

DEL MANTENIMIENTO DE LA PAZ AL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO: UN ESBOZO DE LOS ESFUERZOS DE LA ONU PARA LA PAZ INTERNACIONAL¹

RAMON BLANCO

INTRODUCCIÓN

ESTE ENSAYO ES UNA REFLEXIÓN SOBRE un elemento capital de las relaciones internacionales como disciplina: la construcción de la paz. En realidad, aunque muchos académicos tiendan a olvidarlo, la construcción de la paz fue el motivo fundamental por el que las relaciones internacionales cobraron su carácter de disciplina después de la Primera Guerra Mundial. Si analizamos el estado actual de los asuntos internacionales, vemos que las acciones de mantenimiento de la paz, consolidación de la paz y construcción de Estado que diversos actores internacionales llevan a cabo –en particular los encabezados por la Organización de Naciones Unidas (ONU)– se han convertido en elementos indispensables del escenario internacional contemporáneo, y que, hoy por hoy, constituyen el núcleo de las políticas internacionales de paz, desarrollo y seguridad. Sin embargo, no siempre fue así. De hecho, esta situación sólo fue posible con el fin de la Guerra Fría; es consecuencia directa de la transformación del razonamiento internacional compartido sobre la paz, que pasó del mantenimiento de una paz negativa al intento de construir una paz positiva en el ámbito internacional. Mientras que

¹ El autor agradece a los dictaminadores anónimos de *Foro Internacional* por sus lúcidos comentarios. Cualquier error, por otra parte, es responsabilidad del autor.

durante la Guerra Fría el objetivo principal fue evitar los conflictos violentos y lograr el simple cese al fuego entre Estados, una vez terminada la guerra la meta fue construir –en escenarios “posconflicto”– estructuras sociales, políticas y económicas que, por lo menos en teoría, evitaran que volviera a surgir un conflicto violento.²

Por otra parte, también se aprecia con mayor claridad que los actores e instituciones involucrados en este proceso de construcción de una paz positiva comparten –aunque en ocasiones con bastante flexibilidad– una misma idea sobre el significado de la paz y sobre la manera en que debe lograrse. A esto, que es sumamente icónico en los enfoques de las Naciones Unidas respecto a la paz internacional, Oliver Richmond lo llama el “consenso sobre la consolidación de la paz”.³ La descripción de este proceso internacional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días es precisamente la médula de este artículo, que, en su análisis del tema, está dividido en cinco secciones. Primero detalla las características de las operaciones de paz típicas del periodo de la Guerra Fría y se centra tanto en la configuración esencial de dichas operaciones como en los elementos principales que influyeron en su transformación al final de esa etapa histórica. En segundo lugar, además de abordar el marco normativo que da sustento a las operaciones de paz en nuestros días –la paz liberal– y mostrar su lógica y elementos más importantes, analiza las reconfiguraciones por las que atravesaron las operaciones de paz después de la Guerra Fría. El tercer apartado está dedicado a la transformación de las operaciones de paz durante el periodo posterior a la Guerra Fría, y estudia el consenso de consolidación de la paz que configura estas operaciones. La cuarta parte explora el surgimiento de la construcción de Estado como proceso fundamental en el escenario internacional en respuesta a la “fragilidad” estatal en este contexto. Finalmente, se hace un recuento de las características básicas del proceso de construcción de Estado.

² Para más información sobre la paz positiva y negativa, véase Johan Galtung, “Violence, Peace, and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, vol. 6, núm. 3, 1969, pp. 167-191.

³ Oliver Richmond, “The Globalization of Responses to Conflict and the Peacemaking Consensus”, *Cooperation and Conflict*, vol. 39, núm. 2, 2004, pp. 91-92.

LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS DURANTE LA GUERRA FRÍA

Durante la Guerra Fría, el principal tipo de intervención por parte de la Organización de las Naciones Unidas en materia de paz internacional fue el mantenimiento tradicional de la paz.⁴ Esta clase de enfoque en relación con la paz corresponde a lo que Oliver Richmond llamó la teoría de primera generación relativa al estudio de la paz y los conflictos,⁵ y se deriva de reflexiones sobre el manejo de conflictos con miras a ponerles fin. Con una postura realista respecto a la paz, se centraba particularmente en el Estado y excluía a actores y temas no estatales. Más aún, se trataba de un modelo de paz que problematizaba muy poco las fuentes internas de los conflictos. De hecho, era un razonamiento sobre la paz dirigido hacia la paz negativa y cuya inquietud fundamental era el intento de crear un orden, tanto en los ámbitos nacional como internacional, en el que no existiera violencia abierta entre Estados.⁶

En aquel entonces, mantener la paz generalmente significaba el despliegue de una pequeña fuerza militar que se limitaba a vigilar el cese al fuego o a patrullar un terreno neutral entre antiguos combatientes.⁷ Por lo común, el mantenimiento de la paz implicaba una fuerza militar que fungía como una especie de amortiguador entre dos Estados⁸ y era visto como un mero instrumento para “manejar el conflicto, contener el conflicto o suprimir el conflicto ocupándose de los síntomas sin preocuparse por la resolución

⁴ Alex J. Bellamy, Paul William y Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity Press, 2010, pp. 173-174.

⁵ Oliver Richmond, *Peace in International Relations*, Abingdon, Routledge, 2008, p. 99.

⁶ *Loc. cit.*

⁷ Roland Paris y Timothy Sisk, “Introduction: Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding”, en Roland Paris y Timothy Sisk (comps.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Nueva York, Routledge, 2009, p. 4.

⁸ Edward Newman, Roland Paris y Oliver P. Richmond, “Introduction”, en Edward Newman, Roland Paris y Oliver P. Richmond (comps.), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, Nueva York, United Nations University Press, 2009, p. 5.

fundamental” de conflictos violentos.⁹ En realidad, con bastante frecuencia, este instrumento a favor de la paz estaba enmarcado por la rivalidad bipolar de la Guerra Fría, y se utilizaba para mantener el orden internacional. De hecho, no era raro que el mantenimiento de la paz sirviera como “un mecanismo de gestión de gran poder: buscaba, por un lado, contener conflictos y evitar que escalaran, y por el otro, mantener la estabilidad para que pudiera encontrarse una solución política entre Estados”.¹⁰ En consecuencia, las misiones de mantenimiento de la paz solían utilizarse para “apoyar a los Estados para que resolvieran entre ellos las disputas que pudieran surgir en sus relaciones exteriores”.¹¹ No es de sorprender que, “durante la Guerra Fría, casi todas las operaciones de envergadura representaran el modelo clásico de manejo de conflictos entre Estados, y que fueran pocos los despliegue en una situación de guerra civil”.¹²

Estas operaciones son la mejor muestra de lo que Alex Bellamy, Paul Williams y Stuart Griffin llaman el “mantenimiento tradicional de la paz”,¹³ y se sostenían por lo que denominaron la “santísima trinidad” de consentimiento, imparcialidad y uso mínimo de la fuerza.¹⁴ Básicamente, se debe a seis razones que las operaciones tuvieran este tipo de configuración: 1) la falta de referencia particularmente específica para una actividad de esa naturaleza en la Carta de las Naciones Unidas; 2) la limitación, explícita en la Carta de las Naciones Unidas, para intervenir en asuntos internos de los Estados; 3) el hecho de que las partes beligerantes por lo general no estaban dispuestas a aceptar que se involucrara un tercero, salvo en actividades de monitoreo o patrullaje; 4) la lógica bipolar en la que estaba inmerso el escenario internacional; 5) la manera en que se entendían conceptos fundamentales como “soberanía” y “seguridad”; y 6) el enfoque con el que se problematizaban los conflictos

⁹ Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse y Hugh Miall, *Contemporary Conflict Resolution*, Cambridge, Polity Press, 2005, p. 5.

¹⁰ Newman, Paris y Richmond, *op. cit.*, p. 6.

¹¹ *Loc. cit.*

¹² *Loc. cit.*

¹³ *Op. cit.*, pp. 173-174.

¹⁴ *Loc. cit.*

internacionales violentos.¹⁵ Algunas operaciones de paz emblemáticas de esta naturaleza son, a manera de ejemplo, la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas desplegada en Egipto tras la Guerra de Suez (1956-1967), el Grupo de Observadores Militares destacados para supervisar el cese al fuego entre la India y Pakistán (1949) y la Fuerza de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas en Chipre (1964).¹⁶

A pesar de los indicios de que estas operaciones disminuyen significativamente las posibilidades de que se repita una guerra,¹⁷ se pueden identificar algunas desventajas elementales, como: 1) las dificultades que les representa evitar que las partes beligerantes rompan los acuerdos de cese al fuego o hacer cumplir las resoluciones convenidas,¹⁸ 2) su ceguera ante una amplia variedad de temas, como la identidad, la fragilidad institucional y el subdesarrollo económico,¹⁹ o 3) su enfoque en soluciones de corto plazo y la falta de interés para atender las causas que dan origen a los conflictos violentos y que están profundamente arraigadas,²⁰ por mencionar sólo algunas. Pero lo más importante es que está probado que los resultados de este tipo de operaciones en la resolución de conflictos violentos son sumamente pobres.²¹

¹⁵ Paris y Sisk, "Introduction: Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding", p. 4. También: Maurício Santoro y Ramon Blanco, "Segurança, Desenvolvimento e Democracia: Do Trilema da Guerra Fria à Simbiose Contemporânea", en Renata Avila de Melo Rosa y Carlos Federico Domínguez (comp.), *América Latina no Labirinto Global: Economia, Política e Segurança*, vol. 2, Curitiba, Editora CRV, 2012, pp. 241-256.

¹⁶ Para más misiones de este tipo, véase Newman, Paris y Richmond, *op. cit.*, pp. 6-7.

¹⁷ Virginia Page Fortna, "Interstate Peacekeeping: Causal Mechanisms and Empirical Effects", *World Politics*, vol. 56, núm. 4, 2004, pp. 481-519.

¹⁸ Bellamy, William y Griffin, *op. cit.*, p. 183.

¹⁹ Jacob Bercovitch y Richard Dean, *Conflict Resolution in the Twenty-first Century: Principles, Methods, and Approaches*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2012, p. 7.

²⁰ *Loc. cit.*

²¹ Para una descripción más detallada de los retos y debilidades de este tipo de operaciones de paz, véase, por ejemplo, Bellamy, William y Griffin, *op. cit.*, pp. 190-192; también: Bercovitch y Dean, *op. cit.*, pp. 82-83.

No fue sino con el fin de la Guerra Fría que cambió la naturaleza de las operaciones de paz. De hecho, el fin de la Guerra Fría desempeñó un papel fundamental para que la resolución y transformación de los conflictos violentos intraestatales –en lugar de su simple manejo– cobraran preponderancia entre los conflictos violentos del mundo entero.²² Además de los fracasos del enfoque de manejo del conflicto, hubo cuatro razones que sustentaron este cambio: primero, con el fin de la Guerra Fría, muchos temas adquirieron mayor relevancia en la agenda internacional,²³ y muchos de ellos se racionalizaron de manera distinta. Ése es el caso de los conflictos violentos dentro de los Estados. Contrario a lo que dicta el sentido común, desde que terminó la Segunda Guerra Mundial la gran mayoría de los conflictos han sido conflictos violentos intraestatales.²⁴ Sin embargo, durante la Guerra Fría dichos conflictos se problematizaron con una mentalidad y desde un marco de bipolaridad. Consecuentemente, en la mayoría de los casos, los análisis correspondientes no tomaron en cuenta las causas internas de los conflictos. Una racionalización diferente de los conflictos violentos intraestatales hizo que las fuentes internas empezaran a problematizarse y, por lo tanto, su dimensión interna adquirió relevancia. La preocupación principal de los analistas y de quienes se ocupaban de estos conflictos tomó un rumbo distinto y se dirigió hacia la resolución de sus causas de origen. Esto significó el replanteamiento de la configuración anterior de las intervenciones de mantenimiento de la paz para atender una serie de elementos distinta.

Segundo, con el fin de las tensiones entre Este y Oeste, ninguno de los dos países –Estados Unidos y Rusia– estaba dispuesto a mantener grandes niveles de gasto militar –o de asistencia económica– en naciones aliadas que en este nuevo escenario internacional ya no eran consideradas estratégicas. Esta retracción de las dos

²² Oldrich Bures, “Wanted: A Mid-Range Theory of International Peacekeeping”, *International Studies Review*, vol. 9, 2007, pp. 9-10.

²³ José Augusto Lindgren Alves, *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*, Brasília, IBRI, 2001.

²⁴ Lotta Themnér y Peter Wallensteen, “Armed Conflict, 1946-2010”, *Journal of Peace Research*, vol. 48, núm. 4, 2011, p. 526.

grandes potencias tuvo, por lo menos, dos consecuencias importantes. En primer lugar, hizo manifiesto –con mucha frecuencia de manera violenta– el descontento latente, a menudo reprimido por las superpotencias, que existía en muchos países. Como resultado, no sólo surgieron “nuevos” conflictos nacionales, sino que un tema que generalmente había sido manejado por las superpotencias pasó a manos de la comunidad internacional en su conjunto. En segundo lugar, esta retracción bipolar permitió que otros actores, como la ONU y sus organismos, desempeñaran un papel más activo en los procesos de terminación o transformación de conflictos violentos en todo el mundo. Como resultado, surgieron nuevas situaciones donde se requería la transformación de un conflicto, particularmente bajo la dirección de las Naciones Unidas. Estas consecuencias condujeron a una gran “demanda” de operaciones de paz en la escena internacional. Por ejemplo, en el decenio 1989-1999 se desplegaron más del doble de operaciones de paz que en las cuatro décadas inmediatas anteriores.²⁵

Una tercera razón capital para la transformación de las características de las operaciones de paz de las Naciones Unidas después de la Guerra Fría es la reconceptualización de nociones cruciales en la narrativa internacional. Este fue el caso de principios como *soberanía*, *seguridad* y *desarrollo*. Mientras que durante la Guerra Fría la idea de soberanía era fuertemente unitaria e indivisible, después de su fin, se convirtió en una conceptualización susceptible de ser dividida,²⁶ mucho más flexible, que empezó a tener matices distintos²⁷ y a dividirse en atributos diversos.²⁸ Es precisamente

²⁵ Roland Paris, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 16-17.

²⁶ Robert Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

²⁷ Robert O. Keohane, “Political Authority After Intervention: Gradations in Sovereignty”, en J. L. Holzgrefe y Robert O. Keohane (comps.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 275-298.

²⁸ Stephen Krasner, “Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsing and Failing States”, *International Security*, vol. 29, núm. 2, 2004, pp. 87-88. Para más información al respecto, véase Jackson, *Quasi-States*; Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999; Keohane, art. cit.

este cambio lo que permite ver la reestructuración profunda de los Estados y sociedades “posconflicto” –que son la esencia de las operaciones de paz actuales– como una relación que realmente aumenta la soberanía posconflicto del Estado y no como una amplia intervención que limita su capacidad de acción. De manera similar, durante la Guerra Fría, la noción de seguridad representaba una idea problematizada desde un enfoque realista, militarista y estratégico.²⁹ Sin embargo, un proceso para ampliar o profundizar el concepto, que se inició durante la década de 1980, condujo al argumento de que la seguridad debía estar íntimamente ligada a la vida en general, identificar las fuentes de inseguridad, tener al individuo como referente primordial de interés y, como fin último, buscar vencer las limitaciones físicas y humanas.³⁰ Para Ken Booth, estas limitaciones son la guerra, la pobreza, la opresión política y la educación deficiente, entre otras.³¹ En cuanto al desarrollo, durante la Guerra Fría la noción fue monopolizada por un entendimiento económico estrecho y centrado en el Estado (Ruttan, 2003: 103). Después, el concepto de desarrollo empezó a incorporar otros elementos en sus fundamentos hasta quedar íntimamente ligado a la superación de varias restricciones que afectan la vida humana, como la tiranía, las privaciones sociales, económicas y políticas, la intolerancia, la pobreza, el hambre, el analfabetismo, la represión y la enfermedad. Consecuentemente, el principal objetivo a nivel internacional fue una vida mejor para las personas.³² Estos procesos de reconceptualización son medulares en las características de las operaciones de paz posteriores a la Guerra Fría.

El cuarto motivo que sustenta el cambio de índole de las operaciones de paz de las Naciones Unidas después de la Guerra Fría

²⁹ Barry Buzan y Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 13.

³⁰ Columba Peoples y Nick Vaughan-Williams, *Critical Security Studies: An Introduction*, Oxon, Routledge, 2010, p. 17.

³¹ Ken Booth, “Security and Emancipation”, *Review of International Studies*, vol. 17, núm. 4, 1991, p. 319.

³² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], *Human Development Report: Concept and Measurement of Human Development*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 10.

es el *Zeitgeist* que surgió con el fin de la disputa ideológica entre las superpotencias. Sin la tensión ideológica de la Guerra Fría y el espíritu triunfante de Occidente –quizás más icónico en *End of History* de Francis Fukuyama³³–, hubo poco debate sobre cómo debía ser el diseño interno nacional de los Estados. De hecho, Fukuyama incluso proclamó “el punto final en la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como sistema final de gobierno humano”.³⁴ El fin de la debacle ideológica trajo consigo un ambiente internacional en el que un gran número de actores internacionales entendían la democracia liberal como “el único modelo de gobierno con algún tipo de legitimidad generalizada y atractivo ideológico en el mundo”.³⁵ Lo anterior quedó claramente evidenciado, por ejemplo, en el estudio de Paris,³⁶ quien recordó que, entre 1990 y 1996, más de tres docenas de países empezaron a aprobar constituciones de corte democrático liberal por primera vez en su historia, lo que aumentó de 75 a 118 el número de democracias liberales en el mundo.

EL ARGUMENTO DE LA PAZ LIBERAL

Después de la Guerra Fría, prácticamente nadie puso en duda que los Estados debían asemejarse a una democracia liberal, y las operaciones de paz se transformaron en consecuencia. La forma en que se modificaron las características de las operaciones de paz desplegadas entre principios y finales de la década de 1990 indica que la paz que se buscaba en ese momento corresponde a lo que Richmond llama el enfoque de segunda generación sobre la teorización

³³ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Nueva York, Free Press, 1992.

³⁴ Francis Fukuyama, “The End of History?”, *National Interest*, vol. 16, verano de 1989, p. 4.

³⁵ Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (comps.), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, Lynne Rienner, 1990, p. x.

³⁶ Paris, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, p. 20.

de la paz y el conflicto,³⁷ y que –con base en las teorías de resolución de conflictos– tiene una postura más ambiciosa respecto a la paz. Este esquema considera que los conflictos violentos prolongados se deben a la privación y represión de necesidades humanas elementales. Por consiguiente, se trata de un enfoque que se preocupa por superar la violencia directa y estructural y se centra en el individuo.³⁸ Aun cuando su materialización seguía siendo limitada y eurocéntrica, esta tendencia no sólo incluyó nuevos temas en las discusiones sobre la paz –como la participación política y el desarrollo–, sino que, aunque el Estado seguía desempeñando un papel prominente, incorporó en el debate a otros actores, como la sociedad civil y las ONG.³⁹ Sin embargo, lo más importante es que este enfoque sobre la paz –a pesar de sus fallas y limitaciones– significó un cambio: se pasó de un simple intento de mantener una paz negativa en el escenario internacional a un esfuerzo por construir una paz positiva en países “posconflicto”.

Este razonamiento se extendió a las políticas internacionales enfocadas a lograr la paz, especialmente a aquéllas dentro del sistema de las Naciones Unidas. A principios de la década de 1990, la ONU dio a conocer un documento importante sobre la paz internacional –“Un programa de paz” (A/47/277)– que rápidamente se convirtió en un texto fundamental en la materia: es precisamente ahí donde la ONU describe los instrumentos que tiene para la construcción de la paz internacional y aclara lo que la propia Organización entiende por paz. Estos instrumentos para lograr la paz a nivel internacional adquirieron mayor solidez y profundidad a partir de este escrito; desde entonces, aquéllos permean en todas las publicaciones de la ONU relativas a la paz internacional.

Concretamente, los instrumentos que establece la ONU son cinco: prevención de conflictos, establecimiento de la paz, imposición de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz.⁴⁰ La

³⁷ Richmond, *Peace in International Relations*, Abingdon, Routledge, 2008, p. 101.

³⁸ *Ibid.*, p. 99.

³⁹ *Ibid.*, pp. 102-103.

⁴⁰ ONU, Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, 2008, en <http://pbpu.unlb>.

prevención de conflictos es un instrumento que, en esencia, tiene que ver con la “aplicación de medidas estructurales o diplomáticas para evitar que las tensiones y controversias intraestatales o interestatales escalen y se conviertan en conflictos violentos”; implica “el uso de los ‘buenos oficios’ del Secretario General, el despliegue preventivo o medidas de fomento de la confianza” con base en una “alerta temprana estructurada, la recolección de información y un análisis cuidadoso de los factores que motivan el conflicto”.⁴¹ El establecimiento de la paz, en cambio, “normalmente incluye medidas para enfrentar conflictos en curso y, por lo general, conlleva una acción diplomática que busca conducir a las partes hostiles hacia un acuerdo negociado”.⁴² Además de los “buenos oficios” del Secretario General, los “mediadores también pueden ser enviados, gobiernos, grupos de Estados, organizaciones regionales o la ONU [...], [o estos esfuerzos pueden ser llevados a cabo incluso por] grupos no oficiales y no gubernamentales o por personalidades prominentes que trabajen de manera independiente”.⁴³ El instrumento diseñado como imposición de la paz involucra “la aplicación, con la autorización del Consejo de Seguridad, de una serie de medidas coercitivas, incluyendo la fuerza militar [...] [a fin] de restaurar la paz y seguridad internacionales”.⁴⁴

org/PBPS/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf [4 de mayo de 2009], pp. 17-18. Vale la pena mencionar que el nombre de estos instrumentos ya había aparecido en publicaciones de Johan Galtung, como “Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding”, en Johan Galtung (comp.), *Peace, War and Defence: Essays in Peace Research*, vol. 2, Copenhague, Christian Ejlertsen, 1976, pp. 282-304. De hecho, la propia Organización de las Naciones Unidas reconoce la influencia de los estudios de Galtung y Peace en la formulación de sus instrumentos de paz (ONU, “UN Peacebuilding: An Orientation”, septiembre de 2010, http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding_orientation.pdf [16 de mayo de 2012], pp. 1 y 45).

⁴¹ ONU, Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, p. 17.

⁴² *Loc. cit.*

⁴³ *Ibid.*, pp. 17-18.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 18.

Para la Organización de las Naciones Unidas, el mantenimiento de la paz⁴⁵ se entiende como “una técnica diseñada para preservar la paz, por frágil que sea, en los casos en que se haya puesto fin a la lucha y para ayudar a aplicar los acuerdos a que hayan llegado los encargados de establecer la paz”.⁴⁶ Finalmente, para la ONU, la consolidación de la paz⁴⁷ supone una serie de “medidas dirigidas a reducir el riesgo de caer o recaer en el conflicto a través del reforzamiento de las capacidades nacionales de manejo del conflicto en todos los niveles y de sentar las bases de una paz y desarrollo sustentables”.⁴⁸ Se busca atender las “causas estructurales profundamente arraigadas del conflicto violento” concentrándose en “el funcionamiento de la sociedad y del Estado, y ampliar la capacidad del Estado para que pueda llevar a cabo sus funciones esenciales con eficacia y legitimidad” (*idem*). Estos instrumentos están diseñados para enfrentar conflictos violentos en sus diferentes etapas de escalada. Sin embargo, no es fácil distinguir entre cada uno

⁴⁵ Para otras definiciones del término, véase, por ejemplo, William J. Durch y Tobias C. Berkman, “Restoring and Maintaining Peace: What We Know So Far”, en William J. Durch, (comp.), *Twenty-First-Century Peace Operations*, Washington, United States Institute of Peace y The Henry L. Stimson Center, 2006, pp. 1-48; Paul F. Diehl, *Peace Operations*, Cambridge, Polity Press, 2008, capítulo 1; Michael J. Butler, *International Conflict Management*, Abingdon, Routledge, 2009, capítulo 4; Bellamy, William y Griffin, *op. cit.*; Paul F. Diehl, Louise Olsson, Robert A. Rubinstein y Daniel H. Levine, “Peacekeeping”, en Young, Nigel J. (comp.), *The Oxford International Encyclopedia of Peace*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 386-406.

⁴⁶ ONU, Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, p. 18.

⁴⁷ Para otras definiciones del término y para lo que distintos actores internacionales, incluso dentro del Sistema de las Naciones Unidas, entienden por consolidación de la paz, véase Michael Barnett, Kim Hunjoon, Madalene O'Donnell y Laura Sitea, “Peacebuilding: What is in a Name?”, *Global Governance*, vol. 13, núm. 1, 2007, pp. 35-58; Vincent Chetail, “Post-conflict Peacebuilding: Ambiguity and Identity”, en Vincent Chetail (comp.), *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 1-33; Gourlay, Catriona, *EU-UN Cooperation in Peacebuilding: Partners in Practice?*, Nueva York y Ginebra, United Nations Publications, 2009, pp. 3-48). Para la evolución del concepto dentro de la ONU, véase, por ejemplo, ONU, “UN Peacebuilding...”, pp. 45-49.

⁴⁸ *Loc. cit.*

de ellos y resulta sumamente subjetivo dictaminar, en el terreno, exactamente dónde empieza uno y termina el otro. De hecho, estos instrumentos con bastante frecuencia se traslapan.

Ya que, después de la Guerra Fría, las fuentes internas de los conflictos violentos intraestatales y la superación de las causas profundamente arraigadas que los generan se convirtieron en una preocupación fundamental, los avances presentados por los pioneros de los Estudios de Paz,⁴⁹ como John Burton, Edward Azar y Johan Galtung,⁵⁰ empezaron a cobrar mayor sentido para las Naciones Unidas. A partir de los fracasos y las limitaciones del enfoque de manejo del conflicto en el que se sustentaron las operaciones de paz que se desplegaron durante la Guerra Fría, la ONU comprendió que, para transformar los conflictos violentos intraestatales, era necesario prestar atención a las necesidades humanas y subsanar las fuentes estructurales de violencia.⁵¹ La respuesta de las Naciones Unidas fue contundente. Incluso para 1992, cuando publicó “Un programa de paz”, la Organización había percibido que debía “tratar de poner fin a las causas más hondas de los conflictos: la desesperanza económica, la injusticia social y la opresión política” (A/47/277). En consecuencia, las operaciones de paz de las Naciones Unidas empezaron a cambiar y a incluir un mayor número de actividades de consolidación de la paz.

De hecho, Roland Paris hace una clara caracterización de lo que sería una operación de paz típica durante la década de 1990, la cual vale la pena reproducir en detalle. Desde su perspectiva, la “fórmula típica de consolidación de la paz” en ese momento

incluía promover los derechos civiles y políticos, como el derecho a la libertad de expresión y a libertad de prensa, así como a la libertad de asociación y movimiento; preparar y administrar elecciones

⁴⁹ Ramsbotham, Woodhouse y Hugh Miall, *Contemporary Conflict Resolution*, capítulo 2.

⁵⁰ John Burton (comp.), *Conflict: Human Needs Theory*, Nueva York, St Martin's Press, 1990; Edward Azar, *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*, Hampshire, Dartmouth Publishers, 1990; Galtung, “Violence, Peace, and Peace Research”.

⁵¹ Bercovitch y Dean, *op. cit.*, p. 10.

democráticas; redactar Constituciones nacionales que codificaran derechos civiles y políticos; capacitar y recapacitar a oficiales de policía y oficiales judiciales respecto al comportamiento adecuado que deben observar los funcionarios de gobierno en una democracia liberal; promover el desarrollo de organizaciones independientes de la “sociedad civil” y la transformación de antiguos grupos bélicos en partidos políticos democráticos; fomentar el desarrollo de economías de libre mercado a través de la eliminación de barreras al libre flujo de bienes y capital dentro y fuera de las fronteras nacionales, y estimular el crecimiento de las empresas privadas al tiempo que se reduce el papel del Estado en la economía. [...] [En el ámbito económico,] generalmente se ponían en operación programas integrales de mercantilización de manera inmediata.⁵²

Además, Roland Paris y Timothy Sisk recuerdan acertadamente que, en ese periodo, el mandato de las misiones solía tener, por lo general, un límite de tiempo.⁵³ Más aún, según los autores, en esa época se prestaba poca atención a la construcción o al fortalecimiento de estructuras institucionales dentro de los Estados. En muy pocas palabras, se podría argumentar que el foco central de estas misiones era la rápida democratización y mercantilización de los Estados posconflicto.⁵⁴

Estas características fueron consecuencia directa del *Zeitgeist* del momento: un ambiente internacional inserto en un espíritu liberal triunfante que tenía una influencia incuestionable sobre el tipo de actividades que se desempeñaban en las operaciones de paz y sobre los resultados que se esperaba tuvieran esos esfuerzos. En un escenario internacional de esta naturaleza, la idea de que el liberalismo político y económico era *el* camino para atender simultáneamente una serie de temas internacionales que iban desde la pobreza hasta los conflictos violentos, era bastante generalizada. Esta interpretación se basa en el argumento de la “paz liberal”.⁵⁵

⁵² Paris, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, p. 19.

⁵³ Paris y Sisk, “Introduction: Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding”, p. 6.

⁵⁴ Paris, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, p. 19.

⁵⁵ Para obras decisivas sobre el tema, véase Markus Fischer, *Liberal Peace: Ethical*

Según Oliver Richmond y Jason Franks, la paz liberal es “un discurso, marco y estructura con ontología y metodología propios”.⁵⁶ En resumen, se trata de una manera de ver la paz que descansa fundamentalmente “en las columnas de la democratización, el Estado de derecho, los derechos humanos, los mercados libres y globalizados, y el desarrollo neoliberal”.⁵⁷ Por lo tanto, de acuerdo con esta línea de razonamiento, en los Estados posconflicto la paz se alcanza merced a la promoción y puesta en marcha de algunos elementos y normas específicos, como la democratización del gobierno, una economía de mercado neoliberal, el establecimiento del Estado de derecho y la difusión de los derechos humanos.⁵⁸

Se trata pues de un razonamiento sobre la paz apuntalado por la idea de que las democracias liberales son más proclives a la paz. Esta concepción se basa en las formulaciones teóricas de “Kant, Schumpeter, [Montesquieu] y muchos otros autores contemporáneos [que] han argumentado que el liberalismo tiene un efecto pacificador gracias a principios democráticos liberales que son el cimiento de las instituciones estatales y a su adhesión al libre comercio y al capitalismo”.⁵⁹ Lo anterior se sustenta en la suposición que relaciona directamente la posesión de valores liberales con la paz y la prosperidad. De acuerdo con esta forma de pensar, los Estados liberales son más desarrollados, pacíficos y –sobre todo– estables, tanto en el terreno nacional como en el internacional. En

cal, Historical, and Philosophical Aspects, BCSIA Discussion Paper 2000-07, Kennedy School of Government, Harvard University, abril 2000, en <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/fischer.pdf> [15 de abril de 2011]; Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars*, Londres, Zed Books, 2001; Paris, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Richmond, “The Problem of Peace: Understanding the ‘Liberal Peace’”, *Conflict, Security and Development*, vol. 6, núm. 3, 2006, pp. 291-314; del mismo autor: *The Transformation of Peace*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2007; John Heathershaw, “Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses”, *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 36, núm. 3, 2008, pp. 597-621; Richmond, *Peace in International Relations*, pp. 89-95.

⁵⁶ Oliver Richmond y Jason Franks, *Liberal Peace Transitions: Between Statebuilding and Peacebuilding*, Edinburgo, Edinburgh University Press, 2009, p. 4.

⁵⁷ *Loc. cit.*

⁵⁸ *Loc. cit.*

⁵⁹ Richmond, *Peace in International Relations*, pp. 89-90.

la narrativa internacional, este argumento queda claramente tipificado en las formulaciones de las teorías de “paz democrática”.⁶⁰ Además, se respalda en la proposición de que las democracias establecidas no entablan una guerra entre ellas mismas, lo que a su vez se apoya en dos pilares interrelacionados: 1) las democracias son menos propensas a la guerra y 2) las interrelaciones económicas representan una plataforma sólida para la paz.

El primero de estos dos pilares se basa esencialmente en el primer artículo definitivo de la paz perpetua de Immanuel Kant.⁶¹ Para Kant, esta forma de organización política conlleva, por su carácter constitucional y de representación popular, una serie de restricciones institucionales en relación con las posibles direcciones que pudiera seguir la política exterior.⁶² Por lo tanto, bajo este supuesto, y debido a limitaciones institucionales internas, los líderes de países democráticos tendrían mayores dificultades para iniciar y participar en un conflicto violento.⁶³ El segundo pilar se basa en la noción de que una guerra entre países que mantienen

⁶⁰ Newman, Paris y Richmond, *op. cit.*, p. 11. Para una mayor comprensión de estas formulaciones, véase, por ejemplo Michael Doyle, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part I”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, núm. 3, 1983, pp. 205-235; del mismo autor: “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part II”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, núm. 4, 1983, pp. 323-353; Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton, Princeton University Press, 1993; John Owen, “How Liberalism Produces Democratic Peace”, *International Security*, vol. 19, núm. 2, 1994, pp. 87-125; Miriam Fendius Elman (comp.), *Paths to Peace: Is Democracy the Answer?*, Cambridge, MIT Press, 1997; John R. Oneal y Bruce Russett, “The Kantian Peace: The Pacific Benefits of Democracy, Interdependence, and International Organizations, 1885-1992”, *World Politics*, vol. 52, núm. 1, 1999, pp. 1-37. Para una crítica de la tesis de la paz democrática, véase Scott Gates, Torbjorn L. Knutson y Jonathon W. Moses, “Democracy and Peace: A More Skeptical View”, *Journal of Peace Research*, vol. 33, núm. 1, 1996, pp. 1-10; Sebastian Rosato, “The Flawed Logic of Democratic Peace Theory”, *The American Political Science Review*, vol. 97, núm. 4, 2003, pp. 585-602.

⁶¹ Immanuel Kant, *Perpetual Peace: A Philosophical Essay*, Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1905 [1795].

⁶² Michael Doyle y Stefano Recchia, “Liberalism in International Relations”, en Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser y Leonardo Morlino (comps.), *International Encyclopedia of Political Science*, Los Angeles, SAGE, 2011, p. 1435.

⁶³ Newman, Paris y Richmond, *op. cit.*, p. 11.

una relación comercial perturbaría dichas relaciones comerciales y económicas, lo que, a su vez, frenaría significativamente cualquier intención de participar en un conflicto violento. Las ideas del barón de Montesquieu⁶⁴ y de Joseph Schumpeter⁶⁵ lo respaldan. Para Montesquieu, la paz es parte esencial del espíritu mismo del comercio.⁶⁶ Esta afirmación se desarrolla desde las primeras páginas del libro xx del *Espíritu de las leyes*, donde argumenta que “el efecto natural del comercio es conducir a la paz”.⁶⁷ Para él, “dos naciones que comercian entre sí se vuelven recíprocamente dependientes”.⁶⁸ Por lo tanto, carecería de interés iniciar una guerra entre ellas porque ninguna saldría beneficiada. A este respecto, Schumpeter añade un argumento adicional cuando asocia las monarquías con el imperialismo y, por consiguiente, con la guerra.⁶⁹ Desde su punto de vista, las monarquías son una “máquina de guerra [...] motivada por intereses e instintos bélicos”⁷⁰ y –más aún– la democracia y el capitalismo son fuerzas a favor de la paz.⁷¹ Schumpeter sostiene que el capitalismo está fundamentalmente “en oposición a la guerra, la expansión [y] la diplomacia de gabinete”,⁷² pues la mayoría de las personas nunca participaría en algo de lo que sólo una pequeña minoría se beneficiaría: “únicamente los especuladores de la guerra y los aristócratas militares sacan provecho de la guerra”.⁷³

Por consiguiente, según el argumento de la paz liberal, la paz debe obtenerse con la liberalización de los Estados en distintos

⁶⁴ Charles de Secondat, barón de Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002 [1748].

⁶⁵ Joseph Schumpeter, “The Sociology of Imperialism”, en Joseph Schumpeter (comp.), *Imperialism and Social Classes: Two Essays by Joseph Schumpeter*, Cleveland, Meridian Books, 1966 [1919], pp. 2-98.

⁶⁶ Montesquieu, *op. cit.*, p. 338

⁶⁷ *Loc. cit.*

⁶⁸ *Loc. cit.*

⁶⁹ Schumpeter, *op. cit.*, pp. 54-64.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 24.

⁷¹ Michael Doyle, “Liberalism and World Politics”, *The American Political Science Review*, vol. 80, núm. 4, 1986, p. 1153.

⁷² Schumpeter, *op. cit.*, p. 70.

⁷³ Doyle, “Liberalism and World Politics”, p. 1153.

ámbitos: el político, el económico y el social. Este razonamiento permeó las políticas públicas encaminadas a la paz y se convirtió en el “marco normativo”⁷⁴ que determina la configuración de las operaciones de paz de las Naciones Unidas hoy en día. Bajo esta lógica, transformar los conflictos violentos en todo el mundo, conquistar la paz y desarrollar Estados posconflicto equivale a lograr que en esos territorios funcione el argumento de la “paz liberal”. Por lo tanto, si nos atenemos a lo anterior, la paz implica que se deben intervenir las esferas política y económica de los Estados posconflicto para liberalizarlas y transformar a estos últimos en democracias liberales. Así las cosas, en el ámbito político se hizo el intento de implementar regímenes democráticos en los países en cuestión. Sin embargo, este proceso estaba sustentado en un entendimiento sumamente estricto y procedimental de lo que significa democracia. En ese contexto, la democratización de los Estados posconflicto simplemente suponía celebrar elecciones periódicamente y que las inaugurales ocurrieran en los primeros años de paz formal. Por su parte, en el ámbito económico, la paz implica la construcción de una economía orientada a un mercado libre y abierto. Para lograrlo, existe una serie de instrumentos que van desde la reducción del papel del Estado en la economía hasta la estimulación del libre flujo de capital por medio de préstamos condicionados. En la década de 1990, la liberalización de la esfera social seguía siendo limitada; sin embargo, este escenario cambiaría radicalmente a partir del año 2000.

Si bien es cierto que este enfoque sobre la paz representó un esfuerzo a favor de la paz positiva, tuvo muchas fallas. Algunas, como la falta de comunicación y coordinación entre los actores en el terreno, por poner un ejemplo, ya eran percibidas por las Naciones Unidas.⁷⁵ Sin embargo, había otras deficiencias mucho más problemáticas. La primera fue asumir que el marco normativo de la paz liberal –con su enfoque de “igual para todos”– podía

⁷⁴ Oliver Richmond y Jason Franks, “Liberal Hubris? Virtual Peace in Cambodia”, *Security Dialogue*, vol. 38, núm. 1, 2007, p. 27.

⁷⁵ Alvaro de Soto y Graciana del Castillo, “Obstacles to Peacebuilding”, *Foreign Policy*, 94, primavera de 1994, pp. 69-83.

exportarse sin dificultad a lo largo y ancho del mundo, independientemente de la singularidad de cada escenario “posconflicto”. Más aún, con mucha frecuencia, este tipo de enfoque respecto a la paz no evitó que estos conflictos recayeran en la violencia.⁷⁶ Finalmente, en lugar de crear un ambiente estimulante para el desarrollo de una paz duradera, este razonamiento produjo, en opinión de Paris y Sisk,⁷⁷ una serie de efectos desestabilizadores en distintos países como, por ejemplo, las elecciones como elemento catalizador en la renovación del conflicto en Angola en 1992; no sólo el resurgimiento de la guerra sino el genocidio en Ruanda en 1994; la regresión de la democracia a una forma de gobierno despótica por parte de los funcionarios electos en Camboya en la década de 1990 (con Hun Sen) y en Liberia (con Charles Taylor) a partir de 1997; la consolidación del poder de elementos nacionalistas y el aumento de poder de quienes operan en los mercados negros tras los Acuerdos de Dayton y, finalmente, la reproducción de fuentes de conflicto en Nicaragua, El Salvador y Guatemala (*idem*), por mencionar sólo algunos.

EL CONSENSO SOBRE LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Todos los elementos arriba mencionados indicaban que era indispensable hacer un replanteamiento de las operaciones de paz. Curiosamente, más que motivar que se diera marcha atrás o que se reformulara el marco normativo, tras los fracasos y limitaciones de la década de 1990 se concluyó que era necesario redoblar el paso en términos de tiempos, ámbitos, alcance y profundidad de las actividades realizadas. De hecho, se presentó una situación a la que se puede llamar “consenso sobre la consolidación de la paz”.⁷⁸

⁷⁶ Paris, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*.

⁷⁷ Paris y Sisk, “Introduction: Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding”, p. 2.

⁷⁸ Richmond, “The Globalization of Responses to Conflict and the Peacebuilding Consensus”; Richmond, “The Globalization of Responses to Conflict and the Peacebuilding Consensus”, *Cooperation and Conflict*, vol. 39, núm. 2, 2004, pp. 129-150.

Desde luego que esto no significa que todos los actores en el escenario internacional estuvieran totalmente de acuerdo en todos los aspectos relativos a la paz internacional. Nada podría estar más lejos de la realidad. Sin embargo, sí se puede percibir claramente que, a pesar de las diferencias y de la variedad de actores involucrados en los esfuerzos de consolidación de la paz a nivel global –organizaciones no gubernamentales internacionales, Estados, organismos internacionales, etc.–, y en particular dentro del sistema de las Naciones Unidas, existía un entendimiento en gran medida compartido respecto a la estrategia general que debía seguirse para alcanzar la prosperidad mundial y una paz estable y duradera. Este entendimiento se sustenta en una versión significativamente más densa del argumento de la paz liberal: en lugar de concentrarse en el fin del conflicto violento y directo, busca la (re)construcción –con miras a una liberalización profunda– de la sociedad y el Estado “posconflicto” en su conjunto.⁷⁹ Por lo tanto, la “paz” se convertiría en la mera institucionalización de un tipo único de gobierno, a saber, el gobierno democrático liberal; concepto que se consolidaría como piedra angular para apuntalar las operaciones de paz en la actualidad.

Siguiendo la lógica de Richmond sobre los enfoques relativos a la paz, estaríamos hablando de una tercera generación. Este enfoque moviliza procesos de gran escala y multidimensionales para alcanzar la paz.⁸⁰ Se trata de un tipo de paz que interviene en los Estados posconflicto para que cumplan con estándares “internacionales” en campos diversos como seguridad, control fronterizo, derechos humanos, corrupción, desarrollo, Estado de derecho, entre muchos otros. Richmond acertadamente recuerda que esta tendencia realmente busca la paz por medio de la reforma del sistema de gobierno. Lo anterior se debe a que, en su carácter multidimensional, las operaciones de paz incorporaron rápidamente el concepto fundamental de construcción de Estado⁸¹ que, en este contexto, se entiende como un proceso que abarca tanto

⁷⁹ Newman, Paris y Richmond, *op. cit.*, pp. 10-11.

⁸⁰ Richmond, *Peace in International Relations*, p. 99.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 107, 105.

la construcción como el fortalecimiento del Estado y sus instituciones de gobierno, así como las prácticas que intentan formar, moldear y dirigir las relaciones Estado-sociedad entre Estados posconflicto y sus poblaciones. Fue así que la construcción de Estado se convirtió en una actividad primordial de las operaciones de paz.

A pesar de que el argumento de la paz liberal es bastante discutible desde distintos frentes, este argumento goza de un fuerte y generalizado apoyo internacional,⁸² particularmente en términos de transformación del conflicto en países posconflicto. Claramente se trata de la piedra angular que sustenta las intervenciones extranjeras, en especial las relativas a la paz y el desarrollo, y más específicamente, aquellas que encabeza la ONU. Una consecuencia directa de esta línea de pensamiento es la cristalización –y con bastante frecuencia la legitimación– de un razonamiento según el cual fomentar globalmente los valores democráticos liberales tiene como resultado explícito la propagación de la prosperidad y la paz a lo largo del mundo, incluso cuando se lucha por ellas a punta de pistola, como se sostuvo en el caso de la invasión estadounidense a Iraq o Afganistán.

Sin embargo, contrario a lo que quienes trabajan bajo esta lógica tratan de proyectar, este enfoque sobre la transformación de conflictos violentos y paz no carece de problemas ni tiene un carácter universal. En esencia, promueve –y, por lo tanto, sustenta– una sola manera de ver el mundo: una visión (neo)liberal, democrática y noratlántica.⁸³ De cualquier forma, lo que no se dice –e incluso se niega rotundamente– es que para que un entendimiento de la paz como éste encuentre un ambiente propicio para desarrollarse, es necesario que exista un tipo específico tanto de sociedad y Estado posconflicto como de relación entre ambos. El lado perverso de la moneda es que, incluso sin un entorno de esa naturaleza, quienes llevan a cabo su labor según este

⁸² Newman, Paris y Richmond, *op. cit.*, p. 11.

⁸³ Alex Bellamy y Paul Williams, "Introduction: Thinking Anew about Peace Operations", *International Peacekeeping*, vol. 11, núm. 1, 2004, pp. 1-15.

razonamiento buscan precisamente la transformación profunda y estructural del Estado posconflicto y de su población.

En efecto, para Roland Paris⁸⁴ esta clase de enfoque sobre la paz es, en realidad, un “enorme experimento de ingeniería social”,⁸⁵ un “experimento que implica trasplantar modelos occidentales de organizaciones sociales, políticas y económicas a Estados destrozados por la guerra a fin de controlar el conflicto civil; en otras palabras, la pacificación a través de la liberalización económica y política”.⁸⁶ Para finales de la década de 1990 y principios de la década de 2000, las operaciones de paz se habían transformado en concordancia con este razonamiento. Se volvieron más prolongadas y la atención se centró en la construcción de instituciones gubernamentales en Estados intervenidos.⁸⁷ A partir de los últimos años de la década de 1990, las operaciones empezaron a reflejar este propósito, e incluso se reconfiguraron aquellas que ya estaban en proceso. De hecho, en respuesta a las tendencias conceptuales de seguridad y desarrollo, las misiones se ampliaron y profundizaron; sus mandatos no sólo fueron significativamente más costosos, sino que las estructuras institucionales de los Estados se convirtieron en parte fundamental de las intervenciones.⁸⁸ Además de las actividades que ya se llevaban a cabo en las operaciones de paz, se empezaron a realizar acciones en los siguientes campos, por ejemplo: 1) Seguridad: apoyar el cese al fuego y el proceso de paz y, cuando la situación lo ameritaba, reformar el sector de seguridad del Estado en cuestión, realizar tareas de desmovilización y desarme de antiguos combatientes y esfuerzos para la reintegración social de los mismos, recolectar y destruir armamento y desactivar minas. 2) Desarrollo: atender los problemas relativos a la propiedad, estabilizar la economía, proporcionar asistencia social básica. 3) Asistencia humanitaria: manejar temas concernientes a

⁸⁴ Roland Paris, “Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism”, *International Security*, vol. 22, núm. 2, 1997, pp. 54-89.

⁸⁵ *Ibid.* pp. 54-89.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 56.

⁸⁷ Paris y Sisk, “Introduction: Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding”, p. 2.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 7.

los refugiados y personas desplazadas internamente así como dar respuesta a la inseguridad alimentaria y a las inquietudes graves de salud. 4) Gobernanza y Estado de derecho: fortalecer el orden público, afianzar el ejercicio del gobierno, las instituciones y la prestación de servicios públicos, (re)construyendo, por ejemplo, la infraestructura y los sistemas de salud y educación, redactar Constituciones, por mencionar sólo algunos.⁸⁹ Algunos casos emblemáticos que ilustran esta clase de intervención son Timor Oriental, Haití, Kosovo y Bosnia,⁹⁰ entre otros.

Esta forma de luchar por la paz tiene, sin lugar a dudas, muchas fallas. Roland Paris,⁹¹ por ejemplo, señala varias deficiencias, entre ellas: 1) la poca consideración que se presta a las tensiones y contradicciones inherentes al proceso en su conjunto; 2) los esfuerzos de democratización y mercantilización que no toman en cuenta las condiciones de las instituciones locales; 3) el limitado conocimiento sobre el entorno local; 4) la postura de no reflexionar suficientemente sobre las variaciones entre una sociedad pos-conflicto y otra; 5) la poca participación de los actores locales en la toma de decisiones diarias y estratégicas dentro de las misiones; 6) la frecuente insuficiencia de recursos destinados a las misiones; 7) la falta de continuidad en las tareas emprendidas como parte de los esfuerzos de consolidación de la paz; 8) la falta de coordinación entre los innumerables actores involucrados en las operaciones de esta naturaleza; 9) la inexistencia de una definición de lo que significa el “éxito” en estas acciones;⁹² e incluso 10) el propio marco ideológico subyacente que da sustento al proceso mismo. De hecho, la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas tiene por objeto atender algunos de estos temas, particularmente los llamados “problemas de coordinación” entre el gran número de actores distintos y la amplia gama de recursos.⁹³ Sin embargo, no ha dado el ancho para responder

⁸⁹ Newman, Paris y Richmond, *op. cit.*, pp. 8-9.

⁹⁰ Para otros casos véase Newman, Paris y Richmond, *op. cit.*, p. 7.

⁹¹ Roland Paris, “Saving Liberal Peacebuilding”, *Review of International Studies*, vol. 36, núm. 2, 2010, pp. 337-365.

⁹² *Ibid.*, p. 347.

⁹³ Roland Paris, “Understanding the ‘Coordination Problem’ in Postwar

a las descalificaciones. En realidad, muchas de las críticas a este enfoque en relación con la paz entran indiscutiblemente dentro de lo que Oliver Richmond catalogó como reflexiones sobre la paz de cuarta generación: la crítica a la paz como gobernanza.⁹⁴ En esta generación, participa un extenso número de académicos que, por lo general, parten de enfoques críticos respecto a las relaciones internacionales, y que han señalado distintas fallas en el análisis de tercera generación. Por ejemplo, han “subrayado la incoherencia intelectual del proyecto de tercera generación en términos del potencial de emancipación y la cosificación de la soberanía estatal que representa, así como de las dificultades que ha mostrado para atender asuntos de identidad, coordinación y recursos”.⁹⁵ Más aún, también han explicado “sus demandas universales, sus suposiciones culturales, sus trasfondos institucional jerárquico, neoliberal y neo-colonial, y su naturaleza secular y racionalista”.⁹⁶

Por lo tanto, al observar las deficiencias arriba mencionadas, queda claro que la serie de retos, limitaciones y fracasos de las operaciones de paz se pueden dividir en conceptuales/teóricas, normativas, políticas y prácticas.⁹⁷ Sin embargo, no deja de ser interesante que los esfuerzos para (re)transformar las operaciones de paz de las Naciones Unidas presten atención únicamente a una pequeña parte de los retos. Aunque sean repensados y reprogramados, estos esfuerzos siguen insertos en el mismo “marco normativo” de la paz liberal. De esta forma, aunque las operaciones de paz hayan sido programadas nuevamente para atender percepciones de fracaso anteriores, su reestructuración se hizo sin modificar el marco original. De hecho, la transformación más importante de

Statebuilding”, en Roland Paris y Timothy Sisk (comps.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Nueva York, Routledge, 2009, pp. 53-78. También: Bruce Jones, “The Challenges of Strategic Coordination: Containing Opposition and Sustaining Implementation of Peace Agreements in Civil Wars”, IPA Policy Paper Series on Peace Implementation, Nueva York, International Peace Academy, 2001.

⁹⁴ Richmond, *Peace in International Relations*, pp. 97-117.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 109.

⁹⁶ *Loc. cit.*

⁹⁷ Bercovitch y Dean, *op. cit.*, pp. 179-182.

las operaciones de paz a partir de principios de la década de 2000 es la prominencia que los procesos de construcción de Estado han adquirido en las acciones de consolidación de la paz en entornos “posconflicto”. Por consiguiente, en lo que resta de este artículo ahondaremos en este planteamiento.

CONSTRUCCIÓN DE ESTADO Y FRAGILIDAD DEL ESTADO

Para comprender el surgimiento de la construcción de Estado como proceso fundamental en el marco del escenario internacional actual, es necesario prestar atención a la narrativa internacional sobre fragilidad del Estado. En un entorno global –como el que vivimos hoy en día– donde la “fragilidad” del Estado representa cada vez una preocupación mayor, no es una coincidencia que la construcción de Estado se haya convertido en un proceso primordial de los esfuerzos de consolidación de la paz. De hecho, la construcción de Estado se volvió una herramienta esencial para atender, a nivel mundial, las inquietudes de seguridad internacional, las aspiraciones de avance en el desarrollo y la transformación de conflictos violentos. Consecuentemente, la construcción de Estado es ahora un instrumento crucial en relación con la paz y un tema apremiante en la agenda internacional contemporánea. Se trata de un proceso evidente en contextos posconflicto. Sin embargo, a pesar de varios intentos por aclararlo, la construcción de Estado sigue siendo hasta ahora –en cierta medida– un término poco nítido.⁹⁸ Para Catherine Goetze y Dejan Guzina, esto se debe a tres grandes dificultades: 1) su cercana relación con un concepto todavía más debatido, Estado; 2) que el concepto ya se haya empleado –con cierta flexibilidad– de manera incorrecta en bibliografía histórico-sociológica para estudiar los procesos de *longue durée* de formación del Estado en la Europa occidental moderna; y

⁹⁸ Catherine Goetze y Dejan Guzina, *Statebuilding and Nationbuilding International Studies Encyclopedia Online*, 2010, en http://www.isacompendium.com/subscriber/tocnode?id=g9781444336597_chunk_g978144433659718_ss1-12 sólo para suscriptores [10 de marzo de 2010].

3) la muy frecuente confusión –en ocasiones intencional– con procesos de construcción de nación.

A fin de abordar estas dificultades y analizar los procesos de construcción de Estado en el escenario internacional, se podría empezar por definir más detalladamente “Estado” y “construcción”. En lo que a la parte “Estado” del término se refiere, no hay duda de que se trata de un concepto básico de la mayoría de los análisis políticos y, por lo tanto, de uso generalizado, sumamente difícil de precisar y altamente debatido.⁹⁹ Para efectos de este artículo, Estado¹⁰⁰ se entiende como una entidad política que tiene el monopolio sobre la formulación legítima de sus leyes y “cuyo equipo de trabajo administrativo mantiene exitosamente el derecho sobre el uso *monopólico* y *legítimo* de la fuerza física en la procuración del orden”.¹⁰¹ Además de estos aspectos weberianos, que suelen ser considerados los elementos principales inherentes al Estado, esta entidad política también debe poseer algunos atributos fundamentales adicionales, mismos que quedaron formulados y acordados en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados de Montevideo (1933). Ellos siguen siendo “la formulación de criterios para definir Estado más ampliamente aceptada en la legislación internacional”,¹⁰² a saber: población permanente, territorio determinado, gobierno y capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados (Sociedad de las Naciones, 1936: artículo 1/ página 25). En lo que se refiere a la parte “construcción” del término, basta con una breve nota semántica. Se debe hacer una distinción

⁹⁹ Colin Hay y Michael Lister, “Introduction: Theories of the State”, en Colin Hay, Michael Lister y David Marsh (comps.), *The State: Theories and Issues*, Londres, Palgrave Macmillan, 2006, p. 1.

¹⁰⁰ Para un análisis más profundo del concepto, véanse, por ejemplo, Andrew Vincent, “Conceptions of the State”, en Mary Hawkesworth y Maurice Kogan (comps.), *Encyclopedia of Government and Politics*, vol. I, Londres, Routledge, 1992, pp. 43-55; Colin Hay, Michael Lister y David Marsh (comps.), *The State: Theories and Issues*, Londres, Palgrave Macmillan, 2006.

¹⁰¹ Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, ed. de Guenther Roth y Claus Wittich, Berkeley, University of California Press, 1978 [1922], p. 54. El énfasis es del original.

¹⁰² Richard Caplan, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 52.

semántica clara entre formación de Estado y construcción de Estado porque cada una de las palabras describe mejor la manera en que cada uno de los procesos se lleva a cabo. Si partimos de las definiciones del diccionario de la Universidad de Cambridge (2008), “formación” incluye la denotación de un proceso que se desarrolla “naturalmente” y mayoritariamente desde el interior, lo que de alguna manera representa mejor los sucesos ocurridos en Europa occidental.¹⁰³ En cambio, el vocablo “construcción” denota la idea de un proceso que se incita y desempeña desde el exterior, a través de la disposición determinada de una serie de componentes. Esta imagen refleja más claramente los procesos de construcción de Estado posconflicto de nuestros días.

La construcción de Estado surgió como un instrumento medular en los casos de poblaciones y Estados posconflicto. Se trata del resultado de un proceso que acabó por convertir la construcción de Estado en el epicentro de una narrativa triangular que combina las nociones –aparentemente distantes– de seguridad, desarrollo y paz.¹⁰⁴ Según esta narrativa, si no hay seguridad se cierra la posibilidad de desarrollo; el desarrollo, a su vez, no sólo refuerza sino que es condición elemental para el aumento de la seguridad; ambas, en conjunto, son pilares indispensables de la transformación de conflictos violentos a lo largo y ancho del planeta y de la consolidación de una paz sustentable en Estados posconflicto. Hoy por hoy, y a pesar de la aparente distancia que existe entre ellos, estos discursos

¹⁰³ Para más información respecto a este proceso, véase Charles Tilly, (comp.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975; del mismo autor, en la misma obra: “Reflections on the History of European State-Making”, pp. 3-83; Gianfranco Poggi, “Theories of State Formation”, en Kate Nash y Alan Scott (comps.), *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Oxford, Blackwell Publishing, 2004, pp. 95-106; Thomas Ertman, “State Formation and State Building in Europe”, en Thomas Janoski, Robert R. Alford, Alexander M. Hicks y Mildred A. Schwartz (comps.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp. 367-383.

¹⁰⁴ Distancia que se ha reducido significativamente gracias a las explicaciones, por ejemplo, de Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars y Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Cambridge, Polity Press, 2007.

están totalmente interrelacionados. Lo que los une es la centralidad del tema de “fragilidad” que subyace en la lógica dominante de estas narrativas. La preocupación primordial de estos discursos –si se entienden de manera ortodoxa– es vencer la “fragilidad” de los Estados. Desde esta perspectiva, la “fragilidad” equivale a “instituciones y sistemas de gobernanza débiles y [a] una falta fundamental de liderazgo, voluntad política y/o capacidad para proporcionar bienes públicos clave, especialmente en lo que a la protección de los pobres se refiere”.¹⁰⁵ Siguiendo esta línea de razonamiento, la fragilidad se percibe como una barrera que impide mayores niveles de desarrollo y seguridad en un país determinado, y, por consiguiente, como un obstáculo para la consolidación de la paz en Estados posconflicto. Sin embargo –y sobre todo–, se acaba por entender como algo que impide incrementar el desarrollo y la seguridad y consolidar la paz a nivel mundial. En este orden de ideas, tal y como se esperaría de esta línea de pensamiento, la “fragilidad” del Estado es el núcleo del debate sobre su construcción. Esta manera de ver el mundo es precisamente lo que permite que la misma moneda tenga otra cara igualmente real: la construcción de Estado como instrumento fundamental para enfrentar temas de seguridad y desarrollo internacionales. Esta lógica dicta que, por el simple hecho de atacar la fragilidad del Estado, la construcción de Estado combate también los disturbios internos posconflicto y –de hecho– evita que se diseminen por el sistema internacional, lo que redundaría en la posibilidad de mejorar la estabilidad global.

Esta preocupación internacional respecto a la fragilidad del Estado se vuelve operativa por medio de la conceptualización de “Estados fallidos”. Se trata de una noción que el pensamiento ortodoxo en relaciones internacionales desarrolló para conceptualizar, de manera sumamente jerárquica e incluso dañina, Estados en la periferia del sistema internacional. Según este razonamiento, los “Estados fallidos” lo son porque no desempeñan, desempeñan

¹⁰⁵ Sue Ingram, *Key Concepts and Operational Implications in Two Fragile States: The Case of Sierra Leona and Liberia*, Banco Mundial / PNUD, 2010, p. 4.

mal o no tienen la voluntad¹⁰⁶ o incluso la capacidad para desempeñar¹⁰⁷ funciones consideradas fundamentales de los Estados, como la prestación de servicios básicos, la seguridad, el monopolio del uso legítimo de la fuerza, el control de las fronteras y la procuración del Estado de derecho.¹⁰⁸ Se piensa que el “mal” desempeño es consecuencia directa de la debilidad de las instituciones y de los sistemas de gobernanza. Como resultado, estos Estados son percibidos como fuentes potenciales y albergues de pobreza, enfermedad, terrorismo, flujo de drogas, migración ilegal, etc. Fukuyama conecta los discursos de seguridad y desarrollo para concluir que los “Estados fallidos” son “fuente de muchos de los problemas más graves del mundo, desde la pobreza hasta el sida, desde el narcotráfico hasta el terrorismo”.¹⁰⁹ De hecho, se trata de un concepto que acaba por ser un elemento importante no sólo en la aproximación de los dos discursos sino para cada uno de ellos individualmente.

Por otro lado, en el discurso de la seguridad internacional, la narrativa dominante está encaminada a conectar directamente los Estados “fallidos” con la (in)seguridad internacional. Este vínculo posiblemente alcance su punto más emblemático en la primera Estrategia de Seguridad Nacional (NSS, por sus siglas en inglés) del gobierno del presidente estadounidense George W. Bush, que afirma que “los Estados Unidos están ahora menos amenazados por

¹⁰⁶ Jean-Germain, Gros “Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda y Haiti”, *Third World Quarterly*, vol. 17, núm. 3, 1996, pp. 455-471.

¹⁰⁷ Robert Jackson, *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

¹⁰⁸ William Zartman, “Introduction: Posing the Problem of State Collapse”, en William Zartman (comp.), *Collapsed States: The Disintegration and the Restoration of Legitimate Authority*, Londres y Boulder, Lynne Rienner, 1995, p. 5. También: Martin Doornbos, “Fragile States or Failing Models? Accounting for the Incidence of State Collapse”, en Martin Doornbos, Susan Woodward y Silvia Roque (comps.), *Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works*, Madrid, FRIDE Working Paper núm. 19, 2006, pp. 1-13.

¹⁰⁹ Francis Fukuyama, *State-building: Governance and World Order in the Twenty-first Century*, Londres, Profile Book, 2004, p. ix.

Estados conquistadores que por Estados fallidos”.¹¹⁰ Tanto por su relevancia dentro del contexto de seguridad como por la importancia en el escenario internacional del Estado que lo presenta, este documento es clave en la transformación interna de la lógica de la (in)-seguridad nacional. A esta conexión entre “Estados fallidos” e (in)seguridad internacional se llega de distintas maneras, y no sólo por la suposición de que estos Estados representan un entorno propicio para el surgimiento o establecimiento de organizaciones terroristas. Se puede mencionar, por ejemplo, que también existe la percepción de que hay mayores probabilidades de presencia insurgente en estos Estados, lo que podría representar una amenaza a la estabilidad regional e internacional, o que estos Estados son vistos como lugares de entrada, transferencia o tránsito de materiales para armas químicas, biológicas o nucleares.¹¹¹ Es cierto que hay muchos actores internacionales que no comparten cabalmente o incluso no están de acuerdo con este concepto de Estado fallido. Sin embargo, a pesar de su desacuerdo, sus acciones difícilmente se desarrollan fuera del marco y la narrativa actual dominante de (in) seguridad internacional en los que esta noción es fundamental.

En el discurso internacional sobre desarrollo, la fragilidad de los Estados también es un tema que da pie a muchas inquietudes. La fragilidad se entiende como un obstáculo para el desarrollo general a nivel global. Según el documento de políticas emitido conjuntamente por el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a cargo de Sue Ingram, que delinea el papel de la construcción de Estado a nivel global, la fragilidad de un Estado “amenaza directamente la seguridad y bienestar de las poblaciones dentro del Estado así como la seguridad de una región más amplia y del mundo entero; además, retrasa severamente el progreso hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.¹¹² Por lo tanto, según esta lógica, un escenario internacional con Estados más frágiles es un escenario internacional

¹¹⁰ NSS, The National Security Strategy of the United States of America, en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss.pdf>, 2002, p. 1.

¹¹¹ Newman, Paris y Richmond, *op. cit.*, p. 10.

¹¹² Ingram, *op. cit.*, p. 4.

que se aleja más de un desarrollo universal mayor. Esta liga entre fragilidad y subdesarrollo se basa en el argumento de que, por su fragilidad, estos Estados no pueden proporcionar bienes públicos a sus propias poblaciones, lo que, *per se*, es sumamente preocupante. Sin embargo, estos países también son considerados un elemento importante para el desarrollo y diseminación por todo el planeta de enfermedades contagiosas, por ejemplo. En consecuencia, para quienes siguen esta línea de pensamiento, este tipo de Estados constituye una amenaza regional e internacional.¹¹³

Más aún, otra línea de este mismo razonamiento sostiene que la severa limitación de servicios públicos también es una condición que puede conducir a la pobreza. Sin embargo, el tema más preocupante es la fácil y directa conexión que este tipo de pensamiento hace entre pobreza y conflictos violentos.¹¹⁴ Desde esta perspectiva, la fragilidad se asocia constantemente con la existencia de conflictos violentos, y ambas son causa y consecuencia de una y otra.¹¹⁵ En un evidente secuestro del discurso de desarrollo por parte del razonamiento de seguridad, este argumento se sustenta en el supuesto de que los Estados pobres son más proclives a experimentar inestabilidad y violencia, lo que –de ser así– representaría una amenaza no sólo para sus poblaciones sino para sus vecinos regionales y para el resto del mundo.¹¹⁶ Susan Rice hace un buen resumen de esta conexión cuando afirma que “los Estados pobres pueden ser zonas de alto riesgo que, en un mundo en rápidas vías de globalización, podrían eventualmente –y con

¹¹³ Newman, Paris y Richmond, *op. cit.*, p. 10.

¹¹⁴ Para más información relativa al vínculo directo entre pobreza y violencia, véase Lael Brainard, Derek Chollet y Vinca LaFleur, “The Tangled Web: The Poverty-Insecurity Nexus”, en Lael Brainard y Derek Chollet (comps.), *Too Poor for Peace?: Global Poverty, Conflict, and Security in the 21st Century*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2007; Edward Miguel, “Poverty and Violence: An Overview of Recent Research and Implications for Foreign Aid”, en Brainard y Chollet *op. cit.*, pp. 50-59; Susan E. Rice, “Poverty Breeds Insecurity”, en Brainard y Chollet, *op. cit.*, pp. 31-49. Para un punto de vista opuesto, véase Amartya Sen, “Violence, Identity and Poverty”, *Journal of Peace Research*, vol. 45, núm. 1, 2008, pp. 5-15.

¹¹⁵ Ingram, *op. cit.*, p. 5.

¹¹⁶ Brainard, Chollet y LaFleur, *art. cit.*, p. 1.

frecuencia de manera indirecta— representar riesgos importantes para países distantes”.¹¹⁷ A este respecto, es categórica: “la pobreza genera inseguridad”.¹¹⁸

Ya que la fragilidad del Estado es un tema tan importante en el escenario internacional, no es de sorprender que el programa de construcción de Estado en su conjunto surja a manera de “políticas para responder directamente a estas condiciones”.¹¹⁹ Otro punto que debe tomarse en cuenta es que, de acuerdo con la forma de pensar dominante en los discursos tanto de seguridad internacional como de desarrollo, los Estados son la base del escenario internacional. Por lo tanto, según esta lógica, la fragilidad de Estado es “una amenaza a los cimientos mismos de este sistema”.¹²⁰ No es coincidencia que, al amparo de este razonamiento, la construcción de Estado se convierta en “uno de los temas más trascendentales para la comunidad global”¹²¹ y sea uno de los imperativos morales y estratégicos críticos de nuestra época.¹²² Para Ashraf Ghani y Clare Lockhart, “todas las soluciones a nuestros problemas actuales de inseguridad, pobreza y falta de crecimiento convergen en la necesidad de un proyecto de construcción de Estado”.¹²³ Por lo tanto, la construcción de Estado se vuelve no sólo crucial para la seguridad, el bienestar y la paz del Estado y la población para quienes se lleva a cabo una misión de construcción de Estado, sino que es un instrumento fundamental también para la seguridad, el bienestar y la paz universales. No es raro pues que la construcción de Estado sea considerada, particularmente en escenarios posconflicto, un proceso medular de (re)forma interna de

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 33.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 31.

¹¹⁹ Ingram, *op. cit.*, p. 5.

¹²⁰ Robert Rotberg, “Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators”, en Robert Rotberg (comp.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2003, p. 1.

¹²¹ Fukuyama, *State-building*, p. ix.

¹²² Robert Rotberg, “The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention and Repair”, en Robert Rotberg (comp.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004, p. 42.

¹²³ Ashraf Ghani y Clare Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 4.

los Estados que, por consecuencia, contribuye también al propio mantenimiento del sistema internacional.

LA CONSTRUCCIÓN DE ESTADO POSCONFLICTO

Para fines de este artículo, por construcción de Estado posconflicto se entiende no sólo la construcción, fortalecimiento y mejoramiento de las instituciones estatales posconflicto, sino también las prácticas que buscan dar forma, moldear y dirigir las relaciones entre los Estados posconflicto y sus respectivas poblaciones. Por lo tanto –y debido a la frecuente confusión entre términos como construcción de Estado, consolidación de la paz y construcción de nación–, antes de seguir adelante es importante explicar las distinciones entre ellos y dejar en claro qué no es construcción de Estado.

Dado que hoy en día muchas –si no es que la mayoría– de las actividades de consolidación de la paz en escenarios posconflicto tienen que ver principalmente con los esfuerzos de construcción de Estado,¹²⁴ no es raro que estos términos se utilicen como sinónimos. De hecho, para algunos, la consolidación de la paz es la construcción de Estado.¹²⁵ No obstante, a pesar de que comparten algunos atributos sustanciales, desempeñan acciones complementarias (que con frecuencia se traslapan) y son difíciles de diferenciar en el terreno, se trata de procesos distintos y, en realidad, hay ocasiones en que incluso se contradicen.¹²⁶ La consolidación de la

¹²⁴ Lakhadar Brahimi, “State Building in Crisis and Post-Conflict Countries”, en Global Forum on Reinventing Government, Building Trust in Government Vienna, Austria 26-29 June 2007, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026305.pdf> [15 de mayo de 2008].

¹²⁵ Michael Barnett y Christoph Zürcher, “The Peacebuilder’s Contract: How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood”, en Roland Paris y Timothy Sisk (comps.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Nueva York, Routledge, 2009, p. 25.

¹²⁶ Charles T. Call, “Building States to Build Peace? A Critical Analysis”, *Journal of Peacebuilding and Development*, vol. 4, núm. 2, 2008, pp. 60-14; Tanja Chopra, “When Peacebuilding Contradicts Statebuilding: Notes from the Arid Lands of Kenya”, *International Peacekeeping*, vol. 16, núm. 4, 2009, pp. 531-545; Alina Rocha Menocal, “State-building for Peace: A New Paradigm for International Engage-

paz, según la propia definición de las Naciones Unidas, abarca una amplia gama de medidas que atienden las causas fundamentales de los conflictos violentos a fin de crear las condiciones necesarias para reducir el riesgo de que surja nuevamente la violencia. En cambio, si bien es cierto que la construcción de Estado se centra en la (re)construcción y el fortalecimiento de instituciones estatales posconflicto y en las relaciones de Estados posconflicto con sus propias poblaciones, suele ser un elemento crucial de las actividades de consolidación de la paz que lleva a cabo la Organización de las Naciones Unidas.¹²⁷

Aun cuando la delimitación precisa entre una y otra no sea tarea fácil, sí se puede observar que, aunque ambos procesos conllevan una serie de acciones que se superponen –como el establecimiento de acuerdos políticos, la reforma del sector de seguridad, la elaboración de una Constitución, la instalación de procesos electorales, el fortalecimiento de las instituciones medulares de gobernanza y la prestación de servicios sociales básicos, por mencionar algunas–, también hay otras que les son particulares: mientras la consolidación de la paz atiende, por ejemplo, temas como la infraestructura crítica, el empleo, los refugiados y los desplazados internos, el desarme y la justicia de transición, y la desmovilización y reintegración de antiguos combatientes, la construcción de Estado incluye actividades como la restauración de la capacidad del servicio civil y administrativo, el fortalecimiento de la gestión financiera, la descentralización, el apoyo a la capacidad del ejercicio de gobierno en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el apuntalamiento de la sociedad civil, y el desarrollo de la capacidad de ejercer el gobierno. Obviamente, esta diferenciación es muy discutible. Sin embargo, más importante que hacer un catálogo exacto de qué acción corresponde a cada proceso es establecer que, a pesar de que guardan una íntima relación, la construcción de Estado y la consolidación de la paz no son lo mismo. Quizá la

ment in Post-Conflict Fragile States?”, Workshop paper for the European Report on Development, 2009, en <http://www.odi.org.uk/resources/download/4553.pdf> [24 de diciembre de 2010], pp. 14-17.

¹²⁷ Paris y Sisk, “Introduction: Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding”, p. 14.

empresa de construcción de Estado más emblemática e icónica de la ONU sea la del Timor Oriental, donde –según algunos autores– la Organización tuvo que literalmente “inventar” el Estado a partir de la nada.¹²⁸ Por lo tanto, en escenarios posconflicto, aunque la construcción de Estado y la consolidación de la paz se complementen y en ocasiones se traslapen, la primera debe entenderse como una parte medular de la segunda, que es una acción más amplia.

Otra confusión muy frecuente es la que se da entre construcción de Estado y construcción de nación, términos que constantemente se utilizan de manera indiscriminada, particularmente en círculos no académicos, en ámbitos como los medios de comunicación, entre los donantes y en los comités consultivos y las ONG.¹²⁹ Esto quizá se deba al conocido cambio de opinión de George W. Bush en relación con el término “construcción de nación”. Durante su campaña en 2000, Bush se cuidó mucho de no utilizarlo para referirse a las intervenciones militares de los Estados Unidos. No obstante, para cuando el país norteamericano intervino en Afganistán, el ya entonces presidente estadounidense consideró esta operación como la misión de construcción de nación por antonomasia.¹³⁰ Por lo tanto, a partir de ese momento, el discurso de “construcción de nación” permeó –por lo general más o menos de manera equivocada– en gran parte de la narrativa sobre los escenarios posconflicto y particularmente cuando se trataba del enfoque de las Naciones Unidas en relación con esta realidad. Sin embargo, esta confusión de términos es algo que se percibe principalmente en las discusiones al respecto dentro los Estados

¹²⁸ James Traub, “Inventing East Timor”, *Foreign Affairs*, vol. 79, núm. 4, 2000, p. 74.

¹²⁹ Zoe Scott, “Literature Review on State-Building”, International Development Department / Governance and Social Development Resource Centre Framework / University of Birmingham, mayo de 2007, <http://www.gsdrc.org/docs/open/HD528.pdf> [20 de abril de 2009], p. 3.

¹³⁰ Paul Miller, “Bush on Nation Building and Afghanistan Foreign Policy”, 17 de noviembre de 2010, http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2010/11/17/bush_on_nation_building_and_afghanistan_0 [24 de diciembre de 2010].

Unidos, aunque, dada la relevancia de ese país, también influyó en el debate general sobre el tema.

A pesar de que ambos procesos a veces puedan estar relacionados, la construcción de Estado y la construcción de nación son fenómenos muy distintos y, en ocasiones, incluso contradictorios.¹³¹ Por una parte –como ya se observó anteriormente– la construcción de Estado tiene que ver con la (re)construcción/fortalecimiento de instituciones estatales posconflicto y con el desarrollo de la relación entre un Estado posconflicto y su población. La construcción de nación, en cambio, hace referencia a los procesos de (re)creación o (re)construcción de una identidad cultural o política.¹³² En realidad, estas identidades pueden o no guardar correlación con los límites territoriales de un Estado. Más aún, la formación y el poder del Estado definitivamente pueden ser una fuerza definitiva en este proceso que, de hecho, puede deberse incluso a procesos de formación o de (re)construcción de Estado. Sin embargo, esto no quiere decir en absoluto que sean iguales. Paris y Sisk, por ejemplo, argumentan que la construcción de nación “se refiere al fortalecimiento de la identidad nacional colectiva de una población, incluyendo su sentido de particularidad y unidad nacionales”.¹³³ Por lo tanto, la construcción de nación, a diferencia de la construcción de Estado, tiene que ver con acciones en los campos del idioma, los valores, la memoria, la cultura, los mitos, los signos, la religión y muchos otros que comprenden la formación de la identidad común de la población en cuestión. Así, aunque haya casos

¹³¹ Marina Ottaway, “Nation-building and State Disintegration”, en Kidane Mengisteab y Cyril Daddieh (comps.), *State Building and Democratisation in Africa*, Londres, Praeger Publishers, 1999, pp. 83-97.

¹³² Para más información respecto al concepto de “nación”, véanse Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Nueva York, Verso, 1983; Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*, Ithaca, Cornell University Press, 1983; Eric Hobsbawm, *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; Anthony D. Smith y John Hutchinson (comps.), *Nationalism*, Oxford, Oxford University Press, 1994; Anthony D. Smith, *Nationalism and Modernism: A Critical Survey of Recent Theories of Nations and Nationalism*, Londres, Routledge, 1998.

¹³³ Paris y Sisk, “Introduction: Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding”, p. 15.

en que los procesos de creación de instituciones estatales y manejo de las relaciones entre Estado y sociedad, por un lado, y de formación de identidades culturales, políticas y colectivas, por el otro, puedan estar relacionados e incluso operarse de manera simultánea, la construcción de Estado y la construcción de nación no pueden ni deben entenderse como sinónimos.

La construcción de Estado¹³⁴ puede entenderse de más de una manera por ser un proceso que se lleva a cabo en el ámbito internacional y en escenarios posconflicto. Desde una perspectiva muy amplia, se puede definir como “el proceso por el cual los Estados mejoran su capacidad de funcionar”.¹³⁵ Sin embargo, otras interpretaciones son mucho más específicas. Una visión más cerrada diría que se trata de un fenómeno meramente institucional; de un proceso que se centra en la (re)construcción de Estados por medio del fortalecimiento y/o la (re)creación de sus aparatos institucionales. Según esta lógica de pensamiento, la construcción de Estado equivale simplemente a la construcción de instituciones, y la construcción de Estado posconflicto forma parte de los esfuerzos de reconstrucción cuyo objetivo principal es la (re)construcción de instituciones políticas.¹³⁶ Es uno de los elementos de las operaciones de consolidación de la paz y busca crear instituciones gubernamentales eficaces y legítimas¹³⁷ a las que se dotará de instrumentos de gobernanza para que sean

¹³⁴ Para otros contextos en los que puede ocurrir la “construcción de Estado”, véase Verena Fritz y Alina Rocha Menocal, “Understanding State-Building from a Political Economy Perspective: An Analytical and Conceptual Paper on Processes, Embedded Tensions and Lessons for International Engagement”, Report for DFID’s Effective and Fragile States Teams septiembre 2007, <http://www.odi.org.uk/resources/download/1340.pdf> [27 de diciembre de 2010], p. 17.

¹³⁵ Alan Whaites, *States in Development: Understanding State-building*, DFID Working Paper, 2008, p. 4.

¹³⁶ Christopher Bickerton, “State-Building: Exporting State-Failure”, en Bickerton, Cunliffe y Gourevitch (comps.), *Politics without Sovereignty: A Critique of Contemporary International Relations*, Londres, University College London Press, 2007, p. 96.

¹³⁷ Roland Paris y Timothy Sisk, “Managing Contradictions: the Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding”, 2007, en <http://www.ipacademy.org/asset/file/211/iparpps.pdf> [16 de mayo de 2008], p. 1.

capaces de proporcionar seguridad física y económica a su población.¹³⁸ En este sentido, y de acuerdo con este razonamiento, la construcción de Estado está íntimamente ligada a la capacidad de Estado¹³⁹ y a su ejercicio interno de gobierno.¹⁴⁰ Desde este punto de vista, la construcción de Estado “hace referencia a los esfuerzos por reconstruir –o en algunos casos establecer por primera vez– estructuras de gobernanza eficaces y autónomas en un Estado o territorio donde esta capacidad no exista o esté seriamente erosionada”.¹⁴¹ La definición de Paris y Sisk de construcción de Estado posconflicto como “el fortalecimiento o construcción de instituciones gubernamentales legítimas en países que están emergiendo de un conflicto”¹⁴² es una buena forma de resumir esta conceptualización del proceso.

Sin embargo, esta comprensión del término no está libre de críticas. La primera es el obvio intento de despolitizar el proceso de construcción de Estado en su conjunto. A pesar de su profundamente arraigada dimensión ideológica, se presenta como una respuesta meramente administrativa y puramente burocrática a los conflictos violentos de todo el mundo.¹⁴³ Ante una presentación burocrático-administrativa de esta naturaleza, la construcción de Estado es vista como algo que puede operarse –sin problemas– librando el apoyo y acuerdo populares.¹⁴⁴ El resultado es que un tema esencialmente político se transfiere a un ámbito meramente técnico y, por lo tanto, se convierte en algo que no requiere más que soluciones y enfoques técnicos.¹⁴⁵

¹³⁸ Simon Chesterman, *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-building*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 5.

¹³⁹ Fukuyama, *State-building*.

¹⁴⁰ Rotberg, “The Failure and Collapse of Nation-States...”.

¹⁴¹ Richard Caplan, *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 3.

¹⁴² Roland Paris y Timothy Sisk (comps.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Nueva York, Routledge, 2009, p. 14.

¹⁴³ Alejandro Bendaña, “From Peace-building to State-building: One Step Forward and Two Backwards”, *Development*, vol. 48, núm. 3, 2005, pp. 5-15.

¹⁴⁴ David Chandler, “Introduction: Peace without Politics?”, *International Peacekeeping*, vol. 12, núm. 3, 2005, pp. 307-321.

¹⁴⁵ Bickerton, art. cit.

Lo anterior conduce a una segunda crítica: si la construcción de Estado evita la dimensión pública y se presenta en los términos llanamente técnicos y burocráticos arriba mencionados, acaba por crear instituciones que, al no haber sido dotadas de la voluntad popular, tienen poca –si es que alguna– legitimidad/representación. Por lo tanto, las instituciones resultantes cuentan con un apoyo político y social débil.¹⁴⁶ Este tipo de Estado creado en escenarios posconflicto es lo que David Chandler llama “Estados fantasma”. En su opinión, son Estados que existen en papel, en términos jurídicos, pero que no alcanzan a ser entidades políticas independientes y con un sistema de autogobierno.¹⁴⁷ A pesar de que cuentan con instituciones establecidas y con cierto nivel de gobernanza, no encarnan la voluntad política de sus sociedades. En consecuencia, además carecer de legitimidad y apoyo popular, acaban por tener un ámbito político atrofiado. Por consiguiente, tras haber construido instituciones con poca legitimidad y de haberle restado importancia a la connotación política del proceso en su conjunto, la construcción de Estado –a fin de cuentas– no sólo cimienta bases sumamente frágiles sino que, además, crea entidades que en gran medida dependen –simplemente para sobrevivir– de un apoyo del exterior. Por lo tanto, no es raro que los procesos de construcción de Estado se conviertan en procesos de Estados fallidos.¹⁴⁸

Por otra parte, los procesos de construcción de Estado también pueden problematizarse a través de un entendimiento más amplio del proceso mismo. En un sentido mucho más amplio, la construcción de Estado se estudia por encima de ese enfoque institucional primario. En este esquema, se analiza la construcción de Estado desde la perspectiva de una participación internacional con mecanismos de gobierno nacionales de otros Estados y de sus respectivas sociedades. Este razonamiento intenta examinar procesos más allá del alcance de la (re)construcción y fortalecimiento de las instituciones estatales. Además, se refleja en el conjunto completo de

¹⁴⁶ *Loc. cit.*

¹⁴⁷ David Chandler, *The Empire in Denial: The Politics of State-building*, Londres, Pluto Press, 2006, pp. 43-44.

¹⁴⁸ Bickerton, art. cit., p. 100.

prácticas –como la ayuda internacional para fortalecer la capacidad regulatoria del Estado, las condicionalidades, el alivio de la carga de la deuda, los préstamos internacionales, las estrategias de reducción de la pobreza, y muchas más– con las cuales la comunidad internacional busca manejar y regular las relaciones entre el Estado y la sociedad de un país específico.¹⁴⁹ Se trata de una visión más completa de los procesos de construcción de Estado que permite problematizar sus prácticas, no sólo durante los periodos de reconstrucción, sino también en grupos distintos de relaciones entre Estados. En un contexto de consolidación de la paz posconflicto, por ejemplo, lo anterior implica que los analistas, además de observar las instituciones estatales posconflicto que se están (re) construyendo/fortaleciendo, estudien todas las prácticas que buscan dar forma y dirigir las relaciones entre estos Estados posconflicto y sus respectivas poblaciones.

Esta forma de entender la construcción de Estado, que antes sólo compartían quienes tenían una postura más crítica a este respecto, parece ser precisamente la manera de ver el proceso a la que se están dirigiendo hoy por hoy las reflexiones sobre el tema de las políticas. Si analizamos algunos de los documentos clave en materia de políticas, por ejemplo, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁵⁰ del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés)¹⁵¹ y del PNUD/BM,¹⁵² resulta evidente que buscan responder a las críticas arriba mencionadas de despolitización, tecnicismo

¹⁴⁹ Chandler, *The Empire in Denial...*

¹⁵⁰ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE], “State-building in Situations of Fragility: Initial Findings”, agosto de 2008, <http://www.oecd.org/dataoecd/62/9/41212290.pdf> [20 de octubre de 2010]; OCDE, “Do No Harm: International Support for Statebuilding”, 2010, en <http://browse.oecd-bookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4310041E.PDF> [28 de diciembre de 2010].

¹⁵¹ Department for International Development [DFID], “Building the State and Securing the Peace”, Emerging Policy Paper, junio de 2009, en http://www.healthandfragilestates.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=60&Itemid=38 [20 de octubre de 2010]; DFID, “Building Peaceful States and Societies”, A DFID Practice Paper, 2010 <http://www.gsdr.org/docs/open/CON75.pdf> [28 de diciembre de 2010].

¹⁵² Ingram, *op. cit.*

y falta de legitimidad. Al observar los enfoques respecto a los procesos de construcción de Estado, queda claro que el significado de “construcción de Estado” ha evolucionado considerablemente; partió de la mera construcción de instituciones y marcos para el mejoramiento de capacidades hasta centrarse en las relaciones entre Estado y sociedad.¹⁵³ Entre las reflexiones sobre políticas, la definición clave de construcción de Estado que sirve de base para la discusión en todos los demás documentos de políticas es la de la OCDE. Esta organización define la construcción de Estado como “un proceso endógeno guiado por las relaciones entre Estado y sociedad para mejorar la capacidad, las instituciones y la legitimidad del Estado”.¹⁵⁴ El DFID, por su parte, también contribuye a la discusión al afirmar que la construcción de Estado “tiene que ver principalmente con el fortalecimiento de la relación entre Estado y sociedad, y el desarrollo de mecanismos eficaces para mediar dicha relación”.¹⁵⁵ Sue Ingram¹⁵⁶ descomprime los elementos de estas definiciones y visualiza cuatro temas en los que ha cambiado el discurso relativo al entendimiento de la construcción de Estado: 1) las relaciones entre Estado y sociedad están en el centro del escenario; 2) en el manejo de relaciones entre Estado y sociedad, la construcción de Estado asume lo político como característica; 3) la construcción de Estado no es un proceso técnico; y 4) la construcción de Estado es primordialmente un proceso endógeno. Hoy en día, por lo tanto, las relaciones entre Estados posconflicto y sus poblaciones representan las inquietudes y esfuerzos fundamentales de la construcción de Estado en escenarios posconflicto.

Desde luego que todo lo anterior no significa que en el pasado no se prestara atención a las relaciones entre Estado y sociedad en los procesos de construcción de Estado. Sin embargo, eran consecuencia de los intentos de construcción/mejoramiento institucional. En cambio, en la actualidad, esta relación es la inquietud principal en cualquier proceso de construcción de Estado. Ahora,

¹⁵³ Rocha Menocal, art. cit., p. 6.

¹⁵⁴ OCDE, “State-building in Situations of Fragility...”, p. 1.

¹⁵⁵ DFID, “Building the State and Securing the Peace”, p. 4.

¹⁵⁶ Ingram, *op. cit.*

la construcción de Estado se “preocupa esencialmente de *cómo* interactúa el Estado con la sociedad”.¹⁵⁷ Además, los constructores de Estado internacionales tienen un interés más abierto y fundamental en “*cómo* se desempeña el Estado y *cómo* se involucra y participa con la sociedad”.¹⁵⁸ De hecho, los procesos de construcción de Estado contemporáneos, a diferencia de la mera construcción de instituciones del pasado, “implican concentrarse en la manera en la que el poder y la autoridad se distribuyen y ejercen, lo que –a su vez– obliga a pensar y trabajar transversalmente en todos los elementos que conforman el Estado, así como en la intersección entre Estado y sociedad”.¹⁵⁹

Por lo tanto, mientras que anteriormente el foco de atención principal de los constructores de Estado estaba en la (re)construcción de las instituciones estatales, hoy por hoy –sin desestimar los esfuerzos de construcción institucional–, la atención se centra primordialmente en la relación entre el Estado intervenido y su propia población, en el diseño de cómo se debe desenvolver esta relación. Sin embargo, hay tres elementos de los que todavía no se habla y que con frecuencia se niegan. Primero, los procesos de construcción de Estado se han vuelto todavía más invasivos y profundos. Mientras que en el pasado estos esfuerzos básicamente giraban en torno a las instituciones, ahora parecen formar una especie de red capilar. Segundo, el cómo debe desempeñarse un Estado y cómo debe interactuar y participar con su propia sociedad –que mencionamos con anterioridad– son conceptos preestablecidos internacionalmente y no están abiertos a discusión. Tercero y último, también resulta evidente que, si bien es cierto que hay acción y agencia en países posconflicto, esas acciones están encabezadas por constructores de Estado internacionales y dirigidas a un cómo preestablecido. De hecho, poblaciones enteras están siendo dirigidas hacia un cómo preestablecido que no sólo implica cómo deben relacionarse los Estados con la sociedad, sino cómo la sociedad debe actuar –y relacionarse también– con el

¹⁵⁷ Ingram, *op. cit.*, p. 6. El énfasis es del original.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 7. El énfasis es del original

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 24.

Estado. Lo más importante –aunque casi no se difunda– es que el cómo preestablecido e internacionalmente configurado se sigue basando en el mismo marco normativo que la paz liberal y, por lo tanto, los Estados posconflicto están siendo reformados profundamente a imagen y semejanza de gobiernos democráticos liberales.

CONCLUSIÓN

Este artículo ofrece una descripción de los enfoques de las Naciones Unidas sobre la paz internacional y analiza cómo se han transformado en el escenario internacional a lo largo del tiempo, específicamente a partir de Segunda Guerra Mundial. Con particular atención en el periodo que va de la Guerra Fría a nuestros días, explica la configuración y los principales elementos de las operaciones de paz en ambos periodos y cómo cambió esta configuración entre un periodo y otro. Además, identifica los elementos que dieron lugar a dichas transformaciones. También muestra que el foco principal de las operaciones de paz pasó a ser la construcción de Estado. Por lo tanto, la (re)creación de instituciones y de sistemas de administración pública, el establecimiento de instituciones judiciales, la creación de partidos políticos, el fortalecimiento de la capacidad del Estado para prestar servicios a sus habitantes y la relación entre los Estados posconflicto y sus respectivas poblaciones se volvieron parte fundamental –si no es que la esencia misma– del enfoque de las Naciones Unidas respecto a la construcción y consolidación de la paz en este tipo de contextos posconflicto. Pero sobre todo, este texto indica que, aun cuando la Organización de las Naciones Unidas ha buscado la manera de superar los retos, las dificultades y los fracasos de sus operaciones de paz de distintas maneras, todas estas acciones siguen partiendo del mismo “marco normativo” de la paz liberal. Por consiguiente, aun cuando las operaciones de paz de las Naciones Unidas se encuentren desplegadas en muy diversos entornos posconflicto, todavía están lejos de ser la fuerza motriz para la construcción de una paz sustentable en escenarios posconflicto.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

BIBLIOGRAFÍA

- "An Agenda for Peace", A/47/277 - S/24111, 17 de junio de 1992, en http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf
- Alves, José Augusto Lindgren, *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*, Brasília, IBRI, 2001.
- Anderson, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Nueva York, Verso, 1983.
- Azar, Edward, *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*, Hampshire, Dartmouth Publishers, 1990.
- Barnett, Michael, Kim Hunjoon, Madalene O'Donnell y Laura Sitea, "Peacebuilding: What is in a Name?", *Global Governance*, vol. 13, núm. 1, 2007, pp. 35-58.
- Barnett, Michael y Christoph Zürcher, "The Peacebuilder's Contract: How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood", en Roland Paris y Timothy Sisk (comps.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Nueva York, Routledge, 2009, pp. 23-52.
- Bellamy, Alex J., Paul William y Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity Press, 2010.
- Bellamy, Alex y Paul Williams, "Introduction: Thinking Anew about Peace Operations", *International Peacekeeping*, vol. 11, núm. 1, 2004, pp. 1-15.
- Bendaña, Alejandro, "From Peace-building to State-building: One Step Forward and Two Backwards", *Development*, vol. 48, núm. 3, 2005, pp. 5-15.
- Bercovitch, Jacob y Richard Dean, *Conflict Resolution in the Twenty-first Century: Principles, Methods, and Approaches*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2012.
- Bickerton, Christopher, "State-Building: Exporting State-Failure", en Bickerton, Cunliffe y Gourevitch (comps.), *Politics without Sovereignty: A Critique of Contemporary International Relations*, Londres, University College London Press, 2007, pp. 93-111.
- Booth, Ken, "Security and Emancipation", *Review of International Studies*, vol. 17, núm. 4, 1991, pp. 313-326.
- Brahimi, Lakhdar, "State Building in Crisis and Post-Conflict Countries", en Global Forum on Reinventing Government, Building Trust in Government Viena, Austria, 26-29 junio de 2007, en <http://unpan1>.

- un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026305.pdf [15 de mayo de 2008].
- Brainard, Lael, Derek Chollet y Vinca LaFleur, "The Tangled Web: The Poverty-Insecurity Nexus", en Brainard, Lael; Chollet, Derek (comps.), *Too Poor for Peace?: Global Poverty, Conflict, and Security in the 21st Century*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2007, pp. 1-30.
- Bures, Oldrich, "Wanted: A Mid-Range Theory of International Peacekeeping", *International Studies Review*, vol. 9, 2007, pp. 407-436.
- Burton, John (comp.), *Conflict: Human Needs Theory*, Nueva York, St Martin's Press, 1990.
- Butler, Michael J., *International Conflict Management*, Abingdon, Routledge, 2009.
- Buzan, Barry y Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- Call, Charles T., "Building States to Build Peace? A Critical Analysis", *Journal of Peacebuilding and Development*, vol. 4, núm. 2, 2008, pp. 60-14.
- Caplan, Richard, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- , *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Chandler, David, "Introduction: Peace without Politics?", *International Peacekeeping*, vol. 12, núm. 3, 2005, pp. 307-321.
- , *The Empire in Denial: The Politics of State-building*, Londres, Pluto Press, 2006.
- Chesterman, Simon, *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-building*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- Chetail, Vincent, "Post-conflict Peacebuilding: Ambiguity and Identity", en Vincent Chetail (comp.), *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 1-33.
- Chopra, Tanja, "When Peacebuilding Contradicts Statebuilding: Notes from the Arid Lands of Kenya", *International Peacekeeping*, vol. 16, núm. 4, 2009, pp. 531-545.
- Department for International Development [DFID], "Building the State and Securing the Peace", Emerging Policy Paper, junio de 2009, en http://www.healthandfragilestates.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=60&Itemid=38 [20 de octubre de 2010].

- Department for International Development [DFID], "Building Peaceful States and Societies", A DFID Practice Paper, 2010 <http://www.gsdrc.org/docs/open/CON75.pdf> [28 de diciembre de 2010].
- Diamond, Larry, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (comps.), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, Lynne Rienner, 1990.
- Diehl, Paul F., *Peace Operations*, Cambridge, Polity Press, 2008.
- Diehl, Paul F., Louise Olsson, Robert A. Rubinstein y Daniel H. Levine, "Peacekeeping", en Young, Nigel J. (comp.), *The Oxford International Encyclopedia of Peace*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 386-406.
- Doornbos, Martin, "Fragile States or Failing Models? Accounting for the Incidence of State Collapse", en Martin Doornbos, Susan Woodward y Silvia Roque (comps.), *Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works*, Madrid, FRIDE Working Paper núm. 19, 2006, pp. 1-13.
- Doyle, Michael, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part I", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, núm. 3, 1983, pp. 205-235.
- , "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part II", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, núm. 4, 1983, pp. 323-353.
- , "Liberalism and World Politics", *The American Political Science Review*, vol. 80, núm. 4, 1986, pp. 1151-1169.
- Doyle, Michael y Stefano Recchia, "Liberalism in International Relations", en Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser y Leonardo Morlino (comps.), *International Encyclopedia of Political Science*, Los Angeles, SAGE, 2011, pp. 1434-1439.
- Duffield, Mark, *Global Governance and the New Wars*, Londres, Zed Books, 2001.
- , *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Cambridge, Polity Press, 2007.
- Durch, William J. y Tobias C. Berkman, "Restoring and Maintaining Peace: What We Know So Far", en William J. Durch, (comp.), *Twenty-First-Century Peace Operations*, Washington, United States Institute of Peace y The Henry L. Stimson Center, 2006, pp. 1-48.
- Elman, Miriam Fendius (comp.), *Paths to Peace: Is Democracy the Answer?*, Cambridge, MIT Press, 1997.
- Ertman, Thomas, "State Formation and State Building in Europe", en Thomas Janoski, Robert R. Alford, Alexander M. Hicks y Mildred A.

- Schwartz (comps.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp. 367-383.
- Fischer, Markus, *Liberal Peace: Ethical, Historical, and Philosophical Aspects*, BCSIA Discussion Paper 2000-07, Kennedy School of Government, Harvard University, abril 2000, en <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/fischer.pdf> [15 de abril de 2011].
- Fortna, Virginia Page, "Interstate Peacekeeping: Causal Mechanisms and Empirical Effects", *World Politics*, vol. 56, núm. 4, 2004, pp. 481-519.
- Fritz, Verena y Alina Rocha Menocal, "Understanding State-Building from a Political Economy Perspective: An Analytical and Conceptual Paper on Processes, Embedded Tensions and Lessons for International Engagement", Report for DFID's Effective and Fragile States Teams septiembre 2007, en <http://www.odt.org.uk/resources/download/1340.pdf> [27 de diciembre de 2010].
- Fukuyama, Francis, "The End of History?", *National Interest*, vol. 16, verano de 1989, pp. 3-18.
- , *The End of History and the Last Man*, Nueva York, Free Press, 1992.
- , *State-building: Governance and World Order in the Twenty-first Century*, Londres, Profile Book, 2004.
- Galtung, Johan, "Violence, Peace, and Peace Research", *Journal of Peace Research*, vol. 6, núm. 3, 1969, pp. 167-191.
- , "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding", en Johan Galtung (comp.), *Peace, War and Defence: Essays in Peace Research*, vol. 2, Copenhague, Christian Ejlertsen, 1976, pp. 282-304.
- Gates, Scott, Torbjorn L. Knutsen y Jonathon W. Moses, "Democracy and Peace: A More Skeptical View", *Journal of Peace Research*, vol. 33, núm. 1, 1996, pp. 1-10.
- Gellner, Ernest, *Nations and Nationalism*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- Ghani, Ashraf y Clare Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- Goetze, Catherine y Dejan Guzina, *Statebuilding and Nationbuilding International Studies Encyclopedia Online*, 2010, en http://www.isacompendium.com/subscriber/tocnode?id=g9781444336597_chunk_

- g978144 433659718_ss1-12 sólo para suscriptores [10 de marzo de 2010].
- Gourlay, Catriona, *EU-UN Cooperation in Peacebuilding: Partners in Practice?*, Nueva York y Ginebra, United Nations Publications, 2009.
- Gros, Jean-Germain, "Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda y Haiti", *Third World Quarterly*, vol. 17, núm. 3, 1996, pp. 455-471.
- Hay, Colin y Michael Lister, "Introduction: Theories of the State", en Colin Hay, Michael Lister y David Marsh (comps.), *The State: Theories and Issues*, Londres, Palgrave Macmillan, 2006, pp. 1-20.
- Hay, Colin, Michael Lister y David Marsh (comps.), *The State: Theories and Issues*, Londres, Palgrave Macmillan, 2006.
- Heathershaw, John, "Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses", *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 36, núm. 3, 2008, pp. 597-621.
- Hobsbawm, Eric, *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Ingram, Sue, *Key Concepts and Operational Implications in Two Fragile States: The Case of Sierra Leona and Liberia*, Banco Mundial / PNUD, 2010.
- Jackson, Robert, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- , *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Jones, Bruce, "The Challenges of Strategic Coordination: Containing Opposition and Sustaining Implementation of Peace Agreements in Civil Wars", IPA Policy Paper Series on Peace Implementation, Nueva York, International Peace Academy, 2001.
- Kant, Immanuel, *Perpetual Peace: A Philosophical Essay*, Londres, George Allen & Unwin Ltd, 1905 [1795].
- Keohane, Robert O., "Political Authority After Intervention: Gradations in Sovereignty", en J. L. Holzgrefe y Robert O. Keohane (comps.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 275-298.
- Krasner, Stephen, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.
- , "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsing and Failing States", *International Security*, vol. 29, núm. 2, 2004, pp. 5-53.

- League of Nations, "Convention on Rights and Duties of States", *League of Nations Treaty Series*, vol. 165, núm. 3802, 1936.
- Miguel, Edward, "Poverty and Violence: An Overview of Recent Research and Implications for Foreign Aid", en Lael Brainard y Derek Chollet (comps.), *Too Poor for Peace?: Global Poverty, Conflict, and Security in the 21st Century*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2007, pp. 50-59.
- Miller, Paul, "Bush on Nation Building and Afghanistan Foreign Policy", 17 de noviembre de 2010, en http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2010/11/17/bush_on_nation_building_and_afghanistan_0 [24 de diciembre de 2010].
- Montesquieu, Charles de Secondat, barón de, *The Spirit of the Laws*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002 [1748].
- Newman, Edward, Roland Paris y Oliver P. Richmond, "Introduction", en Edward Newman, Roland Paris y Oliver P. Richmond, (comps.), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, Nueva York, United Nations University Press, 2009, pp. 3-25.
- NSS, The National Security Strategy of the United States of America, en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss.pdf>, 2002.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "State-building in Situations of Fragility: Initial Findings", agosto de 2008, <http://www.oecd.org/dataoecd/62/9/41212290.pdf> [20 de octubre de 2010].
- , "Do No Harm: International Support for Statebuilding", 2010, en <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4310041E.pdf> [28 de diciembre de 2010].
- Oneal, John R. y Bruce Russett, "The Kantian Peace: The Pacific Benefits of Democracy, Interdependence, and International Organizations, 1885-1992", *World Politics*, vol. 52, núm. 1, 1999, pp. 1-37.
- ONU, "UN Peacebuilding: An Orientation", septiembre de 2010, http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding_orientation.pdf [16 de mayo de 2012].
- , Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, 2008, en http://pbpu.unlb.org/PBPS/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf [4 de mayo de 2009].
- Ottaway, Marina, "Nation-building and State Disintegration", en Mengis-

- teab, Kidane y Cyril Daddieh (comps.), *State Building and Democratisation in Africa*, Londres, Praeger Publishers, 1999, pp. 83-97.
- Owen, John, "How Liberalism Produces Democratic Peace", *International Security*, vol. 19, núm. 2, 1994, pp. 87-125.
- Paris, Roland, "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism", *International Security*, vol. 22, núm. 2, 1997, pp. 54-89.
- , *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- , "Understanding the 'Coordination Problem' in Postwar Statebuilding", en Roland Paris y Timothy Sisk (comps.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Nueva York, Routledge, 2009, pp. 53-78.
- , "Saving Liberal Peacebuilding", *Review of International Studies*, vol. 36, núm. 2, 2010, pp. 337-365.
- Paris, Roland y Timothy Sisk, "Managing Contradictions: the Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding", 2007 en <http://www.ipacademy.org/asset/file/211/iparpps.pdf> [16 de mayo de 2008].
- Paris, Roland y Timothy Sisk (comps.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Nueva York, Routledge, 2009.
- Paris, Roland y Timothy Sisk, "Introduction: Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding", en Roland Paris y Timothy Sisk (comps.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Nueva York, Routledge, 2009, pp. 1-20.
- Peoples, Columba y Nick Vaughan-Williams, *Critical Security Studies: An Introduction*, Oxon, Routledge, 2010.
- Poggi, Gianfranco, "Theories of State Formation", en Kate Nash y Alan Scott (comps.), *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Oxford, Blackwell Publishing, 2004, pp. 95-106.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], *Human Development Report: Concept and Measurement of Human Development*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 1990.
- Ramsbotham, Oliver y Tom Woodhouse, "Introduction", *International Peacekeeping*, vol. 7, núm. 1, 2000, pp. 1-7.
- Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse y Hugh Miall, *Contemporary Conflict Resolution*, Cambridge, Polity Press, 2005.

- Rice, Susan E., "Poverty Breeds Insecurity", en Lael Brainard y Derek Chollet (comps.), *Too Poor for Peace?: Global Poverty, Conflict, and Security in the 21st Century*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2007, pp. 31-49.
- Richmond, Oliver, "The Globalization of Responses to Conflict and the Peacebuilding Consensus", *Cooperation and Conflict*, vol. 39, núm. 2, 2004, pp. 129-150.
- , "UN Peace Operations and the Dilemmas of the Peacebuilding Consensus", *International Peacekeeping*, vol. 11, núm. 1, 2004, pp. 83-101.
- , "The Problem of Peace: Understanding the 'Liberal Peace'", *Conflict, Security and Development*, vol. 6, núm. 3, 2006, pp. 291-314.
- , *The Transformation of Peace*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2007.
- , *Peace in International Relations*, Abingdon, Routledge, 2008.
- Richmond, Oliver y Jason Franks, "Liberal Hubris? Virtual Peace in Cambodia", *Security Dialogue*, vol. 38, núm. 1, 2007, pp. 27-48.
- Richmond, Oliver y Jason Franks, *Liberal Peace Transitions: Between State-building and Peacebuilding*, Edinburgo, Edinburgh University Press, 2009.
- Rocha Menocal, Alina, "State-building for Peace: A New Paradigm for International Engagement in Post-Conflict Fragile States?", Workshop paper for the European Report on Development, 2009, en <http://www.odi.org.uk/resources/download/4553.pdf> [24 de diciembre de 2010].
- Rosato, Sebastian, "The Flawed Logic of Democratic Peace Theory", *The American Political Science Review*, vol. 97, núm. 4, 2003, pp. 585-602.
- Rotberg, Robert, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators", en Robert Rotberg (comp.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2003, pp. 1-28.
- , "The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention and Repair", en Robert Rotberg, (comp.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004, pp. 1-50.
- Russett, Bruce, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

- Santoro, Maurício y Ramon Blanco, “Segurança, Desenvolvimento e Democracia: Do Trilema da Guerra Fria à Simbiose Contemporânea”, en Renata Avila de Melo Rosa y Carlos Federico Domínguez (comp.), *América Latina no Labirinto Global: Economia, Política e Segurança*, vol. 2, Curitiba, Editora CRV, 2012, pp. 241-256.
- Schumpeter, Joseph, “The Sociology of Imperialism”, en Joseph Schumpeter (comp.), *Imperialism and Social Classes: Two Essays by Joseph Schumpeter*, Cleaveland, Meridian Books, 1966 [1919], pp. 2-98.
- Scott, Zoe, “Literature Review on State-Building”, International Development Department / Governance and Social Development Resource Centre Framework / University of Birmingham, mayo de 2007, <http://www.gsdrc.org/docs/open/HD528.pdf> [20 de abril de 2009].
- Sen, Amartya, “Violence, Identity and Poverty”, *Journal of Peace Research*, vol. 45, núm. 1, 2008, pp. 5-15.
- Smith, Anthony D., *Nationalism and Modernism: A Critical Survey of Recent Theories of Nations and Nationalism*, Londres, Routledge, 1998.
- Smith, Anthony D. y John Hutchinson (comps.), *Nationalism*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- Soto, Alvaro de y Graciana del Castillo, “Obstacles to Peacebuilding”, *Foreign Policy*, 94, primavera de 1994, pp. 69-83.
- Themnér, Lotta y Peter Wallensteen, “Armed conflict, 1946-2010”, *Journal of Peace Research*, vol. 48, núm. 4, 2011, pp. 525-536.
- Tilly, Charles (comp.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975.
- , “Reflections on the History of European State-Making”, en Charles Tilly (comp.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, pp. 3-83.
- Traub, James, “Inventing East Timor”, *Foreign Affairs*, vol. 79, núm. 4, 2000, pp. 74-89.
- Vincent, Andrew, “Conceptions of the State”, en Mary Hawkesworth y Maurice Kogan (comps.), *Encyclopedia of Government and Politics*, vol. I, Londres, Routledge, 1992, pp. 43-55.
- Weber, Max, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, ed. de Guenther Roth y Claus Wittich, Berkeley, University of California Press, 1978 [1922].
- Whaites, Alan, *States in Development: Understanding State-building*, DFID Working Paper, 2008.

Zartman, William, "Introduction: Posing the Problem of State Collapse", en William Zartman (comp.), *Collapsed States: The Disintegration and the Restoration of Legitimate Authority*, Londres y Boulder, Lynne Rienner, 1995, pp. 1-11.