

Construcción estatal en la agenda de seguridad de Naciones Unidas

*Magda Lorena Cárdenas**

Resumen

La agenda de seguridad de Naciones Unidas ha experimentado una ampliación en virtud del carácter transnacional de las amenazas, así como de los conflictos que de manera creciente involucran actores no estatales. Por lo anterior, la noción de seguridad multidimensional fija las acciones de Naciones Unidas planteando serios desafíos en su estructura y en la definición misional y táctica de las operaciones de paz así como de los principios, tales como la responsabilidad de proteger.

En dicho contexto, este artículo explora la pertinencia y funcionalidad del ejercicio de construcción estatal en la agenda de seguridad de Naciones Unidas; particularmente en el marco de las misiones de consolidación de la paz. Sin embargo, el concepto integral de construcción estatal, solo llegará a materializarse en la medida en que las misiones de consolidación de Naciones Unidas asuman como prioritario la contextualización de sus estrategias con las potencialidades y necesidades del país destinatario.

Palabras clave: construcción estatal, seguridad multidimensional, consolidación de la paz, Naciones Unidas.

* Magíster en Análisis de problemas políticos e internacionales del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, Academia Diplomática de San Carlos. Internacionalista y politóloga de la Universidad del Rosario. Ha sido catedrática de la Universidad del Rosario y actualmente de la Pontificia Universidad Javeriana. Asesora política del Programa Presidencial de Derechos y DIH desde el 2008. Columnista en el tema de política exterior para la Cooperación Internacional para el Desarrollo Andino (Cidan). Correo electrónico: magda_cardenas29@yahoo.com.

Abstract

The security agenda of the United Nations has suffered an extension by the transnational nature of threats and conflicts that increasingly involve non-state actors. By these means, the notion of multidimensional security defines UN actions, posing important challenges in its structure, mission definition and peace operation tactics, and principles such as responsibility to protect.

In this context, the article explores the great relevance and functionality acquired by state building in the UN security agenda, particularly in the context of peace building operations. However, the whole concept of state building will only materialize if UN missions assume as a priority the contextualization of their strategies taking into account the potential and the needs of the recipient country.

Keywords: State building, United Nations, multidimensional security, peace building.

Introducción

El objetivo de garantizar la seguridad va más allá de una protección territorial y material del Estado, pues involucra temas como el fortalecimiento institucional y las estrategias de desarrollo. En reconocimiento de lo anterior, la agenda de seguridad de Naciones Unidas ha adoptado un enfoque multidimensional, que se traduce en un desafío para la Organización y exige dar un mayor alcance a sus operaciones de paz, llevándolas del campo diplomático y humanitario, al apoyo del proceso de construcción estatal que debe darse en los destinatarios de sus acciones.

Así, la seguridad multidimensional requiere garantizar que los Estados cuenten con las herramientas para dar cumplimiento a sus funciones primarias, como la protección y la provisión de servicios, y otras funciones de menor visibilidad, pero no por ello poco importantes para la integridad y proyección del Estado, como la generación de un proyecto político nacional, resultado del desarrollo institucional y de sus bases sociales. Si bien, la construcción estatal y la búsqueda de un desarrollo endógeno, no se ubican explícitamente en las competencias formales ni en el mandato de las operaciones de paz de Naciones Unidas, es posible evidenciar cómo estas se incorporan en su fortalecimiento.

La construcción estatal y la búsqueda de un desarrollo endógeno adquieren gran relevancia, en particular en lo concerniente a las misiones de consolidación de paz, dado que es a través de ellas como se fijan los cimientos institucionales para la reconciliación nacional, la configuración de un proyecto político sólido y el desarrollo del Estado. De ahí que este artículo centre en estas misiones su principal objeto de análisis, esto es, el potencial

que tienen para convertirse en agentes de construcción estatal; al mismo tiempo, este trabajo da cuenta de las principales limitaciones de estas.

Para llegar a identificar los factores que pueden conducir a que una operación de consolidación de paz contribuya efectivamente al desarrollo institucional –y por ello a la construcción estatal–, es preciso hacer una revisión conceptual y misional en términos de agenda de la Organización. Del mismo modo, es pertinente un estudio de caso que permita evidenciar si en la práctica las misiones de consolidación de paz contribuyen o no a la construcción estatal.

En un primer segmento, se analizará el instrumento de construcción estatal, luego, se explorará su pertinencia en la agenda de seguridad de Naciones Unidas y su operacionalización a través del caso de Burundi. Para ello se estudiarán las áreas de intervención contenidas en el mandato y los resultados a los que dieron lugar.

Por último, se analizará el estado de las misiones de consolidación de paz de Naciones Unidas con sus principales logros y desaciertos. Se identificarán sus principales retos en términos operativos y políticos, frente a los cuales vale la pena destacar el significado de la contextualización de la misión para garantizar un mandato de construcción estatal.

1. Construcción estatal

Ante la evidencia de la fragilidad del Estado como hecho que condiciona el conflicto, es válido abordar el concepto de construcción estatal, el cual puede definirse como un instrumento que da respuesta a los problemas estructurales que afectan a los Estados y pueden conducirlos a una condición de “fallidos” o “débiles”, con lo que se convierten en un riesgo para la estabilidad del orden internacional (Fukuyama, 2004).

Se presenta así, como una estrategia para la agenda de seguridad multidimensional, que integra elementos de la agenda de seguridad clásica pero reconoce que la protección del Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para garantizar su operancia y legitimidad, y servir de este modo, a sus destinatarios preferentes: el individuo y la sociedad. Por ello, se requiere incorporar y establecer una estrecha relación entre las ideas de desarrollo, seguridad humana y fragilidad estatal (Duffield, 2011).

Ante una condición de debilidad estatal, es trascendental elaborar un conjunto de estrategias orientado a la creación de nuevas instancias gubernamentales y/o fortalecimiento de las existentes, a partir del trabajo en las diferentes áreas de acción del Estado, la economía, el diseño institucional y administrativo, la estructura jurídica y los factores sociales y culturales.

Para llevarlo a la práctica, puede ser necesario conceder un poder transitorio a una instancia internacional hasta lograr la capacidad local efectiva para el cambio. Sin embargo, se debe resaltar que la construcción estatal no constituye la apropiación de un modelo foráneo considerado como exitoso. El ejercicio de construcción estatal consiste en superar fallas endógenas y, con ello, eliminar las raíces del conflicto y desarrollar la capacidad institucional con el concurso de los actores sociales (Marshall, 2011).

De tal manera que la construcción estatal puede definirse también como la acción dirigida a consolidar la capacidad del Estado, sus instituciones y legitimidad con relación a un efectivo proceso político para negociar sus demandas y las de los grupos sociales. Fundamentalmente, consiste en una acción doméstica, aunque puede contar con la asistencia internacional, teniendo claro que la responsabilidad asumida por esta última, no sustituye aquella que corresponde al Estado destinatario de una operación con mandato de construcción estatal.

La aplicación de este instrumento hace necesaria la convergencia de estrategias con destino a la seguridad multidimensional y esta, a su vez, se convierte en una herramienta funcional para la definición e implementación de una agenda de paz. No obstante, la construcción estatal y la construcción de paz no son sinónimos; pueden resultar complementarias, pero dado el contexto en el que se materialicen, pueden incluso ser excluyentes. La construcción de paz se ubica en un entorno de posconflicto, su objetivo es avalar condiciones para el proceso de transición y para la sostenibilidad de los acuerdos; la construcción estatal por su parte, tiene que ver con la institucionalización de la paz.

2. Consolidación de la paz en la agenda de seguridad de Naciones Unidas

Una vez se analizó la noción de construcción estatal, se pretende en esta instancia reconocer su incidencia en la agenda de seguridad de Naciones Unidas. Desde esta perspectiva, llevar la seguridad colectiva de la retórica de la Organización y de la declaración de principios a una efectiva operacionalización, implica que la estructura organizacional y la definición misional y táctica de las operaciones de paz, involucren el fortalecimiento de las instituciones en los Estados destinatarios de sus acciones. Pese a no ser este el objetivo que dio lugar a Naciones Unidas, la construcción estatal se inscribe en su agenda de seguridad y en su esquema de acciones de paz, tras advertir el grave riesgo que representa la fragilidad estatal para la estabilidad y seguridad del sistema internacional.

El concepto de paz evoluciona, y una de sus manifestaciones es la de generar espacios para estrategias de construcción estatal. *Un programa de paz* de 1992, que presentó Boutros Boutros-Ghali (entonces secretario general de Naciones Unidas), constituye un hito en la búsqueda de traducir en estrategias concretas el discurso de seguridad colectiva de la Organización. A partir de este programa se puntualiza una estructura de las operaciones

de paz que se desarrollarán a través de los instrumentos de diplomacia preventiva, establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz¹.

La apuesta del Programa de Paz resulta ambiciosa en la medida que quiere proyectar la labor de Naciones Unidas más allá de los buenos oficios, e incorporar la paz positiva², concepto al que subyace el compromiso de contribuir al desarrollo de capacidades estatales y el fortalecimiento de la ciudadanía. De esta forma, puede identificarse un primer referente de la construcción estatal en la agenda de seguridad de Naciones Unidas.

Ghali considera ineludible contextualizar las misiones, de modo que su estructura y mandato puedan contrarrestar las nuevas amenazas a la seguridad que involucran elementos socioeconómicos, culturales y geográficos, por encima de la noción clásica de protección e integridad territorial. Como respuesta a lo anterior, surgieron el “Suplemento del programa de paz”³ y posteriormente “Un programa de desarrollo” a partir de los cuales se amplía el espectro temático de las misiones de paz, y se generan compromisos específicos en términos del fortalecimiento de las capacidades de gestión estatal.

Cuando la agenda de Naciones Unidas admite su compromiso con la temática del desarrollo, hace un avance ostensible hacia la construcción estatal. Así lo confirma el informe Brahimi (2000)⁴, el cual evalúa la pertinencia y funcionalidad de las diferentes áreas de intervención en las misiones de paz de Naciones Unidas. Desde su perspectiva, la transformación del contexto internacional contribuye en una nueva generación de operaciones de paz de carácter multidimensional, que típicamente desplegadas en la fase final del conflicto armado interno, deben emplear una suma de capacidades militares, policiales y del personal civil, con el fin de apoyar la aplicación de un acuerdo de paz

- 1 La diplomacia preventiva se define como las “medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que estos si ocurren se extiendan”. Por su parte, el establecimiento de la paz tiene por objeto apoyar la implementación de los acuerdos generados entre las partes y preservar una paz que aún es frágil. El mantenimiento de la paz, hace referencia a las acciones de la Organización con un carácter multidimensional, concebidas para lograr la aplicación de acuerdos de paz amplios y ayudar a establecer las bases de una paz sostenible. Finalmente, y en la que se centra el presente estudio, se encuentra el fortalecimiento de la paz que constituye el conjunto de “medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto”. Las anteriores definiciones están incorporadas en *Un programa de paz* (Informe del secretario general Boutros Boutros-Ghali, 17 de junio de 1992).
- 2 Resulta pertinente remitirse al concepto de paz positiva de Johan Galtung (1996), quien la entiende como la confluencia de tres elementos: seguridad, desarrollo político y desarrollo social.
- 3 El documento del secretario general, *Suplemento de un programa de paz* se presenta en el marco del cincuentenario de las Naciones Unidas.
- 4 El informe del Grupo de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, dado a conocer por Lajdar Brahimi (2000), ofrece un examen amplio de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos. Realizado a solicitud del secretario general con el ánimo de evaluar la situación de las misiones con sus aciertos y principales falencias. A partir de ello, se formulan recomendaciones tanto en materia política y estratégica como operacionales e institucionales para hacer más efectivas las misiones de paz de la Organización.

integral e inclusivo⁵. ¿Qué se entiende entonces por acuerdo de paz integral? Aquel que plantea medidas de solución para los problemas de fondo que dieron origen al conflicto, al mismo tiempo que limita las posibilidades de reanudación de este.

Se reconoce así que una victoria coyuntural en términos militares no garantiza que la seguridad sea sostenible; por el contrario, esta visión multidimensional que opera en el plano económico, cultural y social, puede facilitar la sostenibilidad de los acuerdos. Dichas acciones que incorporan la asistencia para la reconciliación nacional, la promoción de la participación y las herramientas de orden político y social, ponen en evidencia el amplio concepto de seguridad que subyace a la política de Naciones Unidas⁶.

En este contexto, la estrategia de consolidación de la paz dirigida a proporcionar al Estado las condiciones para su reconstrucción, reconciliación nacional e reincorporación a la vida civil de los actores en conflicto, responde a los desafíos que fija el instrumento de construcción estatal. Para Brahimi (2000), la consolidación es un proceso integral que va más allá de la ausencia de guerra e implica construir bases sostenibles para la paz.

Otro de los hitos en la evolución de la agenda de seguridad de Naciones Unidas que hace posible la incorporación del instrumento de consolidación de la paz, y que compromete a la Organización con la construcción estatal, es el informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, a cargo del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio convocado en el 2004 por el secretario general, Kofi Annan (2005). Siguiendo esta misma lógica, su informe *Un concepto más amplio de libertad*, reconoce los tres ámbitos de trabajo para la Organización, y por ello puede establecerse un vínculo con la noción de seguridad multidimensional, e incluso con la construcción estatal, a través de sus componentes: libertad para vivir sin miseria, libertad para vivir sin temor, libertad para vivir en dignidad.

En los dos documentos citados, se destaca lo oportuno de impulsar el instrumento de consolidación de la paz. Así, el 20 de diciembre de 2005 se creó la Comisión de Consolidación de la Paz⁷. El secretario general destacó también la función de la Comisión en la definición de estrategias integrales y de mayor impacto, que a la postre pueden redundar en la construcción estatal.

En síntesis, puede señalarse que el concepto de consolidación en el marco de la agenda de seguridad multidimensional de Naciones Unidas, engloba dos tareas esenciales: por un lado, la tarea de evitar un retorno a la guerra y, por otro, la de establecer una paz positiva

5 El carácter multidimensional de las operaciones se reconoce como principio de acuerdo con los contenidos del informe *UN Nations peacekeeping operations. Principles and guidelines*. Department of Peacekeeping Operations. Department of field support (Nueva York, 2008).

6 En el párrafo 21, destaca la necesidad de ampliar la agenda temática en aras de una auténtica resolución de conflictos. “En los acuerdos negociados no solo se abordaban temas militares, sino que además se resolvía una amplia gama de cuestiones civiles”.

7 Por medio de las resoluciones A/RES/60/180 y S/RES/1645(2005) de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

a través de un trabajo sobre las causas del conflicto. La primera, da respuesta a los imperativos de corto plazo que siguen inmediatamente al acuerdo; mientras que la segunda intenta atender un objetivo de largo plazo: la transformación de fondo de instituciones y sociedades destruidas por conflictos violentos. Sin esta segunda tarea, el fin de la violencia no sería más que algo momentáneo. De esta forma, el papel de las Naciones Unidas y de sus operaciones de paz, en particular las de consolidación, consiste en asistir en la rehabilitación de las crisis internas complejas, ayudando, así, a edificar y fundamentar una paz autosustentada, es decir, una paz que perdure después de que los garantes de la paz –los actores externos– se retiren (Almeida, 2009).

2.1. Consolidación en marcha: el caso de Burundi

A través de la Comisión de Consolidación de Paz, se han estructurado y liderado misiones en Sierra Leona, República Centroafricana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia y Burundi. La elección de estos países como primeros destinatarios de sus acciones no es fortuita, obedece a un reconocimiento de su fragilidad estatal como factor de riesgo regional. De acuerdo con el planteamiento de Francis Fukuyama (2004), los denominados Estados fallidos y Estados débiles, pueden convertirse en una amenaza para la seguridad, en tanto que los problemas que los caracterizan tienen una comprobada capacidad de réplica y, por ende, son una fuente de inestabilidad regional.

Para efectos de este análisis, se reseñará el caso de Burundi, en el cual la diversidad étnica⁸ y las serias dificultades para alcanzar la construcción nacional –pese a la firma de un acuerdo de paz–, dieron lugar a la intervención de Naciones Unidas. En marzo de 2004, el secretario general, Kofi Annan, solicitó al Consejo de Seguridad la intervención en Burundi. Se expidió la resolución 1545, mediante la cual: “decidió autorizar el despliegue de la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB) por un periodo inicial de seis meses”⁹, a fin de apoyar y acompañar las medidas que deberían ser tomadas por la población para restablecer una paz duradera y lograr la reconciliación nacional, como estaba previsto en el Acuerdo de Paz y Reconciliación en Burundi, firmado en Arusha el 28 de agosto de 2000.

El cumplimiento del Acuerdo de Paz de Arusha, comprometía también garantizar los medios para la realización de elecciones libres y transparentes en 2005. El primer paso, fue el referéndum para la aprobación de una nueva Constitución, a través de la cual se otorgaba cuotas en el Parlamento a hutus y tutsis, y escaños por minoría a los twas. El segundo paso lo constituyó la realización de elecciones legislativas que condujo al Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia (National Council for the Defense of

8 Sobresalen tres grandes grupos: hutus que representan el 85% de la población, tutsis con un 14% y twas con 1%.

9 Resolución 1545 aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4975ª sesión, celebrada el 21 de mayo de 2004.

Democracy-Forces for the Defense of Democracy), partido de base hutu, a ser el vencedor en los comicios.

En 2006, se diseñó el “Marco estratégico para la consolidación de la paz en Burundi” (PBC/2/BDI/10) que involucró diferentes agencias del sistema de Naciones Unidas, así como otros entes internacionales y organizaciones no gubernamentales. Se determinaron como ejes estratégicos: a) promoción de la buena gobernanza; b) acuerdo general de cesación del fuego entre el gobierno y el Partido para la Liberación del Pueblo Hutu-Fuerzas Nacionales de Liberación (Palipehutu-FNL); c) seguridad, d) justicia, promoción de los derechos humanos y lucha contra la impunidad, y e) cuestión de la tierra y recuperación socioeconómica.

La misión consiguió desarrollar un marco jurídico, institucional, estratégico y operacional con el objetivo de hacer eficaz la lucha contra la proliferación de armas pequeñas y ligeras y la remoción de minas antipersona¹⁰. Del mismo modo, se trabajó en el fortalecimiento de la capacidad operativa de la policía, las fuerzas militares, la profesionalización del Servicio Nacional de Inteligencia y la incorporación de la lógica de seguridad ciudadana, hecho que instauró un logro significativo.

En materia de asistencia para el desarrollo, se obtuvo el apoyo financiero de diez millones de dólares proporcionados por el Banco Mundial, en aras de respaldar la capacidad institucional para asumir el programa de desmovilización de los combatientes de las Fuerzas Nacionales de Liberación (FNL). La importancia del trabajo interagencial se hizo evidente en este caso; el papel del Banco Mundial resultó determinante y se organizaron también encuentros subregionales con el propósito de mejorar la colaboración entre los cuerpos de seguridad de los países miembro de la Comunidad Económica de los Estados del África Central (CEEAC) y la Comunidad del África Oriental, así como la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos.

3. Consolidación de la paz y construcción estatal

3.1. ONUB: lecciones y desafíos

Un análisis integral de los resultados de la misión de consolidación de paz en Burundi debe realizarse desde dos perspectivas. La primera, debe tener en cuenta el concepto mis-

10 Se removieron las minas de casi 200.000 metros cuadrados de tierras agrícolas, cifra que representa el 99% de las zonas que se sospechaba estaban minadas y que habían sido previamente identificadas en todo el país, y se han destruido 6.980 artefactos explosivos.

Comisión de Consolidación de la Paz, tercer periodo de sesiones. Formación encargada de Burundi, 4 de febrero de 2009. Examen de los progresos realizados en la aplicación del Marco Estratégico para la Consolidación de la Paz en Burundi. Segundo informe provisional. Asamblea General Consejo de Seguridad. PBC/3/BDI/2.

mo de consolidación, entendido como el conjunto de “medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar (...) la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto”¹¹. La segunda –aceptando que los cambios en la agenda de seguridad de Naciones Unidas hacen que sean mayores sus competencias– consiste en reconocer la contribución de Naciones Unidas al proceso de construcción estatal de Burundi.

Es posible evidenciar las fortalezas del instrumento de consolidación de paz y los aciertos en la estructura operativa dispuesta para esta misión. Sin embargo, este ejercicio de análisis permite reconocer que en términos de construcción estatal, Burundi no ha concluido el proceso y persisten problemas estructurales que impiden alcanzar eficacia estatal y buen gobierno. De tal suerte que son múltiples los retos de la Organización frente a la generación de capacidad institucional legítima y sostenible que faciliten la proyección del Estado y que involucren a la ciudadanía en la generación de un proyecto político nacional. La misión de Naciones Unidas trabajó en el ámbito de la promoción de la buena gobernanza y la democracia; no obstante, algunas iniciativas que lograron materializarse en el plano jurídico no corresponden a la realidad política de Burundi.

El objetivo de la misión, orientado a dar cumplimiento a los acuerdos de cesación del fuego e investigar sus infracciones, resultó un éxito. No solo se hizo respetar el Acuerdo de Arusha y se dio lugar a la desmovilización, sino que también se ayudó a que las FNL, no signatarias de Arusha, se comprometieran a dejar las armas. El Fondo para la Consolidación de la Paz, por conducto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), prestó su apoyo con 6,9 millones de dólares para fomentar los conocimientos especializados y la capacidad de respuesta de la policía. Del mismo modo, el trabajo de profesionalización de las FFMM se registra como uno de los principales alcances.

Por otra parte, el objetivo de garantizar los procesos de desarme, desmovilización y reinserción de los combatientes, arroja resultados satisfactorios. Según el informe de la Comisión de Consolidación, unos 23.022 adultos combatientes y 3.261 niños habían dejado las armas hasta 2008. En cuanto al objetivo de contribuir a las condiciones de seguridad requeridas para la provisión de asistencia humanitaria y para facilitar el regreso voluntario de los refugiados y de los desplazados, se llevó a cabo un trabajo coordinado con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur).

En materia de fortalecimiento del sector justicia, área de vital importancia en el proceso de construcción estatal, Burundi contribuyó al impulso de procesos que se mantenían en la impunidad. Cerca de 1.621 causas atrasadas pudieron avanzar y se hizo posible dinamizar el sistema de acceso a la justicia consiguiendo registrar 2.115 causas nuevas. La justicia transicional ha sido destinataria de múltiples esfuerzos apoyados por el Fondo de Consolidación y el PNUD.

11 Se retoma el concepto de Boutros Boutros-Ghali contenido en *Un programa de paz*.

El apoyo de estas instancias permitió también avanzar en el proceso de reconciliación nacional, estableciendo el Foro Permanente para el Diálogo en octubre de 2009, con el apoyo del Fondo para la Consolidación de la Paz y del PNUD; este escenario ayudó a reunir a 38 partidos políticos, incluidos los grupos rebeldes, el 30% de cuyos representantes eran mujeres.

Otro de los puntos neurálgicos en un proceso de consolidación que aspire a la construcción estatal en Burundi, debe priorizar el tema del empleo, en particular en la población joven. Un proyecto de 4,2 millones de dólares para los jóvenes, por conducto del Fondo de Naciones Unidas para las Poblaciones, ofreció oportunidades económicas a más de 14.000 jóvenes en obras públicas.

Los anteriores avances registrados en el marco de la misión generaron optimismo entre analistas, Estados cooperantes, organismos internacionales y en la ciudadanía misma frente al futuro de Burundi. Sin embargo, las expectativas excedieron las condiciones políticas de dicha nación.

En términos de construcción estatal, una de las grandes deudas se encuentra en la lucha contra la corrupción. Aún la voluntad política no alcanza a traducirse en estrategias concretas ni en el ámbito central ni en el regional. La mala gestión de los asuntos públicos es una de las causas generadoras del conflicto y una falla estructural que impide la creación de capacidades estatales. Del mismo modo, la campaña presidencial de Pierre Nkurunziza, reconocida en principio por su contenido programático, terminó con múltiples cuestionamientos relacionados con la corrupción y el direccionamiento de la campaña por parte del Ejecutivo, en detrimento de la oposición, manifestando así que los “mitos fundacionales” no siempre garantizan la existencia de un Estado democrático.

Por otro lado, se experimentó un incremento en los niveles de inseguridad. Si bien, la ONUB logró dar solución a un conflicto de relevancia capital, no pudo ser igualmente efectiva en eliminar los factores estructurales del conflicto social. Los nuevos focos de inseguridad están en “bandas” o grupos armados menores, cuyo fin no es dar lugar a una rebelión ni alcanzar el poder político. Se trata de estructuras criminales o también de luchas entre facciones.

El proceso de Burundi permite extraer varias lecciones. Primera, la consecución de un acuerdo de paz no puede considerarse el fin último de una misión, como tampoco la negociación es sinónimo de reconciliación nacional. La misión de Naciones Unidas en su fase de mantenimiento, logró de manera efectiva el cometido de la negociación; no obstante, en su fase de consolidación, no consiguió cubrir a cabalidad el objetivo de dar sostenibilidad a los acuerdos.

Por otro lado, Burundi se encuentra aún muy lejos de involucrarse en la urbanización, condición ineludible en un proceso exitoso de construcción estatal. Las perspectivas de crecimiento y desarrollo económico pueden proyectarse en el mediano plazo debido a la

concentración en un modelo de protección agrícola y a la alta fragmentación de la sociedad.

El factor cultural sigue siendo un elemento determinante en el ejercicio del poder. Persiste una élite tutsi en contraposición a una masa hutu en condiciones de pobreza y con limitadas posibilidades de ascenso en el esquema socioeconómico.

La población de Burundi admite que la división entre hutus y tutsis ya no existe. En efecto, no está presente como solía ser pero tiene posibilidades de regresar (...). Existen señalamientos sobre la posibilidad de establecer una alianza pro hutu con el FDLR. El cese a la confrontación entre hutus y tutsis no se traduce en paz. Si bien, Burundi ha dejado de experimentar los niveles de violencia que la caracterizaban, sigue siendo un país polarizado lejos aún de entenderse y proyectarse como un Estado multicultural (Peterson, 2011).

Lo anterior muestra que la importación del modelo de construcción estatal desde la perspectiva occidental no resultó del todo adecuada. La misión no logró la capacidad suficiente para generar desarrollo endógeno y construcción institucional. Sin desconocer los logros, esta experiencia deja serias señales de alerta y lecciones en términos de construcción estatal.

Así, en términos de cumplimiento del mandato, la ONUB puede considerarse una experiencia exitosa para la Organización, pero no en términos de consolidación. Finalizada la misión, no logró asegurarse la capacidad institucional para la sostenibilidad de sus estrategias. Una de las razones, la cooptación del Estado por parte de Nkurunziza y sus aliados hutus, pero aún más estructurales, las limitaciones aún presentes en la construcción de un proyecto político nacional.

3.2. Retos de la consolidación de la paz en la agenda de seguridad de Naciones Unidas como estrategia de construcción estatal

3.2.1. Contextualizar la consolidación

Pese al fuerte apoyo organizacional con el que cuenta el instrumento de consolidación de la paz, este aún no se materializa en el terreno político. Particularmente en el Consejo de Seguridad, la consolidación, tal como ocurre con la tarea de la prevención, se asume como una tarea de segundo orden en un contexto que exige la inmediatez en la respuesta de la Organización. Existe un compromiso de Naciones Unidas con la construcción estatal que se evidencia en la ampliación del mandato de sus misiones de consolidación. Sin embargo, la toma de decisiones en materia de operaciones de paz por ser competencia del Consejo de Seguridad, sigue condicionada por la voluntad política y el interés nacional de sus Estados miembro.

Si bien, el Consejo de Seguridad es la instancia encargada de dar viabilidad a una operación de este tipo, su puesta en marcha requiere un trabajo conjunto con las diferentes agencias y programas de la Organización, así como una aproximación a los múltiples actores que se ven involucrados en el conflicto. Trabajar los desafíos transnacionales de la seguridad de una manera exitosa, conlleva una respuesta coordinada nacional, regional y local, en la que Naciones Unidas tiene una vasta experiencia, dado su margen de poder, su habilidad para generar legitimidad y su experticia técnica de la Secretaría, de sus agencias y de la estructura dispuesta para las operaciones de paz (Cockayne y Mikulaschek, 2008).

Se requiere en consecuencia, un trabajo coordinado entre las diferentes agencias en el sistema de Naciones Unidas, y uno interorganizacional que involucre a las entidades regionales. Los donantes bilaterales y multilaterales, incluyendo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, deben sumarse a estrategias planteadas y deben ser incorporados actores no gubernamentales.

El segundo tema, corresponde al desafío de la contextualización y el desarrollo de la capacidad administrativa de las entidades locales. Una misión de consolidación corre el riesgo de adoptar un carácter asistencialista. La forma de evitarlo está en desarrollar las competencias internas, solo así es posible hablar de un proceso de construcción estatal. El Fondo de Consolidación de Paz por sí solo no puede asegurar el éxito administrativo de la misión ni la sostenibilidad de sus resultados. El triunfo de la misión y la viabilidad de las instituciones que busquen ser adoptadas en el país destinatario de la misión, va más allá del tema presupuestal y se convierte en uno de gerencia pública.

El gran desafío consiste en generar bases sostenibles para la paz. De acuerdo con el análisis realizado por Paul Collier (1997), en promedio, el 39% de los Estados que emergen de un conflicto retornan a este en un periodo no superior a los cinco años y un 32% vuelve a una situación de conflicto en los siguientes cinco años.

El trabajo con las comunidades y las entidades no estatales resulta tan importante como el que se realiza con las instituciones centrales y el gobierno. Finalmente, proyectar la acción del Estado a la sociedad civil, es un factor decisivo para la estabilidad, efectividad y legitimidad de una acción estatal. Según lo plantea Susan Woodward, hasta ahora, la concepción occidental de la construcción estatal ha elevado las expectativas frente a las instituciones formales, subestimando el potencial de los actores no estatales y de las instituciones no formales.

Si la consolidación de la paz ha de valorarse desde una perspectiva de construcción estatal, es preciso hacer una valoración progresiva, según los tiempos internos del Estado destinatario de la misión, y no según las demandas de agenda del actor o el Estado que dirige la intervención.

En consecuencia, se trata del desarrollo de una cultura institucional en la cual las prácticas orientadas a la efectividad administrativa y el buen gobierno se hagan replicables. Desde la perspectiva de la cooperación, busca que uno de los Estados miembro de Nacio-

nes Unidas así como las organizaciones regionales, puedan ayudar a los Estados a cumplir las obligaciones que no logran suplir por sí mismos¹².

3.2. 2. La responsabilidad de consolidar

La facultad de Naciones Unidas de emprender una misión de consolidación y hacerla extensiva al campo de la construcción estatal, requiere estudiar la noción de responsabilidad de proteger. El derecho a proteger, pilar en el esquema de seguridad colectiva, puede considerarse suficiente para enfrentar amenazas militares, pero no las de carácter estructural de las que son ejemplo los conflictos étnicos, las migraciones indiscriminadas, el crimen transnacional, entre otras. Naciones Unidas debe entonces dar un salto cualitativo en su política de seguridad que concede a la comunidad internacional no solo el derecho a proteger un Estado en situación de riesgo, sino que convierte este derecho en una responsabilidad¹³.

El informe del Grupo de Alto Nivel (2004) interpreta acertadamente los nuevos desafíos de la seguridad y desarrolla la responsabilidad de proteger en tres áreas, estrechamente relacionadas: responsabilidad de prevenir, de reaccionar y de reconstruir (Evans, 2001). Esta última, que es de vital importancia para un análisis desde la perspectiva del instrumento de consolidación, consiste en la asistencia para la reconstrucción y la reconciliación de las partes, de ahí que deba contemplar herramientas de orden político y social.

Naciones Unidas tiene la responsabilidad de proteger y también la responsabilidad de consolidar a través de la construcción estatal; estas y el ejercicio de la soberanía no son excluyentes; por el contrario, la labor de consolidación permite el desarrollo de Estados que por su legitimidad y funcionalidad pueden ser reconocidos por sus ciudadanos y por la comunidad internacional.

12 El informe del secretario general, cita el párrafo 138 del documento final de la Cumbre, allí se afirma que “la comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad [la responsabilidad de proteger]”. Del mismo modo, el párrafo 139 expresa que “también tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos”. De estas disposiciones se deduce que esa asistencia podría adoptar las cuatro formas siguientes: a) alentar a los Estados a que cumplan sus obligaciones derivadas del primer pilar (párr. 138); b) ayudarlos a que ejerzan esa responsabilidad (párr. 138); c) ayudarlos a aumentar su capacidad de proteger (párr. 139); y d) ayudar a los Estados a “que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos” (párr. 139).

13 Una aproximación teórica a la responsabilidad de proteger, permite entenderla como una potestad de Naciones Unidas que puede hacer operativa, cuando el Estado no garantiza la seguridad de su población y posibilita que ella se enfrente a situaciones de alto riesgo, desde esta óptica, la comunidad internacional, puede y debe intervenir.

Conclusiones

El objetivo primigenio que dio lugar a Naciones Unidas puede definirse en términos de mantenimiento de la paz. Sin embargo, los cambiantes desafíos y amenazas a la seguridad condujeron a una ampliación de sus competencias, y más que ello, de sus responsabilidades. La fragilidad estatal, los vacíos institucionales y la falta de reconocimiento de los actores sociales en el ejercicio político, se convierten en fuentes de conflicto y por tanto, en amenazas a la seguridad internacional a las que la Organización debe dar respuesta.

Naciones Unidas halla en la seguridad multidimensional la respuesta a estos desafíos, en la medida en que este enfoque le facilita avanzar de una función diplomática y asistencialista —que posibilita la negociación y puede conducir a una “paz formal”—, a una función estructural que involucra la construcción estatal y contribuye así al logro de una paz positiva. Las diversas áreas de acción de sus operaciones ayudan a potenciar su trabajo, y convierte la retórica de la paz, en auténtica capacidad institucional para hacer sostenibles los acuerdos alcanzados entre las partes en conflicto.

Una perspectiva amplia de la construcción estatal, fija serios retos a la agenda de paz de Naciones Unidas y en particular al instrumento de consolidación. Una operación de este tipo no concluye con la instauración de un modelo democrático y de economía de mercado. El éxito de la consolidación se encuentra en garantizar que el Estado destinatario de la misión, cuente con las herramientas para el efectivo cumplimiento de sus funciones, tanto las de control, protección de los ciudadanos y provisión de servicios, como aquellas nuevas funciones que surgen de los desafíos del desarrollo y de un contexto internacional que reivindica el papel de la sociedad y las instituciones no formales en la construcción del proyecto político nacional.

El reto se hace mayor en tanto que quiere incorporar una noción de Estado más amplia. Un Estado que va más allá de las entidades, que construye su legitimidad con el concurso de los actores sociales y que valora el factor cultural. De esta forma, se llega a un Estado que propende por la seguridad multidimensional.

En este sentido, se pone de manifiesto que la consolidación de la paz no es una tarea accesoria. Se ha diseñado una sólida arquitectura organizacional y operativa para que Naciones Unidas pueda llevar a cabo su agenda de paz y en este ejercicio, se priorice el tema de consolidación. Sin embargo, persiste un condicionamiento, la voluntad política, o mejor decir, la ausencia de esta, que puede llegar a erosionar un proceso dotado de múltiples y pertinentes herramientas.

Naciones Unidas hace una apuesta interesante al reconocer la necesidad de incorporar una noción de seguridad multidimensional a sus operaciones. El fortalecimiento institucional y propiciar el diálogo cultural y el desarrollo de las bases sociales, son los elementos que permiten la aplicación del instrumento de construcción estatal en las misiones de consolidación de paz de las Naciones Unidas, y garantizan la sostenibilidad de la estrate-

gia de seguridad multidimensional que la Organización persigue en sus acciones. En este sentido, es preciso recordar que “el desarrollo sin seguridad es imposible, pero la seguridad sin desarrollo es solo temporal”¹⁴. La construcción estatal se convierte así en el punto de convergencia de estos dos escenarios.

El ejercicio de análisis aquí realizado permite concluir que las misiones de consolidación de paz, tienen el potencial de dar respuesta a las causas estructurales de los conflictos cuando están destinadas por la construcción estatal, y responden a sus requerimientos de contextualización con la dinámica política y social del Estado destinatario de la misión. En virtud de lo anterior, la perspectiva de la construcción estatal y de la seguridad multidimensional; y las operaciones de consolidación de paz de Naciones Unidas, pueden contribuir al reconocimiento de la paz positiva como paradigma en su agenda de seguridad.

Bibliografía

- ALMEIDA CRAVO, Teresa. *Instituto de la Paz y los conflictos de la Universidad de Granada*. Versión electrónica: <http://www.educacionparalapaz.org.co>.
- ANNAN, Kofi. *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Informe del Secretario General. Nueva York, Naciones Unidas, Asamblea General, marzo 21, 2005.
- BELLAMY, Alex y WILLIAMS, Paul. *Understanding peacekeeping*. Nueva York, Cambridge University Press, 2004.
- BOUTROS BOUTROS-GHALI. *Un programa de paz*. Informe del secretario general. Nueva York, Naciones Unidas, 17 de junio, 1992.
- _____. *Suplemento de “Un programa de paz”*. Documento presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas. A/50/60*, 25 de enero, 1995.
- BRAHIMI, Lakhdar. *Informe del Grupo de Operaciones de Paz de Naciones Unidas*. Asamblea General. Consejo de Seguridad. A/55/305–S/2000/809, agosto, 2000.
- CHESTER A, Crocker. “Peacemaking and mediation: dynamics of a changing field”. En: *Working Papers Series*. International Peace Academy. Versión electrónica: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/894C0EFCF40D0F96492572AD001BB76F-Full_Report.pdf, 2007.
- DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT. *UN Nations peacekeeping operations. Principles and guidelines*. Nueva York, Department of Peacekeeping Operations, 2008.

14 Expresión de Hilary Benn, a cargo de la Secretaría del Desarrollo en el Reino Unido. Discurso pronunciado el 4 de marzo de 2004.

- DUFFIELD, Mark. "Ineffective states and the sovereign frontier. An overview and agenda for research". En: *Peace building and failed states: some theoretical notes*. Versión electrónica: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/256/256.pdf>, 2011.
- EVANS, Gareth. *The responsibility to protect*. International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Commission on intervention and state sovereignty, International Development Research Centre, 2001.
- FUKUYAMA, Francis. *State-building: governance and world order in the 21st century*. Nueva York, Cornell University Press, 2004.
- GALTUNG, Johan. *Peace by peaceful means, peace and conflict, development and civilization*. Oslo, International Peace Research Institute, 1996.
- GRUPO DE ALTO NIVEL. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Nueva York, Naciones Unidas, 2 de diciembre, 2004.
- PETERSON, David. Burundi: a fragile state on the precipice. Great lakes policy. Forum. Versión electrónica: http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1417&fuseaction=topics.item&news_id=643975.