siempre precedidas de “inc.” (incluye).

### Grafos 3, 11 y 12: *The Afghanistan Compact* (pp. 143, 197, 199)

⟨AB⟩: Da Afghanistan Bank	⟨ex-combatants⟩: inc. <i>combatants; demobilised soldiers</i>
⟨agricultural production⟩: inc. <i>production and productivity; legal agriculture and agriculture-based rural industries</i>	⟨food security⟩: inc. <i>reducing hunger</i>
⟨AIEC⟩: Afghanistan Independent Electoral Commission	⟨GoAF⟩: <i>government of Afghanistan; inc. the Government; Islamic Republic of Afghanistan</i>
⟨AIHRC⟩: Afghan Independent Human Rights Commission	⟨good governance⟩: inc. <i>(democratic) governance</i>
⟨ANA⟩: Afghan National Army	⟨health⟩: <i>health and nutrition</i>
⟨ANDS⟩: Afghanistan National Development Strategy	⟨human rights⟩: inc. <i>human rights protection; rights</i>
⟨ANP⟩: Afghan National and Border Police; <i>police</i>	⟨IFIs⟩: <i>international financial institutions</i>
⟨anti-corruption⟩: inc. <i>fighting/zero-tolerance policy towards corruption</i>	⟨INGOs⟩: <i>international non-governmental organisations; inc. non-governmental organisations</i>
⟨APPJR⟩: Action Plan on Peace, Justice and Reconciliation	⟨institution-building⟩: inc. <i>establishment of functioning institutions; strengthening state institutions; build/laid the foundations of the state; Government machinery; institutional sustainability</i>
⟨appointments & recruitment⟩: inc. <i>public service recruitment; public appointments mechanism</i>	⟨international community⟩: inc. <i>partner nations</i>
⟨armed groups⟩: <i>(illegal) armed groups</i>	⟨ISAF⟩: International Security Assistance Force
⟨campaigning⟩: inc. <i>reinforce the message that producing or trading opiates is both immoral and a violation of Islamic law</i>	⟨JC&MB⟩: Joint Coordination and Monitoring Board
⟨civil society⟩: (actividad) inc. <i>strengthening/building civil society</i>	⟨judiciary⟩: inc. <i>judicial personnel</i>
⟨codes of conduct⟩: <i>codes of conduct and procedures</i>	⟨justice system reform⟩: inc. <i>justice reform; judiciary institutions; judicial capacity building; improvements upholding justice; justice</i>
⟨commercial law⟩: inc. <i>business organisation laws</i>	⟨law enforcement reform⟩: inc. <i>improvement of law enforcement; law enforcement capacity</i>
⟨COUNTER-NARCOTICS⟩: inc. <i>reduction and elimination of production and trafficking; curb the narcotics industry</i>	⟨legal framework⟩: inc. <i>national legislation adapted; regulatory framework; legislative reforms; institutional, regulatory and incentive framework; legislation, regulations and procedures</i>
⟨cultural heritage⟩: inc. <i>inventory and restoration</i>	⟨livelihoods⟩: inc. <i>economic alternatives</i>
⟨democracy⟩: inc. <i>democratic state</i>	⟨migrations⟩: inc. <i>import/export labour; remittances</i>
⟨DIAG⟩: Disbandment of Illegal Armed Groups	⟨mine action and ammunition⟩: inc. <i>UXO; de-mining; destruction of stockpiles and ammunition</i>
⟨drug trade disruption⟩: inc. <i>cooperation with neighboring countries</i>	⟨monitoring⟩: <i>monitoring, investigation, protection and promotion of human rights;</i>
⟨ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT⟩: inc. <i>development</i>	⟨National Assembly⟩: inc. <i>legislators</i>
⟨economic development⟩: inc. <i>sustainable/equitable economic growth (and development)</i>	
⟨employment⟩: inc. <i>reducing unemployment</i>	

- <national security forces>: inc. *Government security agencies*  
 <neighboring countries>: inc. *neighbors*  
 <OEF>: Operation Enduring Freedom  
 <peace and security>: inc. *peace and stability*  
 <peace>: inc. *peaceful; peace consolidation*  
 <people>: inc. *Afghans; of all; the public; population; the country*  
 <pluralism>: inc. *pluralistic state; tolerance*  
 <political progress>: inc. *sustainable political progress*  
 <pollution control>: inc. *air and water quality*  
 <poverty reduction>: inc. *reducing poverty; poverty alleviation*  
 <private sector development and trade>: inc. *private sector growth; promotion of the private sector; enterprise creation*  
 <professionalism>: inc. *credibility and integrity*  
 <prosperity>: inc. *prosperous state*  
 <public administration>: inc. *administration at all levels of Government; public administrative reform; civil administration*  
 <refugees>: inc. *returnees*  
 <re-structuring of state banks>: inc. *re-structuring of state-owned commercial banks; liquidation of state-owned banks*  
 <transparency>: inc. *transparent mechanisms*  
 <water>: *water resource management*  
 <women>: inc. *girls*  
 <youth>: inc. *juveniles*

### Grafo 3: Pilares, sectores o prioridades de la consolidación de la paz (p. 143)

- <Basic services>: inc. *(basic) social services*  
 <Economic Development>: inc. *sustainable development*  
 <Economic..., <Political..., y <Social...>: *(economic, political, social) issues/contexts/areas/processes* y otros términos genéricos  
 <Economic/Social Development>: inc. *economic/social well-being y stability*  
 <Economic/Social Reconstruction>: inc. *economic/social foundations y revitalization*  
 <Humanitarian Assistance>: inc. *humanitarian/emergency assistance/aid/well-being/relief*  
 <Institutions>: inc. *institution-building e institutional development*  
 <Livelihoods>: inc. *income-generating activities*  
 <Private sector>: inc. *business*  
 <Safety>: inc. *civilian protection*  
 <Women>: inc. *the role of women*

### Grafos 4 y 8: Peacebuilding Strategic Framework for Guinea-Bissau (pp. 147, 165)

- <AOP>: Antinarcotics Operational Plan  
 <AU>: African Union  
 <awareness & advocacy>: inc. *awareness(-raising); civic education; educational campaigns*  
 <bilateral and multilateral partners>: inc. *donors*  
 <civil servants>: inc. *State personnel; public servants*  
 <counter-narcotics>: inc. *fight drug trafficking*  
 <debt relief>: inc. *debt cancellation*  
 <EC>: European Community  
 <economic growth>: inc. *(sustainable) economic recovery/reactivation/development; generation of wealth; macroeconomic indicators*  
 <education>: *and literacy*  
 <ELECTIONS & INSTITUTION-BUILDING FOR THE NEC>: inc. *electoral process*  
 <employment>: inc. *job creation*  
 <enabling environment>: inc. *enabling conditions*  
 <energy supply>: inc. *electricity supply*  
 <EPCDT&OC>: Emergency Plan to Combat Drug Trafficking and Organized Crime  
 <EWC>: Electricity and Water Company  
 <ex-combatants>: inc. *extant veterans; former combatants*  
 <financial & technical assistance>: inc. *support*  
 <governance>: inc. *democratic governance*  
 <HIPC>: Heavily Indebted Poor Countries (Initiative)  
 <IFIs>: international financial institutions  
 <infrastructures>: inc. *reconstruction / rebuilding / rehabilitation / reinforcement of (physical) infrastructures*  
 <institution-building>: inc. *reinforcement/strengthening of institutional capacity*  
 <international community>: inc. *international/development partners*  
 <judiciary>: inc. *(staff of the) justice system/sector*  
 <judiciary police>: inc. *law enforcement in the justice sector*  
 <legal framework>: inc. *formulation of laws*  
 <marginalized communities>: inc. *marginalized groups*  
 <MDRI>: Multilateral Debt Relief Initiative  
 <microfinance>: inc. *microcredit*  
 <MoF>: Ministry of Finance  
 <NEC>: National Electoral Commission  
 <NG>: National Guard  
 <NIWC>: National Institute for Women and Children  
 <NYI>: National Youth Institute  
 <PBC>: Peace-Building Commission  
 <PBF>: Peace-Building Fund  
 <peacebuilding>: inc. *peace*  
 <private sector development>: inc. *entrepreneurial / economic activity*  
 <PRSP>: Poverty Reduction Strategy Paper  
 <public revenues>: inc. *(generation of) (fiscal) revenues (collection)*  
 <ratification>: inc. *harmonization*  
 <S&DSRP>: Security and Defence Sector Reform Plan  
 <schools>: *and training centres*  
 <security sector>: inc. *defence & security forces; security system*  
 <SOCIAL DEVELOPMENT>: inc. *social questions/aspects*

<SSR>: Security and Defence Sector Reform  
 <stability>: inc. *political/social stability*  
 <the population>: inc. *citizens*  
 <TOES>: Technical Office for Electoral Support  
 <training>: inc. *sensitization; professional/vocational training*

<tribunals>: *and detention facilities*  
 <UN>: United Nations  
 <UNODC>: United Nations Office on Drugs and Crime  
 <UXOs>: *unexploded ordnance*  
 <WB>: World Bank; inc. IDA

### **Grafos 5 y 9: Post-Conflict Reconstruction. The Role of the World Bank (pp. 151, 167)**

<agriculture>: inc. *(subsistence) agriculture sector/initiatives/rehabilitation*  
 <assistance>: inc. *targeted assistance*  
 <conflict resolution>: inc. *(nonviolent) dispute resolution*  
 <DDR>: inc. *demobilization, demilitarization and reintegration*  
 <development>: inc. *sustainable/economic development/recovery*  
 <DG I>: European Commission Directorate General I  
 <DG VIII>: European Commission Directorate General VIII  
 <donor states>: inc. *key governments*  
 <EC>: European Council  
 <ECHO>: European Community Humanitarian Office  
 <EComm>: European Commission  
 <ECONOMIC & SOCIAL DEVELOPMENT>: inc. *socioeconomic framework*  
 <EMERGENCY AID>: inc. *relief*  
 <EP>: European Parliament  
 <EU>: European Union  
 <financial normalization>: inc. *debt relief/rescheduling; workout of arrears*  
 <IDPs>: inc. *displaced populations*  
 <IFIs>: international financial institutions  
 <IMF>: International Monetary Fund  
 <infrastructures>: inc. *physical/vital infrastructure/facilities reconstruction/repair/rehabilitation*  
 <INGOs>: international non-governmental organizations  
 <institution-building>: inc. *strengthening institutional capacity/government institutions*  
 <international community>: inc. *international actors*  
 <investment>: inc. *domestic & foreign investment; capital*  
 <legal frameworks>: inc. *regulatory frameworks*

<macroeconomic stabilization>: inc. *sound macroeconomic policies*  
 <NATO>: North Atlantic Treaty Organization  
 <OCHA>: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs  
 <OECD>: Organisation for Economic Co-operation and Development  
 <OSCE>: Organization for Security and Co-operation in Europe  
 <peace>: inc. *sustainable peace*  
 <peace negotiations>: inc. *peace proposals*  
 <prevention>: inc. *conflict avoidance*  
 <private investors>: domestic & foreign  
 <RECONSTRUCTION & DEVELOPMENT>: inc. *rehabilitation*  
 <resource mobilization>: inc. *taxes*  
 <return>: inc. *address displacement*  
 <social development>: inc. *state-society relations; social reintegration*  
 <the population>: inc. *populations affected by war; war-affected people*  
 <transport>: inc. *transportation*  
 <trust>: inc. *confidence-building*  
 <UN>: United Nations  
 <UNDP>: UN Development Programme  
 <UNDPA>: UN Department of Political Affairs  
 <UNDPKO>: UN Department of Peacekeeping Operations  
 <UNHCR>: UN High Commissioner for Refugees  
 <Unicef>: UN Children's Emergency Fund  
 <UNOPS>: UN Office for Project Services  
 <UNSC>: UN Security Council  
 <UNSRSG>: UN Special Representative of the Secretary General  
 <WB>: World Bank  
 <WFP>: World Food Programme

### **Grafo 6: Declaration on the Reconstruction and Rehabilitation of Cambodia (p. 153)**

<all forces>: inc. *(Cambodian) military / armed / provincial / district / paramilitary / auxiliary forces*  
 <assessment>: inc. *fact-finding missions*  
 <cantonment>: inc. *regrouping and relocating*  
 <civil and political rights>: inc. *speech, movement, assembly, choice of domicile and employment, property*  
 <demobilization>: inc. *demobilize, demobilized*  
 <disarmament>: inc. *arms / weapons / ammunition / equipment control / custody / reduction*  
 <donors>: inc. *international contributors*  
 <elections>: inc. *election process*  
 <electoral law>: inc. *procedures, administrative measures, code of conduct, abrogation of laws*  
 <ESCAP>: Economic and Social commission for Asia and the Pacific

<financial assistance>: inc. *economic / financial aid / assistance / support / contributions*  
 <food security>: inc. *food security*  
 <foreign affairs>: inc. *foreign relations*  
 <GoKH>: *government of Cambodia*; inc. *Cambodia*  
 <human rights>: *and (fundamental) freedoms*  
 <ICORC>: International Committee on the Reconstruction of Cambodia  
 <ICRC>: International Committee of the Red Cross  
 <IDPs>: internally displaced persons  
 <IFIs>: international financial institutions  
 <infrastructure>: inc. *basic infrastructure*  
 <international aid>: inc. *international / regional / bilateral assistance / aid*  
 <judiciary>: inc. *judicial processes*

⟨law enforcement⟩: inc. <i>law and order</i>	⟨political parties⟩: inc. <i>candidates</i>
⟨legislative⟩: <i>assembly</i>	⟨polling⟩: inc. <i>balloting</i>
⟨legitimacy⟩: inc. <i>legitimate authority</i>	⟨POWs⟩: <i>prisoners of war</i> ; inc. <i>civilian internees</i>
⟨MC⟩: Mekong Committee	⟨registration⟩: inc. <i>eligibility</i>
⟨medical care⟩: inc. <i>medical assistance</i>	⟨reintegration⟩: inc. <i>integration</i>
⟨military functions⟩: inc. <i>military arrangements</i>	⟨return⟩: inc. <i>resettlement, repatriation</i>
⟨mine clearance⟩: inc. <i>location</i>	⟨security⟩: inc. <i>safety, public security</i>
⟨MMWG⟩: Mixed Military Working Group	⟨SNC⟩: Supreme National Council
⟨monitoring⟩: inc. <i>verification, observation, oversight, investigation</i>	⟨UN⟩: United Nations; inc. <i>UN system</i>
⟨national army⟩: <i>integration in...</i>	⟨UNHCR⟩: UN High Commissioner for Refugees
⟨nationbuilding⟩: inc. <i>national unity</i>	⟨UNSC⟩: UN Security Council
⟨NGOs⟩: <i>non-governmental organizations</i>	⟨UNSG⟩: UN Secretary General
⟨people⟩: inc. <i>all persons, citizens</i>	⟨UNSGSR⟩: UN Special Representative of the Secretary General
⟨police⟩: inc. <i>civil police (forces)</i>	⟨UNTAC⟩: UN Transitional Authority in Cambodia
	⟨UXO⟩: unexploded ordnance; inc. <i>booby traps</i>

### **Grafo 7: The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa (p. 163)**

⟨African governments⟩: inc. <i>African states/countries; government</i>	⟨HIPC⟩: <i>heavily indebted poor countries</i>
⟨anti-corruption⟩: inc. <i>fight against corruption</i>	⟨human capital⟩: inc. <i>human resources/development</i>
⟨basic health services⟩: inc. <i>basic health care</i>	⟨human rights⟩: <i>promotion/protection of...</i> ; inc. <i>civic rights, legal protection</i>
⟨basic human needs⟩: inc. <i>basic (expectations and fundamental) needs</i>	⟨humanitarian aid⟩: <i>humanitarian activities</i>
⟨basic social services⟩: inc. <i>(basic) social facilities/protections</i>	⟨IFIs⟩: <i>international financial institutions</i> ; inc. <i>international lending institutions</i>
⟨Bretton Woods⟩: <i>Bretton Woods institutions</i>	⟨property rights⟩: inc. <i>property</i>
⟨capacity-building⟩: inc. <i>enhancing capacity; investing in capabilities</i>	⟨public administration⟩: inc. <i>public institutions; civil service reform</i>
⟨capital formation⟩: inc. <i>private/public capital</i>	⟨ratification⟩: inc. <i>adoption, ratification and embodiment in national law of international instruments</i>
⟨coordination⟩: <i>harmonizing</i>	⟨regional integration⟩: inc. <i>(sub)regional/South-South cooperation</i>
⟨debt relief⟩: inc. <i>reducing debt burdens; public sector/external debt</i>	⟨reintegration⟩: inc. <i>reintegration and rehabilitation programmes</i>
⟨democratization⟩: inc. <i>democratic governance</i>	⟨rule of law⟩: inc. <i>fair and impartial enforcement of the law; legal limits to authority</i>
⟨DEVELOPMENT⟩: inc. <i>sustainable/economic development</i>	⟨SALW⟩: Small Arms and Light Weapons; inc. <i>small arms control</i>
⟨donors⟩: inc. <i>donor community; bilateral and multilateral (development agencies)</i>	⟨SAP⟩: Structural Adjustment Programmes; inc. <i>structural adjustment</i>
⟨drugs⟩: inc. <i>treatment</i>	⟨SMS⟩: <i>small and medium-sized business</i>
⟨economic growth⟩: inc. <i>GDP; economic performance</i>	⟨spending⟩: inc. <i>government/household spending</i>
⟨economic integration⟩: <i>into the international/global economy</i>	⟨the poor⟩: <i>and the most vulnerable</i>
⟨economic reforms⟩: inc. <i>comprehensive economic programme; economic recovery/action</i>	⟨training⟩: <i>technical and professional...</i>
⟨equitable distribution⟩: inc. <i>inequitable development</i>	⟨UN⟩: United Nations
⟨exports⟩: inc. <i>export-oriented activities; export-led growth; opening international markets</i>	⟨UNHCHR⟩: UN High Commissioner for Human Rights
⟨fiscal consolidation⟩: inc. <i>rationalization of tax structures</i>	⟨WHO⟩: World Health Organization
⟨foreign investment⟩: inc. <i>long-term foreign direct investment</i>	⟨women's equality⟩: inc. <i>discrimination against women</i>
⟨funds⟩: inc. <i>financing</i>	⟨WTO⟩: World Trade Organization
⟨health⟩: inc. <i>public health</i>	

### **Grafo 10: Estrategia de construcción de paz de la cooperación española para el desarrollo (p. 169)**

⟨actores enfrentados⟩: inc. <i>partes/comunidades enfrentadas; bandos enfrentados; grupos antagónicos; miembros de estos grupos</i>	⟨actores no gubernamentales⟩: <i>españoles</i>
⟨actores gubernamentales⟩: <i>españoles</i>	⟨almacenamiento⟩: <i>de armas</i>
	⟨aplicación del DIH⟩: <i>Derecho Internacional Humanitario</i>
	⟨asistencia técnica⟩: inc. <i>aportaciones técnicas</i>

- <atención médica>: inc. primeros auxilios  
 <atención psicológica>: inc. apoyo psicológico; tratamiento de la salud mental  
 <BCPR>: Oficina de Prevención de Crisis y Recuperación  
 <capacitación>: inc. formación  
 <centros>: españoles; inc. expertos  
 <comercio ilegal de armas>: enfrentarse al comercio de armas  
 <comunidad internacional>: inc. nuestros socios  
 <control de armas>: control de armas pequeñas y ligeras y reducción de la violencia armada  
 <creación de empleo>: inc. creación de puestos de trabajo  
 <derechos humanos>: inc. protección/respeto de los derechos humanos  
 <DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO>: inc. desarrollo (económico y social de los pueblos/sostenible)  
 <desminado>: desminado humanitario  
 <destrucción de arsenales>: inc. identificación, recogida y destrucción de armas; existencias de minas  
 <diálogo>: inc. erosionar barreras; actividades educativas y culturales  
 <documentación>: de minas  
 <educación>: inc. formal e informal  
 <educación para la paz>: inc. formal e informal  
 <EESD>: Escuela Europea de Seguridad y Defensa  
 <empresas españolas>: inc. sector privado español  
 <Estado>: inc. los Estados; autoridades/actores/estructuras/sector políticas/administrativa(s)/gubernamental(es)  
 <Estado de Derecho>: inc. defensa y refuerzo del...  
 <excombatientes>: inc. antiguos combatientes  
 <financiadores>: de grupos armados  
 <fortalecimiento institucional>: instituciones locales y nacionales  
 <gobernabilidad democrática>: inc. gobernabilidad, gobernanza (democrática)  
 <grupos armados>: inc. actores adicionales del sector de la seguridad  
 <igualdad de oportunidades>: inc. leyes encaminadas a erradicar la discriminación  
 <instrumentos jurídicos>: inc. nacional y regional (SALW)  
 <medios de comunicación>: inc. medios de comunicación independientes  
 <menores>: inc. niños y niñas; infancia  
 <menores excombatientes>: inc. menores/niños y niñas ex/soldados  
 <minorías>: inc. individuos y grupos con distintas señas de identidad  
 <monopolio de la fuerza>: inc. prevenir el recurso a la violencia ilegítima  
 <OECD/DAC>: Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Co-operation Directorate  
 <ONG>: organizaciones no gubernamentales  
 <ONU>: Naciones Unidas  
 <ONUDD>: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito  
 <partidos políticos>: inc. fuerzas políticas  
 <PID>: personas internamente desplazadas  
 <PNUD>: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo  
 <población>: inc. todos los miembros de la sociedad; las personas; los ciudadanos  
 <procedimientos administrativos>: inc. puntos de contacto nacionales (SALW)  
 <producción>: fabricación de armas  
 <profesorado>: inc. formadores; sistemas educativos  
 <prohibición>: denuncia para promover la prohibición total de minas  
 <promoción de la inversión>: inc. incremento de inversiones  
 <protección de la infancia>: formación especializada en protección de la infancia  
 <reforma del sector judicial>: inc. defensa y refuerzo del sistema judicial; refuerzo/capacidad de la administración de justicia  
 <rehabilitación>: inc. rehabilitación física  
 <reintegración económica>: reintegración en la economía local  
 <remoción>: limpieza, remoción y eliminación  
 <representantes de combatientes no gubernamentales>: inc. líderes  
 <representantes gubernamentales>: inc. líderes  
 <RSS>: reforma del sector de la seguridad  
 <SALW>: armas pequeñas y ligeras  
 <sanidad>: inc. provisión de servicios de salud  
 <sociedad civil>: inc. sector no gubernamental  
 <terrorismo>: inc. lucha contra el terrorismo  
 <traspaso de tierras>: inc. distribución de tierras  
 <UTE>: unidades tácticas especiales  
 <victimarios>: inc. responsables de delitos



## Anexo III. “Palabras re-”

En la siguiente tabla se contabilizan las ocasiones en que palabras típicas de la reconstrucción y la recuperación (“palabras re-”)\* en los 45 textos del corpus.

Los términos en la *Estrategia* de AECID han sido integrados con sus equivalentes en inglés, excepto “rehacer”. El *software* utilizado excluye automáticamente las palabras *a*, *an*, *it*, *the* y *this*, pero no otras similares. Los documentos (columnas) están ordenados según la preponderancia que tienen estas “palabras re-” en el texto.

---

\* El *Diccionario* de la RAE establece que el prefijo re- tiene los significados de “repetición”, “movimiento hacia atrás”, “intensificación”, e “inversión del significado”. El *Merriam-Webster* sólo recoge los dos primeros.

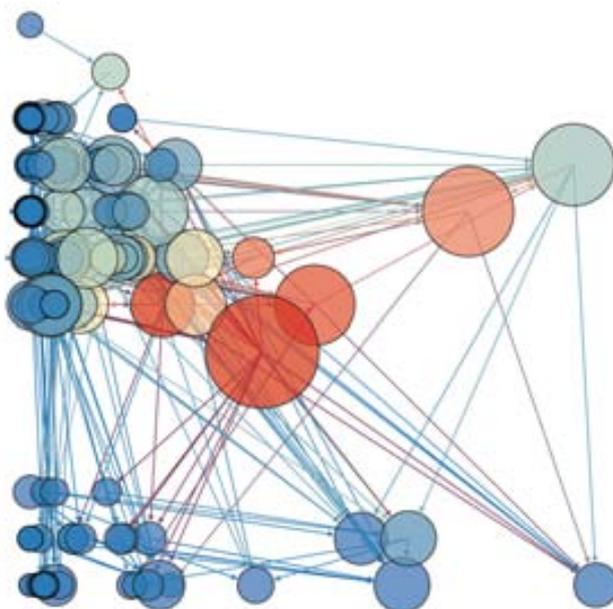






# Anexo IV. CBPD, informes estadísticos

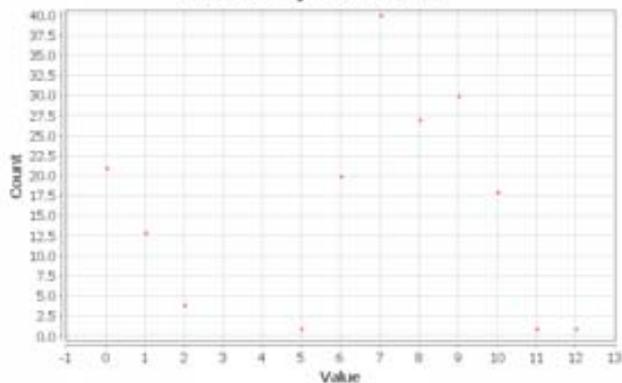
Grafo 7: *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa* (p. 163)



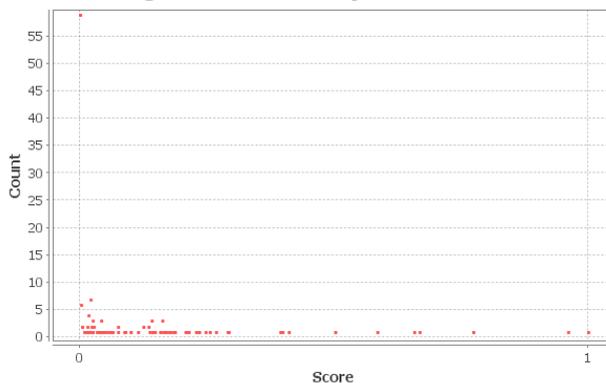
Diameter: 12  
 Radius: 0  
 Average Path length: 4.91657645955113  
 Number of shortest paths: 13857

Network Interpretation: directed  
 Number of iterations: 100  
 Sum change: 0.014987880636815129

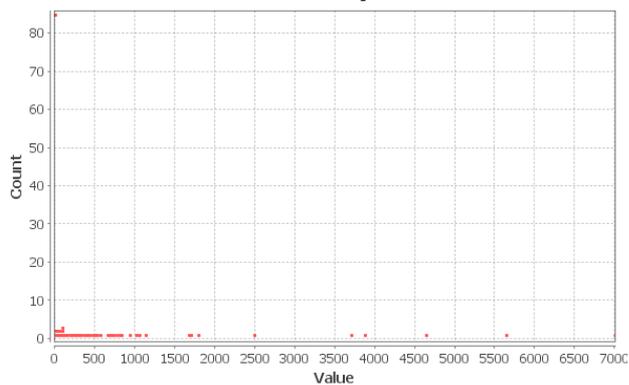
**Eccentricity Distribution**



**Eigenvector Centrality Distribution**

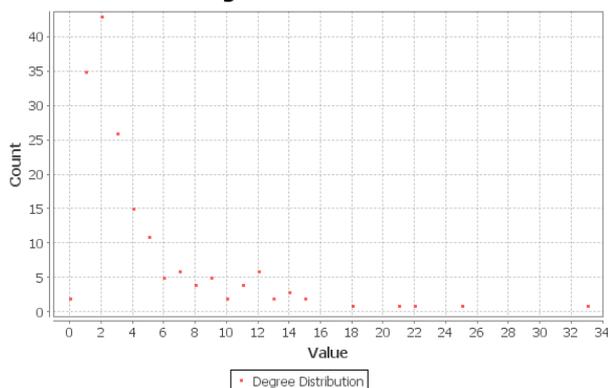


**Betweenness Centrality Distribution**

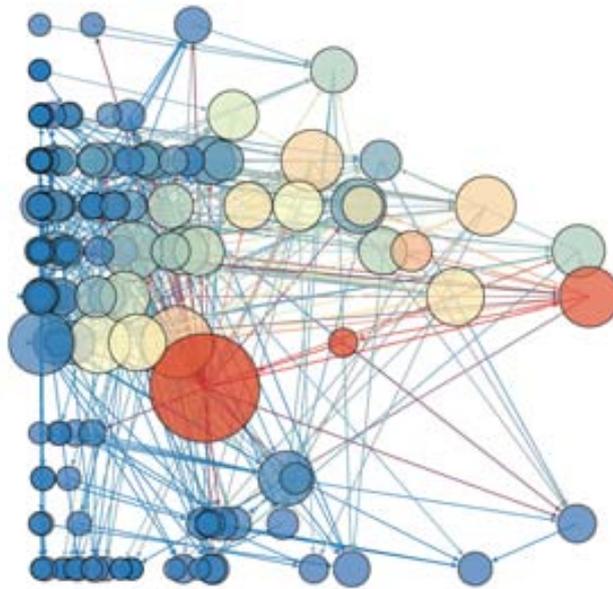


Average Weighted Degree: 2.318

**Degree Distribution**



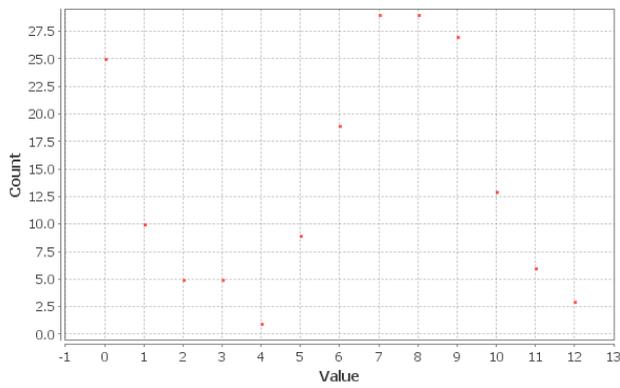
**Grafo 8: Peacebuilding Strategic Framework for Guinea-Bissau (p. 165)**



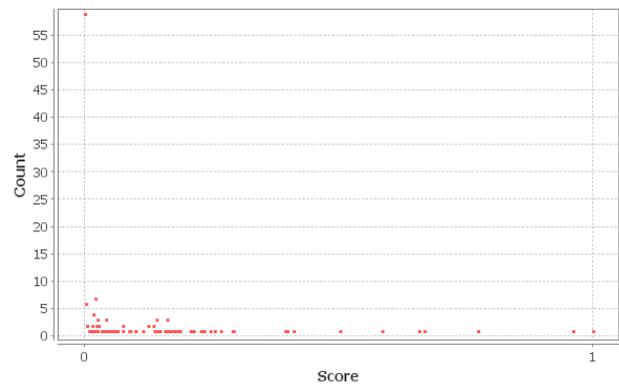
Diameter: 12  
 Radius: 0  
 Average Path length: 4.758587054971086  
 Number of shortest paths: 14353

Network Interpretation: directed  
 Number of iterations: 100  
 Sum change: 0.014987880636815129

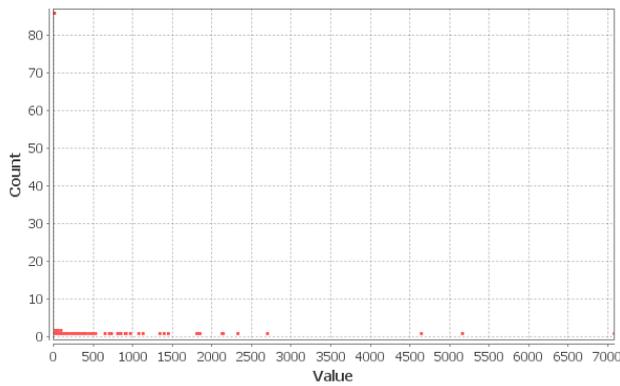
**Eccentricity Distribution**



**Eigenvector Centrality Distribution**

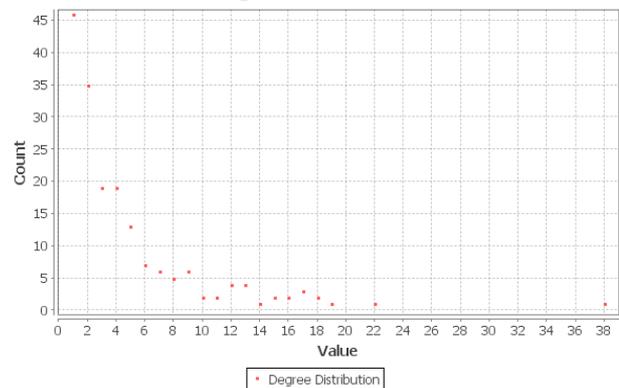


**Betweenness Centrality Distribution**

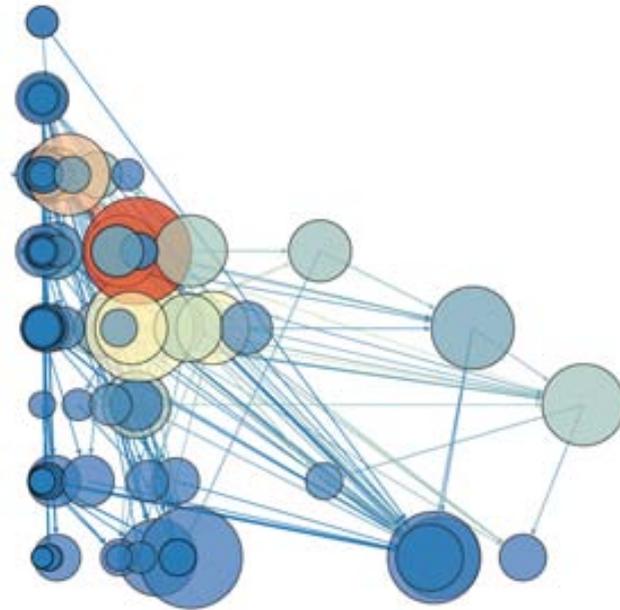


Average Weighted Degree: 2.420

**Degree Distribution**



**Grafo 9: Post-Conflict Reconstruction. The Role of the World Bank (p. 167)**



Diameter: 7

Radius: 0

Average Path length: 3.1684587813620073

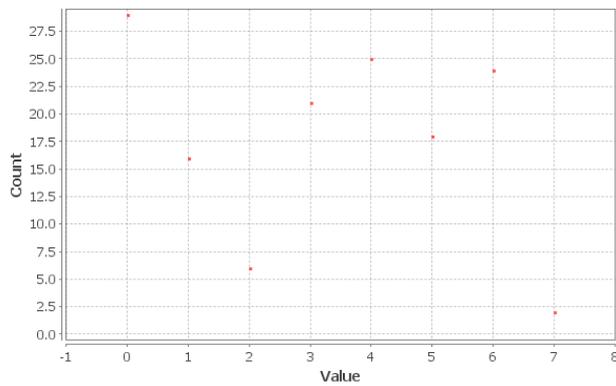
Number of shortest paths: 2232

Network Interpretation: directed

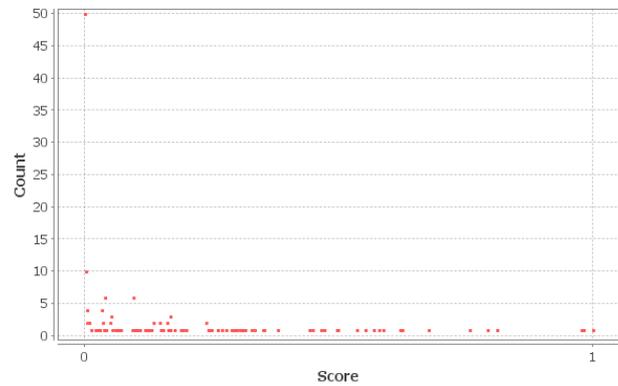
Number of iterations: 100

Sum change: 0.019578963832381797

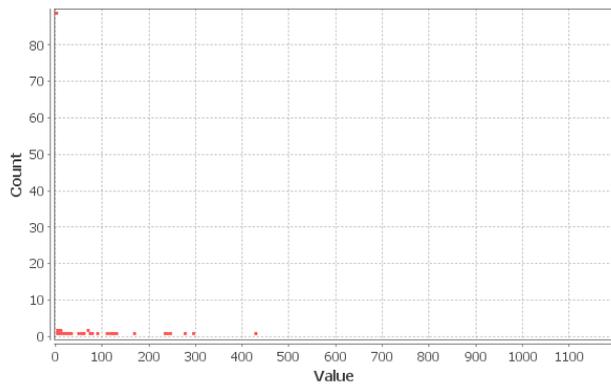
**Eccentricity Distribution**



**Eigenvector Centrality Distribution**

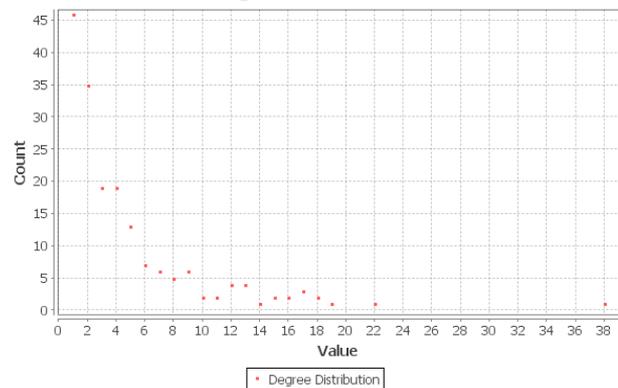


**Betweenness Centrality Distribution**

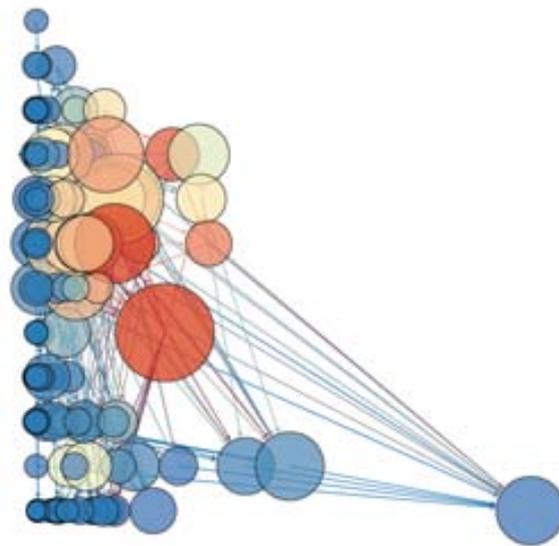


Average Weighted Degree: 2.420

**Degree Distribution**



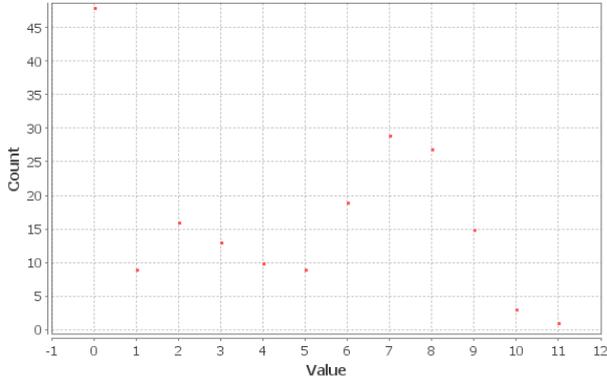
**Grafo 10: Estrategia de construcción de paz de la cooperación española para el desarrollo** (p. 169)



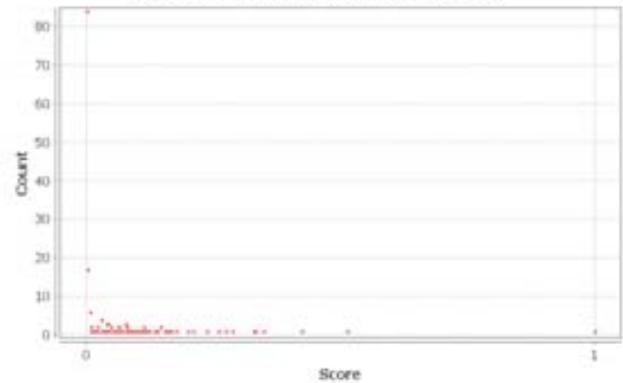
Diameter: 11  
 Radius: 0  
 Average Path length: 4.07847866419295  
 Number of shortest paths: 5390

Network Interpretation: directed  
 Number of iterations: 100  
 Sum change: 0.011743693626269265

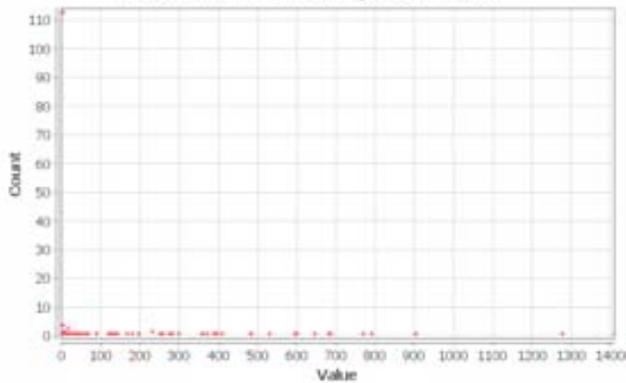
**Eccentricity Distribution**



**Eigenvector Centrality Distribution**

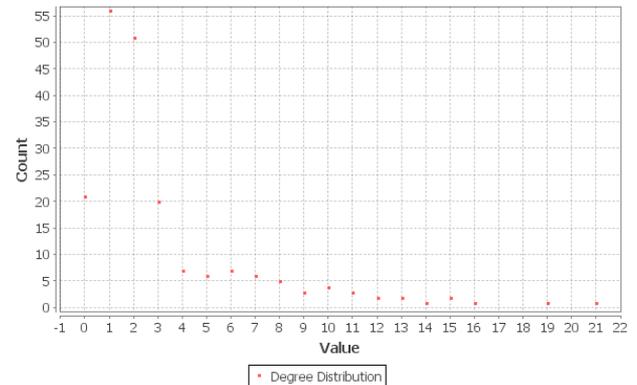


**Betweenness Centrality Distribution**



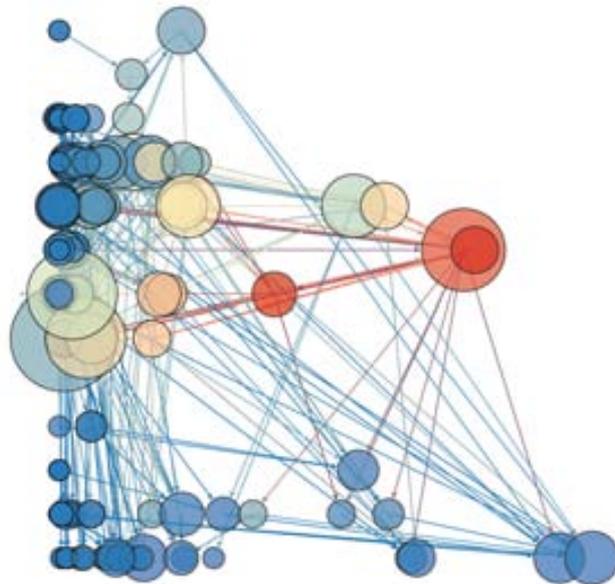
Average Weighted Degree: 1.633

**Degree Distribution**



• Degree Distribution

**Grafo 12: The Afghanistan Compact (p. 199)**



Diameter: 12  
 Radius: 0  
 Average Path length: 4.278448275862069  
 Number of shortest paths: 4640

Network Interpretation: directed  
 Number of iterations: 100  
 Sum change: 0.02874707227205498

