

Construcción del Estado: ¿puede la Comunidad Internacional hacerlo bien?

Megan Burke
Consultora independiente,
Global Policy Institute

Según a quien se consulte, en 2007, existen entre 25 y 60 países considerados débiles, frágiles o en crisis.¹ La "etiqueta" o término utilizado para referirse a estos países varía así como también la definición de lo que los caracteriza. Las causas de esta debilidad o fragilidad difieren también, a pesar de que en la mayor parte de estos países el factor más influyente es un conflicto actual o reciente. No obstante, estos países tienen al menos dos cosas en común: son pobres y tienen gobiernos incapaces de o que se niegan a proporcionar seguridad y/o bienestar social a su ciudadanía.

Desafortunadamente, la existencia de países pobres "en crisis" no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, la creencia de que la comunidad internacional debería e incluso estaría obligada a hacer algo para contribuir a fortalecer o reconstruir estos países es nueva. El "debería" motiva a quienes están comprometidos a aliviar el sufrimiento humano que resulta de la pobreza y de la mala gobernabilidad. Por otra parte, aquellos que creen que estamos obligados a hacer algo al respecto ven a estos países como una amenaza vital contra la seguridad, un caldo de cultivo para el terrorismo y los delitos transnacionales.

El interés en dirigir los esfuerzos internacionales hacia los Estados en crisis es también relativamente nuevo. Más que tratar únicamente los síntomas, como ser la pobreza o la violencia generalizada, las organizaciones multilaterales, como por ejemplo Naciones Unidas y los programas de asistencia de gobiernos bilaterales extranjeros, hacen hincapié en la "construcción del Estado", o en la construcción de instituciones de gobierno legítimas y eficaces. Desarrollar la capacidad de los "buenos" gobiernos para estar al servicio de sus pueblos e interactuar de manera responsable con otros países-naciones como parte de la comunidad global constituye la inversión más sensata en una solución sostenible.

La pregunta que asedia a la mayoría de los analistas es la siguiente: ¿Puede la comunidad internacional ayudar en la reconstrucción de los Estados? Por donde se lo mire, el resultado de los esfuerzos demostrados a lo largo de los últimos veinte años ha sido, en el mejor de los casos, variado. La mayor parte de las evaluaciones de construcción del Estado se han centrado en la reconstrucción post-conflicto. Desde un enfoque minimalista, la construcción del Estado exitosa en una sociedad post-conflicto radica únicamente en que el conflicto no se revierta. Lo cierto es que entre un tercio y la mitad de todos los conflictos que acaban con la participación de la comunidad internacional vuelven a caer en la violencia al cabo de los cinco años, lo cual no

¹ El Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional tiene un listado de cuarenta y seis Estados "frágiles". El Banco Mundial los denomina "países de bajos ingresos en situación de estrés" y cree que son veinticinco. El Índice de los Estados Fallidos del Fondo por la Paz mide la susceptibilidad de todos los países para convertirse en fallidos. El año pasado, el Centro para el Desarrollo Mundial, junto con el Instituto Brookings, desarrolló el Índice de Debilidad de los Estados (Index of State Weakness) y Ashraf Ghani, Clare Lockhart y Michael Carnahan propusieron un "índice de soberanía"

es para nada ejemplar.² No obstante, nos encontramos con que aquellos países a los cuales se los considera “éxitos” en materia de reconstrucción, como ser Mozambique, Nicaragua y Camboya, son de los más pobres del mundo.³

Tres nuevas publicaciones atacan de frente la pregunta “¿Podemos hacerlo?”. Las tres dan incluso un paso más allá respecto de la mayoría de las críticas previas de construcción del Estado o de los programas para la consolidación de la paz. Los primeros análisis versaban sobre lecciones aprendidas de diversos proyectos o casos prácticos nacionales para identificar problemas tales como fondos limitados o suministrados en mal momento, mala sucesión de programas políticos o económicos y falta general de personal civil preparado. No obstante, el reciente revés sufrido en Timor Oriental y la aparentemente interminable presencia internacional en Bosnia y Herzegovina nos han llevado a preguntarnos si las lecciones que hemos aprendido nos han acercado al éxito verdadero. Estas tres publicaciones parecen anunciar una nueva generación de reflexión sobre construcción del Estado, con una visión más amplia, que cuestiona el enfoque de la industria en general.

Stewart Patrick y Kaysie Brown, en *Greater than the Sum of Its Parts* [Más grande que la suma de sus partes], hacen un análisis profundo del progreso hacia una mayor coherencia en la ayuda mundial dirigida a los que ellos denominan “Estados frágiles” por parte de siete grandes gobiernos donantes⁴. En *Ending Wars and Building Peace* [Acabar con la guerra y consolidar la paz], Charles T. Call y Elizabeth Cousens se preguntan “si los actores externos poseen el conocimiento, las herramientas, los recursos y la legitimidad para contribuir con lo que frecuentemente se denomina “construcción del Estado”.⁵ Ante lo que llaman “resultados desalentadores”, Roland Paris y Timothy D. Sisk, en *Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding* [Manejando contradicciones: los dilemas inherentes de la construcción del Estado después de una guerra], desafían a la comunidad internacional a “manejar” los dilemas inherentes que resultan del esfuerzo de un actor externo por crear un auto-gobierno y una apropiación local del proceso de construcción del Estado.⁶

El análisis de Patrick y Brown elige un objetivo específico propuesto por la Comisión de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED DAC), que se centra en una mayor coherencia entre los donantes hacia los Estados frágiles y cuestiona si se ha progresado o no en ese aspecto. Después de examinar la política de donación en siete países, incluyendo numerosas entrevistas y publicaciones, llegan a la conclusión de que no se ha producido ningún progreso. “El compromiso retórico de muchos gobiernos de la OCED para integrar sus intervenciones en materia de defensa, diplomacia, desarrollo, etc. en los países más débiles del mundo ha dejado atrás las medidas prácticas adoptadas en esta dirección”.⁷ Entre los muchos obstáculos que se suscitan en la búsqueda de la mencionada coherencia aparece la falta de una definición común de “Estados frágiles”, de acuerdos sobre el propósito de la coherencia entre políticas y de una visión estratégica para guiar los esfuerzos. Patrick y Brown señalan que “el concepto de ‘fragilidad’ de Estado sigue siendo cuestionado y controvertido” y que un enfoque coordinado y eficaz requeriría, como mínimo, “un entendimiento común de lo que es un ‘Estado frágil’”.⁸ En vista de la ausencia de consenso en cuanto a cómo abordar o incluso identificar los Estados frágiles, la pregunta más importante podría ser si la coherencia

² Call, Charles T y Cousens, Elizabeth, *Ending Wars and Building Peace* [Acabar con la guerra y consolidar la paz], International Peace Academy [Academia Internacional para la Paz], marzo, 2007, pág. 3.

³ Véase Megan Burke, “Mozambique: How Successful is this Success Story” [Mozambique: ¿una historia verdaderamente exitosa?], Comentario, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Septiembre, 2005

⁴ Patrick, Stewart y Brown, Kaysie, *Greater than the Sum of Its Parts? Assessing “Whole of Government” Approaches to Fragile States* [¿Más grande que la suma de sus partes? Evaluación de enfoques gubernamentales hacia los Estados Frágiles], International Peace Academy [Academia Internacional para la Paz], 2007

⁵ Call y Cousens, pág. 1.

⁶ Paris, Roland y Sisk, Timothy, D., *Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding* [Manejando contradicciones: los dilemas inherentes de la construcción del Estado después de una guerra], International Peace Academy [Academia Internacional para la Paz], Noviembre, 2007, pág. 1

⁷ Patrick y Brown, pág. 129

⁸ Patrick y Brown, pág. 128.

entre donantes es el objetivo correcto. Tal vez sin quererlo, Patrick y Brown han sacado a la luz el hecho de que no existe una política ampliamente aceptada sobre la cual ser coherente. Hasta tanto no haya evidencia de qué es lo que funciona, sería mejor si los donantes adoptaran diversos enfoques que apunten a solucionar el asunto.

Call y Cousens plantean cuestiones fundamentales sobre el papel de la comunidad internacional en la construcción del Estado, poniendo sobre el tapete asuntos tales como la capacidad y la legitimidad de los actores externos. Al intentar determinar la eficacia de los esfuerzos internacionales, ofrecen una reseña cronológica muy útil de los avances en materia de consolidación de la paz y construcción del Estado, dos conceptos interrelacionados que ellos creen deberían ser complementarios pero que pueden debilitarse mutuamente si no están estrechamente coordinados. Ellos clasifican algunas de las lecciones aprendidas en estos campos, hasta llegar a las reformas institucionales recientes, como ser la Comisión de la Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, y calculan hasta qué punto estos cambios puedan conducir a resultados mejorados. No obstante, sus conclusiones no inspiran demasiada esperanza. En cuanto a la capacidad, “no está claro que nos estemos ni tan siquiera acercando a tener una maquinaria o instrumentos de política internacional que puedan manejar, de manera fiable y con éxito, las múltiples operaciones de alto nivel para la consolidación de la paz. . .”⁹ Asimismo, dejan abierto el tema de la legitimidad, sin ofrecer ninguna conclusión satisfactoria en ninguna dirección.

Paris y Sisk también ponen de relieve asuntos en materia de legitimidad internacional junto con otras contradicciones y dilemas similarmente espinosos que hacen frente a la participación internacional en la construcción del Estado. Su obra, un resumen de investigaciones llevadas a cabo por la Asociación de Investigación sobre Construcción del Estado Después de la Guerra (RPPS por su sigla en inglés), impulsa a la comunidad internacional a ir más allá de las “lecciones aprendidas” y considerar las tensiones, contradicciones y dilemas inherentes en sus esfuerzos para construir Estados en nombre de los ciudadanos de esos Estados.¹⁰ Las cinco tensiones y contradicciones que mencionan van directamente al meollo de la cuestión. ¿Qué sucede cuando la intervención externa se utiliza para fomentar el auto-gobierno? ¿Pueden los extranjeros participar en la identificación de “propietarios” locales legítimos y adecuados? ¿Serán los ‘valores universales’ promovidos por los actores externos considerados legítimos dentro de la sociedad receptora (*host society*)?

Paris y Sisk no manifiestan tener las respuestas a estos interrogantes. Sin embargo, creen que la comunidad internacional debe continuar desempeñando su papel en la construcción de los Estados para no “abandonar a decenas de millones de personas en la anarquía, la depredación, la enfermedad y el miedo”.¹¹ Y reconocen que hay quienes están a favor de una mayor aceptación de una “recuperación autónoma” con menos o más limitadas intervenciones internacionales. Sin embargo, afirman que la construcción del Estado es un asunto de incumbencia mundial y, por ende, una práctica que debe mejorarse a través de la gestión de estos dilemas inherentes.

Cada vez más se cree que la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger prevalece sobre la soberanía nacional y que esta responsabilidad incluye la responsabilidad de reaccionar y de reconstruir cuando un gobierno es incapaz de o se niega a hacerlo. En vista de ello, es muy improbable que los miembros de la comunidad internacional lleguen a la conclusión de que los países al borde del colapso deberían ser abandonados a sus propios recursos. En consecuencia, resulta alentador ver a eruditos y profesionales lidiando con los desafíos fundamentales de las operaciones para la construcción del Estado.

⁹ Call y Cousens, pág. 17.

¹⁰ La Asociación de Investigación sobre Construcción del Estado Después de la Guerra es un proyecto de investigación en el cual colaboran trece especialistas de seis países distintos. Los trabajos de todos los especialistas pueden consultarse en www.statebuilding.org

¹¹ Paris y Sick, pág. 9.

Estas tres publicaciones, como la mayoría de la literatura disponible sobre construcción del Estado, consolidación de la paz o tratamiento de Estados en crisis, están escritas por eruditos o profesionales que viven en aquellos países donantes que implementan operaciones de construcción del Estado en nombre de sociedades receptoras. Como tales, cada una de estas obras podría ser considerada como un análisis auto-crítico o una reflexión sobre las prácticas de los gobiernos propios de los autores. Lo que estos autores no pueden ofrecer es la perspectiva de miembros de las “sociedades receptoras” que también deben abordar las tensiones inherentes que surgen de la participación internacional en la construcción de sus Estados. ¿Cómo pueden sugerir los representantes de Estados frágiles o en crisis que la comunidad internacional establezca y mantenga la legitimidad y se haga responsable de los habitantes de estos Estados? ¿Cómo piensan que la comunidad internacional puede ayudar en la reconstrucción de los gobiernos sin fomentar la dependencia?

Por su naturaleza, las preguntas de cómo lograr una cooperación nacional e internacional eficaz en la construcción del Estado parecen pedir a gritos las aportaciones de actores tanto externos como internos. La falta de evaluación y reflexión “desde adentro” no es de sorprender; la mayoría de los países que son candidatos para la ayuda internacional en materia de construcción del Estado carecen de infraestructura para trasladar a la práctica esta clase de reseña académica. A pesar de estos desafíos, es preciso encontrar soluciones que enriquezcan el debate con una amplia gama de puntos de vista. Es de esperar que, a través de un debate enriquecido que no rehuya los difíciles interrogantes que estas publicaciones han planteado, la tercera generación de las operaciones mencionadas dé con nuevas formas de unir, de manera eficaz, la apropiación local y el compromiso internacional dentro de los Estados en crisis.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : fride@fride.org
www.fride.org