

Actores civiles no estatales en el mantenimiento y la consolidación de la paz en África Occidental*

AUTOR

*Abu Bakarr Bah***

TRADUCTORA

*Nastassja Rojas Silva****

Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia

<https://orcid.org/0000-0001-8568-4138>

Ensayo

RESUMEN

Este artículo presenta la noción de actores civiles no estatales en el mantenimiento y la consolidación de la paz. Utilizando Sierra Leona, Liberia y Costa de Marfil como estudios de casos, se identifican tres tipos de actores civiles no estatales en países devastados por la guerra: organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG), ONG comunitarias y organizaciones comunitarias *ad hoc*. Se concluye que los actores civiles no estatales desempeñan un papel crítico en la resolución de problemas para mantener y consolidar la paz, y complementan el papel de los

* Esta reimpresión traducida está disponible en acceso libre solo con el permiso de Brill. Para consultar y citar el artículo original: Bah, A. B. (2013). Civil non-state actors in peacekeeping and peacebuilding in West Africa. *Journal of International Peacekeeping*, 17(3-4), 313-336. © Abu Bakarr Bah (2013). Todos los derechos reservados. Para obtener permiso para reutilizar cualquier parte de este artículo, por favor escribir a: sales-nl@brill.com

** Abu Bakarr Bah es profesor asociado de sociología de Northern Illinois University y editor jefe de *African Conflict & Peacebuilding Review*. También es profesor asociado del Centro de Liderazgo y Desarrollo de ONG. Es autor de *Breakdown and Reconstitution: Democracy, the Nation-State and Ethnicity in Nigeria*, y de numerosos artículos en revistas como *Critical Sociology*, *African Affairs e International Journal of Politics, Culture, and Society*. Actualmente investiga sobre guerras civiles y construcción de Estado en África occidental.

*** Decana de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás.

actores estatales. Asimismo, se examina el papel de los actores civiles no estatales a través de su afinidad dialéctica con los actores estatales en los procesos de mantenimiento y consolidación de la paz. Por último, se señala el papel positivo de los actores civiles no estatales y la amplia gama de actividades que realizan, especialmente en la mediación de la paz y la reconstrucción en la posguerra.

Palabras clave: actores no estatales, actores civiles no estatales, mantenimiento de la paz; construcción de paz, África Occidental.

ABSTRACT

This paper advances the notion of civil non-state actors in peacekeeping and peacebuilding. Using Sierra Leone, Liberia, and Côte d'Ivoire as cases studies, the paper identifies three kinds of civil non-state actors in war-torn countries: international non-governmental organizations (NGOs), community-based NGOs, and *ad hoc* community organizations. In addition, it argues that civil non-state actors play a critical problem-solving role in peacekeeping and peacebuilding and complement the role of state actors. The paper examines the role of civil non-state actors through their dialectical affinity with state actors in the peacekeeping and peacebuilding processes. It further expands the notion of non-state actors in peacekeeping and peacebuilding to encompass community-based NGOs and *ad hoc* community organizations. Moreover, it points to the positive role of civil non-state actors and the wide range of activities they perform, especially in peace mediation and post-war reconstruction.

Keywords: non-state actors, civil non-state actors, peacekeeping, peacebuilding, West Africa.

INTRODUCCIÓN

El mantenimiento de la paz internacional se ha asociado en gran medida a los Estados, especialmente a las principales potencias mundiales y regionales (Wheeler, 2000; Adebajo, 2002; Adeleke, 1995; Roberts, 1993). Esta percepción del mantenimiento de la paz internacional como una acción principalmente estatal se debe al hecho de que las acciones legales y militares que sustentan las operaciones de mantenimiento de la paz son emprendidas por los Estados, ya sea unilateralmente, como parte de una coalición, o mediante organizaciones intergubernamentales como las Naciones Unidas (ONU), la Unión Africana (UA), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (Cedeao) o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Por la naturaleza misma de las guerras civiles, categorías claras de participación (fuerzas gubernamentales, oposición armada, mercenarios, tropas extranjeras, perpetradores de crímenes de guerra, víctimas, corporaciones multinacionales, etc.) surgen en el curso de la violencia (Kaldor, 2007; Cohen y Deng, 1998; Meger, 2011). Si bien cada una de las categorías se puede agrupar en lo que generalmente se conoce como actores estatales, actores no estatales y víctimas, tal distinción no proporciona suficiente claridad para examinar la dimensión de mantenimiento de la paz de las guerras civiles. El proceso de mantenimiento y construcción de la paz involucra a muchos actores cuyos roles a menudo no están bien definidos. Dichos actores incluyen no solo estados y organizaciones intergubernamentales, sino también a organizaciones no gubernamentales (ONG), estadistas y líderes comunitarios y nacionales, que buscan aliviar la crisis humanitaria, poner fin a los combates, resolver pacíficamente el conflicto o abordar las causas profundas de la guerra (Stiles, 2000; Duffield, 2001; Schümer, 2008; Carey, 2012; Schuller, 2012). Este mosaico de actores produce las categorías bifurcadas de *actores estatales* y *actores no estatales* en el mantenimiento y proceso de consolidación de la paz. Si bien la categoría de actores estatales se refiere a los estados y las organizaciones intergubernamentales, la categoría de actores no estatales tiende a ser una generalización para las ONG internacionales y la sociedad civil.

Aunque la categoría de actores no estatales es laxa, a menudo se yuxtapone con la categoría de actores estatales tanto en la literatura más amplia sobre seguridad como en los trabajos especializados sobre mantenimiento y construcción de la paz

(Davis, 2009). Esta dicotomía plantea importantes preguntas: ¿qué constituye a los actores no estatales en el mantenimiento y la consolidación de la paz y qué papel juegan?, ¿cómo se complementan los actores estatales y los no estatales?, ¿qué impactos tienen los actores no estatales en el mantenimiento y la consolidación de la paz? Si bien el papel de los actores estatales y sus posiciones a menudo se especifican en las resoluciones pertinentes y las políticas oficiales que definen los mandatos de las operaciones de paz, los roles de los actores no estatales tienden a ser *ad hoc* y adaptarse constantemente al ritmo del conflicto y al déficit de acción estatal apropiada. Al abordar estas preguntas, el estudio no solo conceptualiza las nociones de los actores no estatales en el mantenimiento y la construcción de la paz, sino que también muestra la gama de actores no estatales, las actividades que realizan y cómo pueden integrarse mejor en los procesos de mantenimiento y consolidación de la paz para maximizar sus posibles contribuciones positivas.

En este estudio, los actores no estatales involucrados en el mantenimiento y la consolidación de la paz se denominan *actores civiles no estatales*. En el mantenimiento y la construcción de la paz, el estudio argumenta que estos actores, en contraste con otros actores no estatales, son organismos de la sociedad civil, nacionales y globales, que desempeñan funciones críticas de resolución de problemas a nivel local y nacional para promover la seguridad y el desarrollo humano en países devastados por la guerra. Además, se argumenta que los actores civiles no estatales complementan el trabajo de los actores estatales al proporcionar vínculos críticos con los actores locales y brindar servicios vitales a las poblaciones afectadas por la guerra, sin las cuales los actores estatales no podrían cumplir sus misiones. Sin embargo, esta complementariedad está conformada por una tensión dialéctica entre ambos actores que se basa en sus diferentes fuentes de poder, entendimientos matizados de valores fundamentales de seguridad, y derechos humanos e intereses divergentes. Aunque los actores estatales y civiles no estatales son fundamentalmente diferentes, a menudo comparten suficientes intereses comunes para que sean socios en el mantenimiento y la consolidación de la paz. En consecuencia, el mantenimiento de la paz internacional se ha convertido en un escenario donde los Estados y los actores civiles no estatales trabajan juntos para promover valores de seguridad y humanitarios compartidos, al tiempo que mantienen su identidad distintiva y sus límites morales. Además, esta complementariedad promueve simultáneamente el objetivo del humanitarismo de

mejorar la seguridad y el desarrollo humano y refuerza el dominio de una agenda del Norte y el modelo de paz liberal neoimperialista asociado (Duffield, 2003).

Este artículo se basa en una investigación realizada en las Naciones Unidas en Nueva York y África Occidental como parte de un proyecto de investigación más amplio sobre la construcción internacional del estado en Sierra Leona, Liberia y Costa de Marfil (Northern Illinois, 2005). En 2005, se realizó una investigación en la biblioteca de la ONU, donde trece funcionarios que trabajaban en la sede en Nueva York fueron entrevistados. En 2008, se realizó el trabajo de campo en Sierra Leona, Liberia y Costa de Marfil. En estos lugares, veintitrés personas fueron entrevistadas en Sierra Leona, diecisiete en Liberia y quince en Costa de Marfil. En 2012, se realizó el trabajo de campo en Senegal, con veintiuna entrevistas. Los entrevistados fueron diplomáticos, funcionarios de la ONU, funcionarios de ONG, funcionarios gubernamentales, funcionarios de partidos políticos de oposición y líderes comunitarios. Todos ellos recibieron formularios de consentimiento y las opciones de mantener el anonimato completo o parcial. Muchos encuestados, especialmente diplomáticos, optaron por permanecer en el anonimato.

LA VARIEDAD DE ACTORES NO ESTATALES Y SU AFINIDAD DIALÉCTICA CON LOS ACTORES ESTATALES

En su estudio sobre el cambio climático, Peter Newell utilizó los términos actores no gubernamentales y no estatales de manera intercambiable para “referirse a actores que no son oficialmente parte del Gobierno nacional” (Newell, 2000). Sin embargo, esta definición no distingue a los actores no estatales involucrados en el desarrollo de la guerra de aquellos involucrados en el mantenimiento y la consolidación de la paz. En términos de librar guerras, los actores no estatales incluyen la oposición armada y las corporaciones y redes transnacionales involucradas en la lucha, así como en el comercio ilícito de armas, minerales y drogas (Davis, 2009; Kingsbury, 1992). En el contexto del mantenimiento y la construcción de la paz, los actores no estatales se refieren en gran medida a las ONG internacionales que trabajan para proporcionar ayuda humanitaria y promover la reconstrucción de posguerra (Carey, s. f.).

Esta ambigüedad de lo que constituyen los actores no estatales persiste en la literatura sobre seguridad, sociedad civil y desarrollo. La distinción más vívida en la literatura es entre actores armados no estatales que libran guerras y actores no estatales desarmados que trabajan como organizaciones de la sociedad civil. Si bien la noción de actores armados no estatales está bien desarrollada, existen lagunas críticas en la conceptualización de actores civiles (es decir, desarmados) no estatales. Los actores civiles no estatales en el mantenimiento y la consolidación de la paz se han reducido en gran medida a las ONG internacionales.

En su crítica de la soberanía y la seguridad en el mundo globalizado, Diane Davis identificó una amplia gama de actores armados no estatales que desafían directamente a la autoridad estatal, socavan tácitamente la autoridad estatal o trabajan clandestinamente para el Estado (Davis, 2009). Van desde movimientos políticos armados que buscan cambio de régimen a redes criminales transnacionales, vigilantes comunitarios y contratistas de seguridad privada armados. Davis argumenta que la variedad de actores armados no estatales no solo desafía la dicotomía “codicia vs. agravio”, sino que también “señala la transferencia generalizada de las funciones de seguridad del Estado a la sociedad civil” (Davis, 2009, p. 223). En el sudeste de Afganistán, por ejemplo, los actores no estatales llenaron el vacío de la autoridad estatal al realizar funciones de vigilancia comunitaria. Los actores no estatales incluyeron a los hombres fuertes, la milicia, las redes criminales, los contratistas de seguridad privada, los insurgentes talibanes, los grupos terroristas y la policía tribal (Schmeidl y Karokhail, 2009). Un conjunto de actores armados no estatales que ha destacado en la literatura sobre paz y conflictos son los movimientos separatistas y de liberación. Dichos grupos han aumentado en importancia hasta el punto de que sus reclamos y relaciones con los Estados son objeto de importantes debates en el derecho internacional. Benedict Kingsbury identificó tres dominios generales que son críticos para los reclamos de liberación y movimientos separatistas, y su relación con los Estados: autodeterminación, derechos de las minorías y derechos humanos (Kingsbury, s. f.). Usando los movimientos separatistas kosovares y armenios de Nagorno-Karabakh como estudios de caso, Anne-Marie Gardner argumenta que “la comunidad internacional evalúa la capacidad de un grupo de demandantes para la gobernanza democrática liberal como un medio para evaluar el reclamo de autodeterminación del grupo” (Gardner, 2008).

Los problemas de los derechos humanos y las prácticas democráticas apuntan no solo al intento de socializar a los actores armados no estatales en las normas internacionales de derechos humanos, sino también a su relación dialéctica con los Estados. Esta relación dialéctica se manifiesta en la fricción entre la liberación y los reclamos de los movimientos separatistas de los derechos humanos, y la democracia y los esfuerzos de los Estados para hacer a aquellos responsables de los derechos humanos y la democracia. Como también señala Davis, la relación entre los Estados y los actores armados no estatales se complica por el tema de la soberanía (Davis, 2009). En algunos casos, los Estados ven a los actores armados no estatales como una amenaza a la autoridad, mientras que en otros casos recurren a los actores estatales para ayudarlos a reforzar y ejercer la autoridad estatal.

La mayor parte de la literatura de la sociedad civil y el desarrollo se centra en los actores civiles no estatales, especialmente las ONG internacionales (Schuller, s. f.). Al igual que con los actores armados no estatales, los actores civiles no estatales incluyen una variedad de organizaciones que no están completamente separadas del Estado. Además, los actores civiles no estatales pueden incluir grupos que no caen claramente dentro del dominio de la sociedad civil. Henry Carey argumenta que

La visión limitada de las ONG sostiene que solo representan organizaciones sin fines de lucro, de servicio y de defensa en asuntos públicos. Los actores no estatales (por ejemplo, corporaciones con fines de lucro o asociaciones comerciales sin fines de lucro) y los grupos nacionalistas (por ejemplo, terroristas violentos y células revolucionarias) están excluidos de esta definición. Una concepción opuesta de las ONG incluye cualquier asociación, liberal y civil o iliberal e incivil, que no es parte del Gobierno, pero influye en la sociedad (excluye a los Estados y partidos). (Carey, p. 10)

La visión estrecha de Carey restringe la definición de actores no estatales a las ONG de trabajar en el ámbito de la sociedad civil para promover los derechos y el desarrollo humanos. De manera similar, en este estudio usamos el término *actores civiles no estatales* para referirnos a ONG y organizaciones comunitarias *ad hoc* que trabajan para construir la paz en países devastados por la guerra.

Al igual que con los actores armados no estatales, los actores civiles no estatales tienen una relación dialéctica con los actores estatales. Los actores civiles no estatales a menudo se ven dependientes de los Estados, mientras intentan mantener su autonomía y responsabilizarlos. Kendall Stiles capturó esta paradoja en su noción del empoderamiento de la sociedad civil, que reúne a actores estatales y no estatales de una manera que busca pasar del desarrollo centrado en el estado a la participación ciudadana (Stiles, s. f.).

Los actores clave en el empoderamiento de la sociedad civil son los Estados donantes, Estados en desarrollo, organizaciones donantes multilaterales, ONG y organizaciones de base. Mark Schuller presenta una visión cínica de esta paradoja a través de su noción del imperialismo goteante. Él ve a las ONG como “semiélites” que han heredado los sistemas mundiales del pasado y los pilares de la globalización contemporánea al “establecer contactos entre los donantes y agencias del norte y las comunidades locales en el sur” (p. 179). En contraste, Claudia Hofmann presenta un ángulo positivo para las ONG en materia de mantenimiento y consolidación de la paz; aunque se limita a la esfera de los derechos humanos (Hofmann, s. f.). Examina la forma en que los actores estatales y dos ONG internacionales (como Geneva Call y Save the Children-UK) participaron en grupos armados en la República Democrática del Congo (RDC), Colombia, Sri Lanka, Sudán y Liberia para combatir el uso de niños soldados y minas terrestres antipersonal. Hofmann argumenta que

[...] las organizaciones no gubernamentales ofrecen el potencial para llenar el vacío en el régimen legal internacional mediante el uso de iniciativas de menor importancia que eviten problemas políticos como la legitimación o el reconocimiento de los grupos armados no estatales. (p. 396)

La investigadora ve las ONG internacionales en una posición única para complementar el trabajo de los actores estatales mediante el uso de un “enfoque suave” que está más orientado hacia la resolución de problemas.

Hofmann hace dos contribuciones importantes relevantes para este estudio. Primero, su trabajo subraya el papel civil y positivo de los actores no estatales en el

mantenimiento y la consolidación de la paz. En segundo lugar, ve la relación entre actores no estatales y estatales como una colaboración saludable que promueve la paz y protege a los civiles. Su trabajo parte tanto de los actores armados no estatales como de los estudios céntricos de actores civiles no estatales. Sin embargo, al igual que muchos de los estudios, Hofmann también reduce los actores civiles no estatales en el mantenimiento y la construcción de la paz a ONG internacionales. Este estudio amplía su trabajo de dos maneras. Primero, examina el papel de los actores civiles no estatales en otras áreas del mantenimiento y la construcción de la paz, especialmente las negociaciones de paz y la prestación de servicios. En segundo lugar, identifica otros dos actores civiles no estatales (es decir, ONG comunitarias y organizaciones comunitarias *ad hoc*), además de las ONG internacionales.

Variedad de actores civiles no estatales

Los procesos de mantenimiento y consolidación de la paz en Sierra Leona, Liberia y Costa de Marfil revelan tres tipos de actores civiles no estatales que realizan una amplia gama de actividades para promover la seguridad y el desarrollo humano en países devastados por la guerra: ONG internacionales, organizaciones de base comunitaria y organizaciones comunitarias *ad hoc*.

Las ONG internacionales son organizaciones corporativas transnacionales de la sociedad civil con una misión claramente definida, en la mayoría de los casos dirigida a mejorar la seguridad y el desarrollo humanos. Su misión puede centrarse en todas las personas, con organizaciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) o Médicos Sin Fronteras (MSF), o un grupo demográfico particular, con organizaciones como Save the Children. Las características definitorias de este tipo de actores civiles no estatales son sus caracteres transnacionales y corporativos. Como señala Krishna Kumar, las ONG corporativas tienen

[...] grandes presupuestos anuales y prácticas gerenciales más cercanas a las corporaciones que a las organizaciones voluntarias. Este [...] tipo de ONG compete abiertamente con el estado y con frecuencia afirma que este último es redundante, por lo que podría conciliar la entrega de sus responsabilidades,

especialmente las relacionadas con la educación y la salud de los pobres.
(2008, p. 9)

Sangeeta Kamat se refiere a este tipo de actores civiles no estatales como “ONG de defensa”. Como ella señala,

[...] estas organizaciones no operan localmente, es decir, no representan una comunidad definida geográficamente en particular. Por el contrario, tienden a basarse en problemas y el alcance que presentan puede abarcar diferentes regiones y países. [...] Además, en comparación con las organizaciones comunitarias, están mejor financiadas, cuentan con personal profesional y se encuentran en centros metropolitanos como Washington D. C. o Nueva Delhi. (2004, p. 161)

Las ONG de base comunitaria son organizaciones registradas de la sociedad civil con una misión claramente establecida de promover la seguridad y el desarrollo humanos y una estructura formal de liderazgo y gestión. A diferencia de las ONG internacionales, estas organizaciones operan a nivel local o nacional. Además, son pequeñas tanto en términos de presupuesto como de personal. Estas incluyen la Campaña para el Buen Gobierno (CGG) en Sierra Leona, la Ligue Ivoirienne des Droits de l’Homme (LIDH) y el Consejo Liberiano de Iglesias (LCC). Si bien las ONG comunitarias tienen misiones y objetivos establecidos, en su mayoría se definen por las actividades que llevan a cabo. Como tal, estas ONG comunitarias suelen tener una base de miembros y un claro grupo de beneficiarios que participan activamente en sus actividades. Como Kamat argumenta, las ONG de base comunitaria

[...] interactúan con sus beneficiarios diariamente, para construir relaciones de cooperación y confianza con ellas, para comprender sus necesidades y planificar proyectos que respondan a estas necesidades. En consecuencia, las CBO tienden a tener relaciones de trabajo cercanas e íntimas con hombres y mujeres de la comunidad y líderes locales, algunos de los cuales también pueden trabajar como personal remunerado para la ONG. (2005)

Sin embargo, las ONG de base comunitaria generalmente dependen de ONG internacionales, gobiernos extranjeros y gobiernos nacionales para la financiación. La mayor parte de su financiamiento viene en forma de contratos y subvenciones para implementar proyectos específicos que mejoren el desarrollo humano. Como dice el CGG, por ejemplo, la organización “trabaja con socios clave, incluidas ONG internacionales y departamentos gubernamentales como la policía, para entregar programas de manera efectiva [...] y está financiada ampliamente por varios organismos internacionales”.

Las organizaciones comunitarias *ad hoc* son grupos informales establecidos por líderes locales o nacionales para abordar un problema urgente específico dentro de una comunidad o del país en general. Su membresía tiende a ser selectiva, pero bastante representativa de la voluntad colectiva de las personas. Son organismos temporales que pueden o no evolucionar hacia una ONG de base comunitaria. Las organizaciones comunitarias *ad hoc* participan en la resolución de problemas en lugar de la implementación del programa. Dependen en gran medida del capital cultural y social de los miembros para realizar sus tareas. Si bien la mayoría de las organizaciones comunitarias *ad hoc* se establecen para abordar problemas locales (saneamiento, disputas familiares, gestión del agua, etc.), hay algunas que abordan problemas nacionales. Las organizaciones comunitarias *ad hoc* a nivel nacional tienden a surgir en tiempos de grandes crisis nacionales como la guerra civil. Las organizaciones comunitarias nacionales *ad hoc*, como el Consejo Interreligioso y la Red de Paz de Mujeres del Río Mano (Marwopnet) fueron fundamentales para ayudar a negociar acuerdos de paz en Sierra Leona y Liberia (comunicación personal, reverend, Freetown, 25 June 2008; comunicación personal, Muslim cleric, Monrovia, 1 June 2008; comunicación personal, reverendo, Monrovia, 2 de junio de 2008; comunicación personal, política, Monrovia, 3 de junio de 2008; comunicación personal, mujer líder de Marwopnet, Freetown, 2 de julio de 2008). A nivel local, las organizaciones comunitarias *ad hoc* también han sido fundamentales para ayudar al personal de mantenimiento de la paz y al de ayuda humanitaria a negociar con los comandantes de bajo rango en el campo de batalla que controlan las carreteras de acceso crítico a los civiles atrapados por los combates. Si bien las organizaciones comunitarias *ad hoc* que operan a nivel de pueblos y ciudades pueden no tener un

impacto directo en la mediación de la paz, brindan ayuda crítica a las fuerzas de mantenimiento de la paz y los trabajadores humanitarios en el terreno.

Actores civiles no estatales en Sierra Leona, Liberia y Costa de Marfil

Los tres tipos de actores civiles no estatales desempeñaron un papel importante en los esfuerzos de mantenimiento y consolidación de la paz en Sierra Leona, Liberia y Costa de Marfil. Una búsqueda en cuatro bases de datos internacionales y directorios de ONG y un directorio nacional de Sierra Leona y Liberia reveló la existencia de más de 630 ONG en Sierra Leona, Liberia y Costa de Marfil. Colectivamente, las bases de datos y directorios enlistaron 300 ONG en Sierra Leona, 154 en Liberia y 180 en Costa de Marfil (DDO, 2012). Las organizaciones incluidas incluyen importantes ONG internacionales como el CICR, MSF, Amnistía Internacional y el Consejo Noruego para los Refugiados. También hubo una amplia gama de ONG comunitarias como CGG, Fifty-Fifty Group y National Forum for Human Rights en Sierra Leona. En Liberia, las ONG comunitarias incluyeron el Consejo Interreligioso de Liberia y el Consejo Liberiano de Iglesias. Algunas de las ONG comunitarias notables en Costa de Marfil incluyen el Foro de la Sociedad Civil Africana para el Desarrollo Sostenible, el Colectivo de la Sociedad Civil para la Paz y la Ligue Ivoirienne des Droits de l'Homme. Muchas de las ONG comunitarias en los tres países surgieron durante los períodos de guerra civil. Si bien algunas de las ONG internacionales tenían presencia en los tres países antes del estallido de las guerras civiles, las ONG internacionales también se involucraron mucho en estas regiones durante las guerras civiles. Las bases de datos claramente delimitan a las ONG internacionales de las ONG comunitarias. Aunque las bases de datos y los directorios parecen exhaustivos, en su mayoría enumeran organizaciones formalmente registradas que sugieren que las organizaciones comunitarias *ad hoc* que surgieron durante los periodos de guerra no se enumeraron, a menos que luego se convirtieran en ONG.

La investigación de campo en Sierra Leona, Liberia y Costa de Marfil también reveló la existencia de importantes organizaciones comunitarias *ad hoc* que surgieron durante las guerras civiles. Estas organizaciones incluyen comités *ad hoc* de alto perfil de ancianos religiosos y nacionales, y grupos de mujeres que desempeñaron

papeles críticos para facilitar las negociaciones de paz entre los gobiernos y las fuerzas de oposición. Aunque la mayoría de estos eran organismos temporales e informales, desempeñaban funciones críticas para facilitar el mantenimiento de la paz. Algunas de las organizaciones comunitarias *ad hoc* más notables incluyen el Consejo Interreligioso en Sierra Leona, el Colectivo de Confesiones Religiosas para la Reconciliación Nacional y la Paz en Costa de Marfil, el Consejo Interreligioso en Liberia y Marwopnet.

Afinidad dialéctica entre los actores civiles no estatales y estatales

Como muestran la literatura tanto los actores armados no estatales como los actores civiles no estatales, los actores no estatales y estatales están dialécticamente conectados. Un concepto adecuado de actores civiles no estatales requiere no solo expandir la noción de las ONG internacionales para abarcar a las ONG comunitarias y las organizaciones comunitarias, sino también examinar la complementariedad y las contradicciones entre los actores civiles no estatales y los actores estatales. Esta afinidad dialéctica está en gran medida vinculada a las diferencias y similitudes en los mandatos, valores e intereses de los actores estatales y los actores civiles no estatales.

En términos de poder, los actores civiles no estatales son fundamentalmente diferentes de los actores estatales. Esto se debe al hecho de que los Estados son entidades soberanas dentro del sistema internacional con la responsabilidad de mantener el orden dentro de sus límites y el derecho a protegerse contra las amenazas externas (Gerth y Wright, 1946). Esta soberanía solo se atenúa con las obligaciones de respetar la soberanía de otros estados y convenciones internacionales y aceptar la intervención humanitaria internacional en casos de situaciones extraordinarias que socavan significativamente la seguridad humana y la paz regional o mundial (Tilly, 1975). En el contexto del mantenimiento de la paz, los actores estatales adquieren la autoridad para ejercer poder sobre las personas en un país devastado por la guerra como lo define el mandato otorgado por los Estados o la organización intergubernamental que representan. Dichos poderes pueden incluir el derecho a controlar el movimiento de personas y bienes, detener personas y usar la fuerza. En Sierra Leona, por ejemplo, la resolución 1289 del Consejo de Seguridad de la ONU de febrero de 2000 autorizó

al personal de mantenimiento de la paz a proporcionar seguridad y controlar el flujo de personas y bienes. En Liberia, las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU fueron facultadas para

[...] detener al expresidente Charles Taylor en caso de un regreso a Liberia y facilitar su traslado a Sierra Leona para su enjuiciamiento ante el Tribunal Especial para Sierra Leona y para mantener al Gobierno de Liberia, el Gobierno de Sierra Leona y el Consejo plenamente informados. (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2005)

Además de sus mandatos, los actores estatales, especialmente en los principales países, pueden desplegar importantes recursos financieros y militares para aumentar sus poderes.

En contraste, los actores civiles no estatales son organismos voluntarios que operan dentro del dominio de la sociedad civil global y nacional. No tienen jurisdicción sobre las personas que buscan ayudar. Sin embargo, los actores civiles no estatales poseen capital financiero, moral y social que les otorga una influencia significativa en los países devastados por la guerra (Duffield, s. f.). Al controlar la distribución de alimentos y medicinas, por ejemplo, las ONG internacionales ejercen influencia en el movimiento de personas en Sierra Leona y Liberia. Las ONG también pueden avergonzar a las personas sospechosas de crímenes de guerra o impedir la paz y, por lo tanto, obligar a los actores estatales a colocarlas bajo sanciones internacionales (prohibiciones de viaje, congelación de activos, etc.) o acusarlas por crímenes de guerra (comunicación personal, funcionario de International Crisis Group, Dakar, 3 de julio de 2012; comunicación personal, diplomático africano, Dakar, 2 de julio de 2012). Este es claramente el caso en Sierra Leona y Liberia, donde se desarrolló un consenso virtual en la comunidad de la sociedad civil de que Foday Sankoh, líder del Frente Revolucionario Unido (RUF) y el expresidente liberiano Charles Taylor estaban impidiendo la paz. Ambos hombres fueron sometidos a sanciones internacionales y finalmente arrestados por crímenes de guerra. Tales acciones difícilmente podrían haber ocurrido sin el apoyo moral de los actores civiles no estatales.

Aunque los actores estatales y civiles no estatales tienen diferentes grados de autoridad, ambos tienen cierto poder para afectar las condiciones en los países devastados por la guerra. Los estados tienen poder político y militar, mientras que los actores civiles no estatales poseen capitales culturales y sociales profundos, que son necesarios para llevar a cabo la ayuda humanitaria y hacer avanzar los procesos de paz. La presión emocional ejercida por los grupos de mujeres sobre los señores de la guerra durante las conversaciones de paz liberianas de 2003 en Accra es un ejemplo del capital cultural de los actores civiles no estatales. Debido a que los actores estatales y civiles no estatales tienden a aportar diferentes tipos de capital y poder en el mantenimiento y la consolidación de la paz, a menudo trabajan en asociación para promover objetivos humanitarios compartidos¹.

En términos de valores, los actores estatales y civiles no estatales a menudo se refieren a nociones comunes de seguridad, derechos humanos y democracia. Los Estados, especialmente las potencias occidentales, ven estos valores como parte de su cultura política democrática y sus convenciones internacionales de derechos humanos. Del mismo modo, las ONG tienen misiones que se basan en la paz, la democracia y los derechos humanos. Sin embargo, los actores estatales y civiles no estatales han comprendido con matices estos valores comunes y los persiguen de acuerdo con sus propios intereses. Por lo general, los Estados han abordado el mantenimiento y la consolidación de la paz internacional desde la perspectiva de la seguridad regional e internacional y el cumplimiento de las normas internacionales sobre gobernanza democrática y derechos humanos (comunicación personal, líder military y diplomático, Dakar, 6 de julio de 2012). Estos valores se interpretan en línea con los lazos históricos e ideológicos y los intereses económicos y políticos estratégicos. Los Estados han vinculado constantemente las operaciones de mantenimiento de la paz con la necesidad de conservar la seguridad regional e implementar elecciones multipartidistas. En los tres casos de África occidental, las misiones de mantenimiento de la paz de la Cedeao y la ONU fueron vistas en gran medida como formas de mantener la seguridad en una región que experimentaba una creciente agitación política. La intervención de la Cedeao en Liberia en 1990 fue iniciada por Nigeria tan pronto

1 Numerosos encuestados expresaron esta opinión durante las entrevistas que realicé en Nueva York, Liberia, Sierra Leona y Senegal.

como comenzó la guerra, en parte porque el dictador nigeriano Ibrahim Babangida vio la guerra civil como una amenaza de seguridad para los regímenes dictatoriales en la región (Adebajo, s. f.). En Costa de Marfil, en 2003, la intervención fue impulsada en gran medida por el deseo de detener la creciente inseguridad regional. Del mismo modo, las operaciones de mantenimiento de la paz en estos países estaban ancladas en los esfuerzos para unirse al tren de la democracia. En Sierra Leona, por ejemplo, el dictador nigeriano Sani Abacha se convirtió en un firme defensor de la intervención militar para restaurar al presidente elegido democráticamente, Ahmed Tejan Kabbah, expulsado del poder por las fuerzas militares y rebeldes en 1997. Aunque Abacha estaba suprimiendo la democracia en casa, Sierra Leona se convirtió en una oportunidad para presentarse como un defensor de la democracia. Lo que es más importante, las misiones de mantenimiento de la paz en los tres países se centraron en elecciones multipartidistas según lo estipulado en los diversos acuerdos de paz (Bakarr Bah, 2010). El énfasis en las elecciones multipartidistas se corresponde con la demanda internacional de democracia en África, que comenzó a principios de la década de 1990.

En contraste con el enfoque de los actores estatales en la seguridad regional y la democracia, los actores civiles no estatales abordan el mantenimiento y la construcción de la paz desde las perspectivas mucho más amplias de seguridad y desarrollo humanos, en lugar de la mera seguridad estatal o regional. Los actores civiles no estatales buscan no solo promover la democracia, sino brindar ayuda humanitaria, enjuiciar los abusos contra los derechos humanos y promover el desarrollo humano durante el período de posguerra (comunicación personal, funcionario de MSF, Nueva York, 5 de julio de 2005; comunicación personal, funcionario de UNDP, Freetown, 1 de julio de 2008; comunicación personal, funcionario de International Crisis Group, Dakar, 3 de julio de 2012). Se acercan más al mantenimiento y la construcción de la paz como una seguridad humana, en lugar de un problema de seguridad del Estado. Si bien los gobiernos están comprometidos con los aspectos legales y de seguridad del orden mundial, los actores civiles no estatales defienden el humanismo y la justicia social. Estos valores se reflejan en sus misiones y los tipos de actividades que promueven. El CICR, por ejemplo, declara que

[...] es una organización imparcial, neutral e independiente cuya misión exclusivamente humanitaria es proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y otras situaciones de violencia y brindarles asistencia. El CICR también se esfuerza por prevenir el sufrimiento promoviendo y fortaleciendo el derecho humanitario y los principios humanitarios universales. (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2012)

Aunque la gran cantidad de actores civiles no estatales tienden a centrarse en un aspecto estrecho de los derechos políticos y sociales (refugiados, salud, derechos de las mujeres, etc.), colectivamente sus trabajos abarcan todas las dimensiones de la seguridad y el desarrollo humano.

Finalmente, los actores estatales y civiles no estatales tienen intereses estratégicos que deben preservar al participar en el mantenimiento y la consolidación de la paz. Los Estados tienen un claro interés propio en garantizar la seguridad dentro de sus territorios. Como tal, cualquier conflicto que amenace su propio orden interno se convierte en un tema de gran interés para ellos. Las formas más típicas de amenazas a la seguridad de los países devastados por la guerra son el flujo de armas y combatientes, el colapso estatal y la posibilidad de crear refugios seguros para los terroristas y el flujo masivo de refugiados (Comunicación personal, diplomático europeo, Nueva York, 23 de mayo de 2005; Comunicación personal, diplomático estadounidense, Nueva York, 27 de mayo de 2005; comunicación personal, funcionario de la Unión Europea, Abiyán, 10 de julio de 2008).

Además de los intereses de seguridad, los Estados pueden tener estrategias económicas e intereses geopolíticos en los países devastados por la guerra que necesitan proteger (Aldrich, 2011; Dorman, 2009). En cada uno de los tres países considerados, el antiguo poder colonial desempeñó un papel importante en las intervenciones internacionales. Gran Bretaña presionó por una participación significativa de la ONU y desplegó tropas en Sierra Leona en mayo de 2000, mientras que Francia hizo lo mismo en Costa de Marfil. En noviembre de 2004 y principios de 2011, por ejemplo, las fuerzas francesas participaron directamente en la lucha con fuerzas leales al expresidente Laurent Gbagbo. En Liberia, Estados Unidos desplegó tropas en

agosto de 2003 para proporcionar apoyo logístico a Ecomog y proteger a los civiles durante uno de los puntos más críticos de la operación de mantenimiento de la paz.

Los actores civiles no estatales también tienen intereses estratégicos en la supervivencia y el crecimiento de sus organizaciones. Como emprendedores sociales, las ONG deben recaudar dinero constantemente para cubrir sus costos operativos y de programas. En este sentido, estas organizaciones no solo buscan hacer el bien, sino también asegurar su propio bienestar material haciendo el bien (Ndegwa, 1996). Aunque hacer el bien y vivir del bien no son mutuamente excluyentes, la simbiosis entre los dos deja preguntas críticas sobre las operaciones de los actores civiles no estatales, y su impacto en el mantenimiento y la consolidación de la paz. Los actores civiles no estatales tienen dos intereses que se refuerzan mutuamente. Primero está la necesidad de ser vistos como hacedores del bien; esto no solo proporciona una justificación para su existencia, sino que también proporciona un argumento para el apoyo financiero continuo de los donantes. En segundo lugar, está la necesidad de mantener la capacidad operativa y el crecimiento de sus organizaciones. Esto requiere que busquen constantemente fondos de los donantes y emprendan nuevos proyectos. Las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz brindan oportunidades para que las ONG consideren que están haciendo el bien y crezcan.

A pesar de sus diferencias, los actores estatales y civiles no estatales tienen características superpuestas que los llevan al mantenimiento y la construcción de la paz. Ambos tienen algunos derechos humanos y valores humanitarios comunes, intereses estratégicos en el mantenimiento y la consolidación de la paz, y la capacidad de ejercer el poder en países devastados por la guerra. Estas similitudes y divergencias se manifiestan en una afinidad dialéctica que requiere simultáneamente colaboración y mantenimiento de límites.

Debido a la posición única de autoridad de los Estados y la capacidad de usar la fuerza militar, los actores civiles no estatales a veces necesitan el apoyo de los actores estatales para brindar ayuda humanitaria en general. Este tipo de colaboración a menudo se manifiesta en esfuerzos como asegurar corredores humanitarios, escoltar convoyes humanitarios, proteger campamentos de refugiados y proteger almacenes

(comunicación personal, funcionario de Uniosil, Freetown, 26 de junio de 2008; comunicación personal, ex funcionario militar senegalés y pacificador, Dakar, 18 de junio de 2012). Sin embargo, esta colaboración también puede enmascarar algunas de las diferencias entre los actores estatales y civiles no estatales en términos de tratamiento de civiles (especialmente mujeres) y presuntos combatientes, lugares prioritarios para proporcionar ayuda humanitaria, poblaciones objetivo y duración de las operaciones.

De manera similar, los actores estatales a menudo cuentan con actores civiles no estatales para establecer contactos con combatientes y comandantes de la oposición, superar los *impasses* en la mediación de la paz, proporcionar conocimiento cultural y relatos actualizados de situaciones en el terreno e implementar proyectos de ayuda humanitaria. En la medida en que los actores estatales también ven la seguridad en términos de desarrollo humano, a menudo brindan apoyo financiero a las ONG. Para los estados, dichas organizaciones pueden proporcionar una mejor alternativa para canalizar la asistencia humanitaria en lugar de entregar recursos a los gobiernos que participan en la guerra, que carecen de legitimidad o son incapaces de implementaciones efectivas. Así, mientras los actores estatales permiten la acción civil no estatal, los actores civiles no estatales también facilitan la implementación de las misiones y políticas de los actores estatales.

ACTIVIDADES DE ACTORES CIVILES NO ESTATALES EN PAÍSES DEVASTADOS POR LA GUERRA

Los países devastados por la guerra generalmente enfrentan tres desafíos principales: aliviar el sufrimiento humanitario, negociar e implementar un acuerdo de paz duradero y la reconstrucción de la posguerra (Bah, 2013). Los actores estatales y civiles no estatales abordan estos desafíos estableciendo misiones de mantenimiento de la paz, llevando a cabo negociaciones de paz y apoyando programas de reconstrucción de posguerra. En este sentido, los actores civiles no estatales no solo complementaron el trabajo de los actores estatales, sino que también desempeñan roles críticos de resolución de problemas que fueron vitales para las operaciones de mantenimiento

y consolidación de la paz en Sierra Leona, Liberia y Costa de Marfil. La literatura existente no solo no ha logrado conceptualizar adecuadamente la variedad de actores civiles no estatales, sino que también ha omitido o infravalorado algunas de sus contribuciones al mantenimiento y la construcción de la paz.

El primer desafío de aliviar el sufrimiento humanitario generalmente desencadena operaciones de mantenimiento de la paz, es cual incluye actividades tanto militares como civiles destinadas a crear condiciones para prestar asistencia humanitaria, proteger a los civiles e implementar acuerdos de alto el fuego o de paz. Asimismo, gira en torno a operaciones militares y civiles formalmente establecidas, como el Grupo de Monitoreo de Cesación del Fuego de la Cedeao (Ecomog) en Liberia y Sierra Leona; la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (Unamsil), la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (Unmil) y la Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (Onuci).

Las misiones de mantenimiento de la paz son operaciones militares internacionalmente autorizadas, con objetivos políticos, de seguridad y humanitarios definidos, llevados a cabo por personal militar, con el apoyo de un personal civil profesional más o menos importante. Si bien el aspecto de seguridad del mantenimiento de la paz lo realizan exclusivamente los actores estatales (es decir, las fuerzas militares y policiales), la dimensión humanitaria del mantenimiento de la paz es asumida por los actores estatales (es decir, el personal civil de los Estados y las organizaciones intergubernamentales) y los actores civiles no estatales. Debido a su acceso a recursos e infraestructura operativa, las ONG internacionales han sido los principales actores civiles no estatales en la entrega de ayuda humanitaria y defensa contra los crímenes de guerra. Las ONG internacionales a menudo trabajan con ONG comunitarias y organizaciones comunitarias a nivel local para llegar a las víctimas y proporcionar suministros críticos como agua, alimentos y medicamentos. En Liberia y Sierra Leona, por ejemplo, MSF y el CICR entregaron enormes suministros de medicamentos durante la guerra, operaron numerosas clínicas móviles y proporcionaron servicios críticos en hospitales públicos. En febrero y marzo de 1998, MSF llevó a cabo 960 intervenciones quirúrgicas en el hospital de Connaught en Freetown. También tenía un cirujano en el hospital de Netlands y brindó servicios básicos de salud a unos 12 000 refugiados en el estadio nacional de Freetown. En el distrito de Kambia,

desplegó un equipo médico que proporcionó servicios médicos y nutricionales para aproximadamente 15 000 personas (Médicos Sin Fronteras, 2012).

El segundo desafío de negociar e implementar un acuerdo de paz se aborda en gran medida a través de mediaciones formales de paz dirigidas por actores estatales. Al comienzo de las guerras civiles, los Estados y los organismos intergubernamentales inician un proceso de mediación para lograr que las partes en conflicto resuelvan sus diferencias pacíficamente. El alcance y el vigor de estos esfuerzos de mediación dependen en gran medida de la intensidad del conflicto y la medida en que otros Estados, especialmente las grandes potencias, tienen intereses económicos e inversiones en el país. En Costa de Marfil, por ejemplo, Francia inició rápidamente un proceso de paz que condujo al Acuerdo de Linas-Marcoussis en 2003. Aunque el acuerdo fue fundamentalmente defectuoso, es un ejemplo de acción rápida por parte de una potencia. En Liberia y Sierra Leona, los procesos de paz tardaron varios años en desarrollarse realmente. Liberia firmó su primer acuerdo de paz sustantivo en 1993 en Cotonou, mientras que Sierra Leona alcanzó su primer acuerdo en 1996 en Abidjan. Como muestran los tres países, a los actores estatales a menudo les resulta difícil resolver las guerras civiles de manera oportuna. Con demasiada frecuencia, los procesos de mediación de la paz se prolongan a medida que aumenta la violencia. Además, los procesos de mediación de la paz están plagados de reiteradas violaciones de los acuerdos de paz y el estancamiento en la negociación de nuevos acuerdos (Bah, s. f.).

Si bien los actores civiles no estatales no son miembros formales de los procesos de mediación de paz, las ONG internacionales y las organizaciones comunitarias desempeñan papeles críticos en el establecimiento de contactos con combatientes de la oposición y difunden los avances en las negociaciones de paz y la implementación tanto a nivel nacional como en el campo de batalla. En Sierra Leona, por ejemplo, el CICR hizo el primer contacto público por radio con Sankoh, el líder del RUF, y proporcionó el helicóptero que lo transportó desde su base a Abidjan para las conversaciones de paz de 1996 (Peters, 2012). De manera similar, cuando los rebeldes del RUF secuestraron un gran número de civiles y se negaron a negociar durante la invasión de Freetown en enero de 1999, Ecomog recurrió a líderes religiosos para ayudar a negociar con los comandantes rebeldes para un alto el fuego y la liberación

de civiles secuestrados. A pedido del comandante de Ecomog, los líderes religiosos fueron a la base del RUF y convencieron a los comandantes de liberar a los niños secuestrados. Como recordó uno de los clérigos que participaron en las negociaciones:

[...] el difunto general de brigada Maxwell Khobe [...] quería hablar con los comandantes rebeldes [...] tuvimos una reunión con los rebeldes [...] pudieron liberar a unos treinta y dos niños que secuestraron en Freetown y en el camino. Me los entregaron y los llevé de regreso al punto de control de Ecomog. Y entonces entregué a esos niños. Luego, me uní a mis colegas en el monte y a la gran cantidad de rebeldes. [...] Nos sentamos y hablamos. [...] Aceptaron que habían hecho algunas cosas malas y estaban dispuestos a disculparse personalmente con las personas por sus acciones, para expresar sus más profundos arrepentimientos por lo que habían hecho, especialmente quemando algunos de los edificios estratégicos de la ciudad. (Comunicación personal, reverendo, Freetown, 25 de junio de 2008)

Los contactos entre los líderes religiosos y los rebeldes del RUF más tarde evolucionaron para incluir discusiones con el líder del RUF. Convencieron a Sankoh de aceptar las conversaciones de paz. El clérigo dijo:

[...] fuimos al presidente Kabbah y le dijimos [que Sankoh ha aceptado mantener conversaciones de paz]. [...] Convencimos a Foday Sankoh, de las varias reuniones que tuvimos, para una mesa redonda de conversaciones de paz. Él aceptó eso. Convenció a sus comandos. El único problema que era un problema real era el lugar [para las conversaciones de paz]. (Comunicación personal, Freetown, 2008)

En Liberia, un grupo *ad hoc* de mujeres asistió a las conversaciones de paz de Accra en 2003 para presionar a los jefes militares a alcanzar un acuerdo de paz, a pesar de que no fueron invitadas a las conversaciones. Las mujeres utilizaron presiones culturales y psicológicas para obligar a las fuerzas armadas a continuar la negociación hasta que pusieran fin al estancamiento. Una líder comunitaria femenina recordó sobre las conversaciones de paz de Accra:

Decidimos que no solo nos íbamos a quedar en Liberia, sino que enviaríamos una delegación a Ghana; y esa delegación fue y movilizó a mujeres liberianas en los campos [de refugiados], incluso las mujeres de la región norte de Ghana se unieron al proceso y estaban allí presionando cada vez más [...]. En términos de negociación o compromiso con las partes interesadas, les dijimos lo que queríamos, por ejemplo, el diálogo pacífico [...]. Y después de las conversaciones de paz, queríamos un alto el fuego incondicional en este país; lo tercero que queríamos era la llegada de una fuerza de intervención. (Comunicación personal con una coordinadora del programa del West African Network for Peacebuilding, 2008)

La implementación de los acuerdos de paz, incluidas las primeras elecciones de posguerra, la llevan a cabo principalmente los actores estatales y las partes en conflicto (incluidos los actores armados no estatales). Sin embargo, los actores civiles no estatales juegan un papel importante en educar a los ciudadanos sobre las elecciones y garantizar la transparencia e integridad de las elecciones. En particular, las ONG comunitarias implementan una variedad de programas para educar y registrar votantes. Además, actúan como observadores electorales y brindan una voz crítica al otorgar credibilidad a los resultados de las urnas. En Sierra Leona, por ejemplo, las ONG comunitarias, como CGG, presionaron para las elecciones de 1996 y brindaron un importante apoyo social y moral a la Comisión Electoral Independiente, que organizó las elecciones contra la voluntad del gobierno militar (Press, 2012). Los actores estatales también sirven como una voz moral que expone las violaciones de los acuerdos de paz y las fuerzas que impiden el proceso de paz.

El desafío final es la reconstrucción de posguerra, que es un componente esencial de la construcción de la paz. Dadas las raíces políticas y económicas subyacentes de las guerras civiles en África, la reconstrucción de posguerra generalmente se centra en promover la democracia, la buena gobernanza y el desarrollo económico. La reconstrucción de posguerra encaja con los esfuerzos para promover el desarrollo humano, que son los procesos de aumento de la población bienestar material, social y político (UNPD, 1990). La mayor parte de los fondos para la reconstrucción de la posguerra en Sierra Leona, Liberia y Costa de Marfil provienen de países donantes e instituciones de desarrollo internacional, especialmente agencias de la ONU, el

Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Los tres países han estado trabajando con estas instituciones a través del Marco de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (Fondo Monetario Internacional, 2008).

Aunque las políticas y el financiamiento de la reconstrucción de posguerra son impulsados por actores estatales, especialmente el FMI, el Banco Mundial y las antiguas potencias coloniales, la implementación de los programas de reconstrucción de posguerra a nivel local se llevan a cabo principalmente por actores civiles no estatales, especialmente la comunidad (comunicación personal, funcionario de UNDP, Freetown, 1 de julio de 2008). Las ONG de base comunitaria reciben subvenciones y contratos para implementar proyectos específicos, especialmente en el área de educación, salud, agricultura y derechos humanos. En Sierra Leona, por ejemplo, la mayoría de los fondos de reconstrucción de posguerra otorgados a la Comisión Nacional de Acción Social se transfirieron a las ONG comunitarias en forma de pequeñas subvenciones para implementar proyectos de desarrollo a nivel micro. La Comisión Nacional de Acción Social otorgó alrededor de 600 subvenciones a ONG de base comunitaria.

Las ONG internacionales también tienden a permanecer en los países de la posguerra y redirigen sus programas del trabajo de ayuda al desarrollo humano. Desde el final de la guerra civil en Sierra Leona en 2002, por ejemplo, Plan International ha redirigido sus programas para apoyar a las escuelas en las comunidades más necesitadas. Esto encaja en un enfoque más amplio en la educación como una forma de mejorar el desarrollo humano. El programa “Hacer que las escuelas se adapten a los niños” de Plan International, por ejemplo, busca proporcionar “suficiente espacio en el aula y muebles duraderos para niños, con muchos libros y materiales escolares, para garantizar entornos de aprendizaje amigables” (Plan International, 2012). En este sentido, el programa lucha por aumentar el presupuesto nacional de educación, aumentando el número de docentes calificados y por la igualdad de acceso a la educación. En Liberia, Mercy Corps ha estado trabajando con Liberia Produce Marketing Corporation y los agricultores locales para rehabilitar una granja de cacao de 80 acres. El programa está diseñado para aumentar las técnicas de cultivo de cacao de los agricultores y ayudarlos a “ganar dinero trabajando para eliminar el crecimiento excesivo que se acumuló durante los años de guerra y estranguló los

árboles de cacao” (Mercy Corps, 2012). En 2011, la Open Society Initiative for West Africa se asoció con el Diálogo de la Comisión, Vérité et Réconciliation para promover un programa de justicia de transición en Costa de Marfil. En el mismo año, trabajó con el LIDH para promover un programa de derechos humanos basado en la creación de capacidad y la promoción (Open Society Initiative for West Africa, 2012). Si bien estos son algunos ejemplos de los esfuerzos para construir la paz, estos muestran que los actores civiles no estatales están desempeñando roles críticos en el esfuerzo por promover el desarrollo humano y así consolidar la paz.

CONCLUSIONES: IMPACTOS Y LIMITACIONES DE LOS ACTORES CIVILES NO ESTATALES

El papel de los actores civiles no estatales en el mantenimiento y la consolidación de la paz no ha recibido la atención académica adecuada. Sin embargo, como muestra este estudio, los actores civiles no estatales han desempeñado papeles importantes y delicados en las operaciones de mantenimiento de la paz y en el proceso general para su consolidación en los países de África Occidental devastados por la guerra. Los tres estudios de caso, Sierra Leona, Liberia y Costa de Marfil señalan varias instancias en las que los actores civiles no estatales han complementado el papel de los actores estatales al impulsar los procesos de paz y brindar servicios humanitarios. Este estudio señala varias lecciones que son útiles para comprender la variedad de actores civiles no estatales y sus contribuciones al mantenimiento y la consolidación de la paz.

La primera lección se centra en la fluidez de la categoría de actores no estatales y la necesidad de una conceptualización más precisa de la variedad de actores no estatales desarmados que trabajan en el ámbito de la sociedad civil para promover la paz y el desarrollo humano en países devastados por la guerra. En efecto, las nociones existentes de actores estatales y no estatales crean una bifurcación engañosa en la forma en que vemos a los diversos actores involucrados en el mantenimiento y la construcción de la paz. Esta bifurcación no solo carece de claridad, sino que también enmascara las interconexiones entre los actores estatales y los no estatales que trabajan

para promover la paz y el desarrollo humano en países devastados por la guerra. Este estudio ha desarrollado la noción de actores civiles no estatales para mapear la variedad de organizaciones de la sociedad civil que promueven la paz y el desarrollo humano en países devastados por la guerra.

La segunda lección muestra el papel crítico y complementario de los actores civiles no estatales en el avance de los procesos de mantenimiento y consolidación de la paz. Esta contribución positiva de los actores civiles no estatales se debe en gran medida a su gran valor para promover la seguridad y el desarrollo humano, el capital social y cultural, así como la capacidad de adaptación. Aunque los actores civiles no estatales difícilmente podrían operar sin la protección de seguridad ofrecida por las misiones formales de mantenimiento de la paz, los actores civiles no estatales juegan un papel independiente en el proceso de mantenimiento y consolidación de la paz. Lo más importante es que aportan capital cultural y social, al que los actores estatales pueden recurrir cuando se encuentran con un punto muerto o simplemente no saben cómo llegar a los actores críticos en el campo de batalla. La contribución positiva de los actores civiles no estatales también resulta de su creencia en los valores de la seguridad humana y el desarrollo humano. Estos valores explican en gran medida el riesgo que corren al llegar a las personas en las zonas más remotas de los países devastados por la guerra y sus decisiones de permanecer en esos países el mayor tiempo posible. Aunque los actores civiles no estatales carecen de mandatos militares o políticos, sus valores les dan una influencia moral significativa que los distingue de los actores estatales, que a menudo son percibidos por las facciones en guerra como portadores de agendas geopolíticas imperialistas. Además, los actores civiles no estatales tienen un alto grado de flexibilidad en su decisión de operar en países devastados por la guerra. Esto se debe, en parte, a que no tienen que seguir procedimientos políticos y legales estrictos para hacer su trabajo, como obtener la aprobación parlamentaria o un mandato del Consejo de Seguridad de la ONU.

La tercera lección se relaciona con la dependencia de los actores civiles no estatales. Aunque la dependencia financiera de las ONG nacionales con las ONG internacionales y los Estados es ampliamente conocida, la dependencia sutil de los actores civiles no estatales de los actores estatales está enmascarada en su relación dialéctica. Hasta cierto punto, la capacidad de los actores civiles no estatales para operar en países devastados

por la guerra está influenciada por la presencia de una misión de mantenimiento de la paz, que proporcionaría niveles mínimos de seguridad y asesoraría en esta materia. Aunque los actores civiles no estatales a veces trabajan en primera línea, incluso en ausencia de una misión de mantenimiento de la paz, sus actividades tienden a ser mínimas en tales casos. El despliegue de misiones de mantenimiento de la paz da una sensación de seguridad razonable para que los actores civiles no estatales desplieguen completamente el personal y los recursos.

Además de la dependencia de la seguridad física, los actores civiles no estatales también dependen de los actores estatales para emprender las acciones legales y políticas para apoyar sus esfuerzos de consolidación de la paz. En particular, los actores civiles no estatales necesitan que los estados emitan resoluciones vinculantes que puedan invocar en su trabajo. Además, también necesitan que los Estados tomen medidas concretas, como embargos de armas y amenazas de enjuiciamiento, para obstaculizar las habilidades de las facciones violentas para hacer la guerra. En ausencia de una misión de mantenimiento de la paz y la participación activa de los actores estatales, los actores civiles no estatales solo podrían emprender un conjunto limitado de actividades para ayudar a los civiles y promover la paz.

La lección final señala la naturaleza *ad hoc* y de corto plazo de muchas de las actividades de los actores civiles no estatales. El mantenimiento de la paz internacional y su construcción gravita hacia emergencias humanitarias y de seguridad. Como tal, la tendencia natural tanto de los actores estatales como de los actores civiles no estatales es poner sus recursos en áreas donde existe una necesidad humanitaria urgente. Este enfoque de respuesta a emergencias persiste a pesar de los repetidos esfuerzos para participar en la prevención de conflictos y la preparación para emergencias. Esta realidad a menudo se refleja en la forma en que las ONG internacionales llegan a nuevas áreas de conflicto y cómo se retiran de las antiguas a medida que surgen nuevas crisis humanitarias en el ámbito internacional. La naturaleza de la financiación para las ONG, que se basa en gran medida en subvenciones y contratos para la implementación del proyecto, también dificulta la participación en esfuerzos integrales de reconstrucción de posguerra. Esto se ve agravado por la falta de coordinación adecuada entre los actores civiles no estatales. En muchos casos, los proyectos se duplican en algunas áreas, mientras que otros lugares se descuidan. Además, apenas existe una planificación

suficiente para el mantenimiento y la continuidad una vez que finaliza el período del programa. Si bien es cierto que la mayor parte del trabajo de los actores civiles no estatales es proporcionar ayuda humanitaria, es difícil participar en la construcción efectiva de la paz sin tener un impacto significativo en el desarrollo humano.

REFERENCIAS

- Adebajo, A. (2002). *Building Peace in West Africa: Liberia, Sierra Leone, and Guinea-Bissau*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Adeleke, A. (1995). The Politics and Diplomacy of Peacekeeping in West Africa: The Ecomas Operation in Liberia. *The Journal of Modern African Studies*, 33(4), 569-593.
- Aldrich, R. (1996). *Greater France: A History of French Overseas Expansion*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Annan, K. (1999). Two Concepts of Sovereignty. *The Economist*, 352(8137), 49-50.
- Bah, A. B. (2004). Changing World Order and the Future of Democracy in Sub-Saharan Africa. *Proteus: A Journal of Ideas*, 21(1) 3-12.
- Bah, A. B. (2010). Democracy and Civil War: Citizenship and Peacemaking in Côte d'Ivoire. *African Affairs*, 109(437), 597-615.
- Bah, A. B. (2012). State Decay: A Conceptual Frame for Failing and Failed States in West Africa. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 25(1-3), 71-89.
- Bah, A. B. (2013). The Contours of New Humanitarianism: War and Peacebuilding in Sierra Leone. *Africa Today*, 60(1), 3-26.
- Bratton, M. y Van de Walle, N. (1997). *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Campaign for Good Governance. (s. f.). About CGG. Consultado en <http://www.slccg.org/aboutCGG.html>, el 14 de septiembre de 2012.
- Carey, H. (2012). *Privatizing the Democratic Peace: Policy Dilemmas of ngo Peacebuilding Basingstoke*. Palgrave Macmillan.
- Carmody, P. (2011). *The New Scramble for Africa*. Cambridge: Polity Press.
- Chatfield-Taylor, W. (1956). *The Firestone Operations in Liberia*. Washington, D. C.: National Planning Association.
- Cohen, R. y Deng, F. (1998). *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Washington: Brookings Institution Press.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (s. f.). *Who we are*. Consultado en <https://www.icrc.org/en/who-we-are>.
- Commission on Human Security (2003). *Human Security Now*. New York: United Nations.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2005, 11 de noviembre). Resolución 1638. Consultado en [https://undocs.org/es/S/RES/1638%20\(2005\)](https://undocs.org/es/S/RES/1638%20(2005)).
- Davis, D. E. (2009). Non-State Armed Actors, New Imagined Communities, and Shifting Patterns of Sovereignty and Insecurity in the Modern World. *Contemporary Security Policy*, 30(2), 221-245.
- Directory of Development Organizations. (s. f.). Recuperado el 11 de agosto del 2012, de <http://www.devdir.org/africa.htm>.
- Dorman, A. (2009). *Blair's Successful War: British Military Intervention in Sierra Leone*. Farnham: Ashgate.
- Duffield, M. (2001). *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books.

- Fondo Monetario Internacional. (2005). *Sierra Leone: Poverty Reduction Strategy Paper* (IMF Country Report No. 05/191). Washington, D. C.: IMF.
- Fondo Monetario Internacional. (2008). *Liberia: Poverty Reduction Strategy Paper* (IMF Country Report No. 08/2199). Washington, D. C.: IMF .
- Fondo Monetario Internacional. (2009). *Côte d'Ivoire: Poverty Reduction Strategy Paper* (IMF Country Report No. 09/156). Washington, D. C.: IMF .
- French, H. W. (1996, 23 de junio). *African Rebel with Room Service*. New York Times. Consultado en <http://www.nytimes.com/1996/06/23/world/african-rebel-with-room-service.html?pagewanted=all&src=pm>.
- Gardner, A. (2008). Beyond Standards before Status: Democratic Governance and Non-State Actors. *Review of International Studies*, 34(3), 2008, 531-551.
- Gerth, H. y Wright, C. (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Hofmann, C. (2006). Engaging Non-State Armed Groups in Humanitarian Action. *International Peacekeeping*, 13(3), 396-409.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty [ICISS]. (2001). *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* Ottawa: International Development Research Centre.
- Kaldor, M. (2007). *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press.
- Kamat, S. (2004). The Privatization of Public Interest: Theorizing NGO Discourse in a Neoliberal Era. *Review of International Political Economy*, 11(1), 155-176.
- Kingsbury, B. (1992). Claims by Non-State Groups in International Law. *Cornell International Law Journal*, 25(3), 481-513.

- Kumar, K. (2008). Partners in Education. *Economic and Political Weekly*, 43(3).
- Médicos Sin Fronteras. (s. f.). *Sierra Leone: MSF Back in Freetown Hospitals*. Consultado en <http://www.doctorswithoutborders.org/press/release.cfm?id=469&cat=press-release>, el 7 de septiembre del 2012.
- Meger, S. (2011). Rape in Contemporary Warfare: The Role of Globalization in Wartime Sexual Violence. *African Conflict & Peacebuilding Review*, 1(1), 100-132.
- Mercy Corps. (s. f.). *Liberia: Strengthening Livelihoods and Building Peaceful Communities*. Consultado en <http://www.mercycorps.org/countries/liberia/15083>, el 2 de octubre de 2012.
- Mosse, D. (2005). *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. London: Pluto Press.
- NaCSA, Reports. (s. f.). Recuperado el 3 de diciembre de 2011, de <http://www.nacsa.gov.sl/report.html>
- Ndegwa, S. (1996). *The Two Faces of Civil Society: NGOs and Politics in Africa*. West Hartford: Kumarian Press.
- Newell, P. (2000). *Climate for Change: Non-State Actors and the Global Politics of the Greenhouse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NGO Branch, UN Department of Economic and Social Affairs. (s. f.). Recuperado el 12 de septiembre de 2012, de <http://www.un.org/africa/osaa/ngodirectory/index.htm>
- Open Society Initiative in West Africa [Osiwa]. (s. f.). Projects Database for Côte d'Ivoire. Consultado en <http://osiwa.org/en/portal/countries/?tpl=15&tpid=3>, el 17 de septiembre de 2012.
- Peters, K. (2011). *War and the Crisis of Youth in Sierra Leone*. Cambridge: Cambridge University Press.

Plan International. (s. f.). *What We Do*. Consultado en <https://plan-international.org/what-we-do>, el 12 de agosto de 2012.

Press, R. (2012). Sierra Leone's Peaceful Resistance to Authoritarian Rule. *African Conflict & Peacebuilding Review*, 2(1), 31-57.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1990). *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

Roberts, A. (1993). The Road to Hell: A Critique of Humanitarian Intervention. *Harvard International Review*, 16(1), 10-14.

Schmeidl, S. y Karokhail, M. (2009). The Role of Non-State Actors in "Community-Based Policing" – An Exploration of the Arbakai (Tribal Police) in South-Eastern Afghanistan. *Contemporary Security Policy*, 30(2), 318-342.

Schuller, M. (2012). *Killing With Kindness: Haiti, International Aid, and NGOs*. New Brunswick: Rutgers University Press.

Schümer, T. (2008). *New Humanitarianism: Britain and Sierra Leone, 1997-2003*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Southall, A. (1988). Small Urban Centers in Rural Development: What Else is Development other than Helping your Own Home Town? *African Studies Review*, 31(3), 1-15.

Sperl, S. y De Vriese, M. (2005). *From Emergency Evacuation to Community Empowerment: Review of the Repatriation and Reintegration Programme in Sierra Leone* (EPAU/2005/01). Geneva: UNHCR.

Stiles, K. Grassroots Empowerment: States, Non-State Actors and Global Policy Formulation. En R. Higgott, G. Underhill y A. Bieler (eds.), *Non-State Actors and Authority in the Global System* (pp. 32-47). Londres: Routledge.

- Tilly, C. (1975). Reflections on the History of European State-Making. En *The Formation of National States in Western Europe* (pp. 3-83). Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- United Nations Peacemaker. (1997, 7 de julio). *Peace Agreement Between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone*. Sierra Leona. Consultado en <https://peacemaker.un.org/sierraleone-lome-agreement99>.
- United Nations Peacemaker. (2003, 18 de agosto). *Comprehensive Peace Agreement Between the Government of Liberia and the Liberians United for Reconciliation and Democracy (LURD) and the Movement for Democracy in Liberia (MODEL) and Political Parties*. Accra, Ghana.
- Weiss, T. (2007). *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*. Cambridge: Polity Press.
- Wheeler, N. (2000). *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press.

