

La prevención de conflictos y la respuesta europea a los Estados en crisis

Ivan Briscoe

Investigador senior, Programa de Paz, Seguridad y Derechos Humanos, FRIDE

En 2001, la Unión Europea puso la prevención de conflictos en el centro de su política exterior, pero el nuevo enfoque global de seguridad, confusión en Bruselas y la gran dependencia en la gestión de conflictos han ocultado la necesidad de una construcción de la paz más profunda en los Estados frágiles.

Introducción

Hace varias décadas, tras dos guerras mundiales y en plena Guerra Fría, Estados fuertes ideológicamente que podían recurrir a la lealtad de sus ciudadanos, eran vistos, de cierta forma justificadamente, como las mayores amenazas a la paz mundial. El contraste con la actualidad no podría ser más severo: si bien algunos Estados centralizados y militarizados todavía constituyen una amenaza regional (cabe destacar por ejemplo, Corea del Norte), la principal fuente de las preocupaciones de seguridad, en la actualidad compartida por agencias multilaterales y ministros de exteriores de países del Norte, son los territorios donde los Estados se han deteriorado y han dado lugar a la anarquía y el dominio criminal o terrorista, en condiciones de extrema pobreza –en otras palabras, lugares donde la sociedad incivil ha ganado el control.

La nueva ortodoxia de la seguridad internacional mantiene que éstos son desastres humanitarios para las poblaciones civiles del país –minando el Estado de derecho, el desarrollo económico y las necesidades de seguridad básicas– y, a la vez, un peligro latente para los países más ricos debido a las redes informales e ilegales que florecen ante la carencia de un Estado-Leviatán primordial; o, según afirma la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), “cuando fracasan el desarrollo y la gobernanza en un país, las consecuencias se tragan a regiones enteras y saltan alrededor del mundo”.¹ Copiosos indicios confirman la concentración de pobreza extrema en los “Estados frágiles” –estimados en 2005 entre 25 según el Banco Mundial y 46 según la oficina de asistencia del Departamento británico para el Desarrollo Internacional (DFID): la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) informa que una sexta parte de la población de países en vías de desarrollo vive en Estados frágiles, y éstas representan un tercio de las personas que viven con menos de un dólar al día.²

La inquietud actual sobre el fracaso y la fragilidad del Estado, sin embargo, está fundamentalmente versada en los ataques terroristas de 2001, y en la simultánea desaparición de grandes disputas territoriales e ideológicas entre Estados poderosos; según un artículo reciente escrito por expertos en seguridad estadounidenses en la revista *Foreign Affairs*: ‘Los Estados débiles y fallidos constituyen una amenaza del siglo XXI que debe ser enfrentada con una operación racionalizada y centralizada del siglo XXI’.³ Dichas inquietudes son comunes, a pesar de las dudas substanciales sobre si el Estado frágil es *per se* un riesgo internacional debido a sus efectos “derivados” (*spill over*) –principalmente el terrorismo, crimen organizado o enfermedades epidémicas, entre otras–; o si sólo un cierto tipo de fragilidad, combinado con la proximidad a

¹ USAID, *Fragile States Strategy* [Estrategia para Estados Fallidos], 2005, p. 1.

² OCDE-CAD, *Chair's Summary: Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States* [Informe del presidente: Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo en Estados frágiles], 2005.

³ Stuart E. Eizenstat et al., “Rebuilding Weak States”, *Foreign Affairs*, enero/febrero de 2005, p. 135.

economías mucho más ricas (como en América Central) o con los efectos secundarios de una intervención extranjera (Afganistán y Somalia), es propenso a este tipo de amenazas transnacionales.

De todas formas, la elevada preocupación con las implicaciones de los Estados fallidos para la seguridad global y regional ha generado un mayor interés oficial en remedios preventivos para las autoridades políticas débiles, faccionadas y corruptas. Aquí, el solapamiento con la agenda de prevención de conflictos, que nació en circunstancias bastante distintas a mediados de los años 90 tras las respuestas internacionales ineficaces a las guerras y atrocidades en la antigua Yugoslavia y en Ruanda, se hace más evidente: en ambos casos, la cura esencial se encuentra en la construcción de Estados representativos y responsables, en los cuales, según la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales (*Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*, CCPDC), “los líderes y los gobiernos deben asegurar la seguridad, el bienestar y la justicia fundamentales de todos sus ciudadanos”.⁴

Una década después del informe, es crucial saber si la comunidad internacional –y para el propósito de este ensayo, la Unión Europea (UE)– ha avanzado en apoyar políticas de promoción de estos gobiernos y Estados, y si el nuevo contexto geopolítico, en el cual objetivos humanitarios no coinciden con las preocupaciones de seguridad de los países del Norte, es de hecho propicio para la solución de crisis institucionales en los países en vías de desarrollo.

La agenda de prevención de conflictos: Una perspectiva europea

Las modalidades fundamentales de prevención de conflictos fueron resumidas por la Comisión Carnegie, y han sido desde entonces ampliamente adoptadas: según el informe, las modalidades incluyen la acción temprana para detener la aparición de conflictos violentos; “cortafuegos” políticos, económicos y militares para detener la proliferación del conflicto; y, por último, un enfoque profundo y comprometido hacia la resolución de las cuestiones subyacentes que alimentan el antagonismo social.

Estas políticas toman dos formas: operacional y estructural⁵, según la distinción ahora adoptada por la UE. Mientras que la primera recurre a la acción internacional concertada en momentos de crisis específicos, la segunda procura estimular lentamente el cambio interno. Está claro que al tratar con una gran cantidad de Estados frágiles propensos a salir de un conflicto para volver a caer en él (según un estudio de Paul Collier para el Banco Mundial, el 44 por ciento de estos países revierten a la violencia dentro de los cinco años posteriores a la negociación de acuerdo de paz), estas últimas políticas de “construcción de la paz” parecen ser verdaderas iniciativas preventivas, aún estando su éxito inexorablemente vinculado a una reestructuración radical de la sociedad y el Estado destrozados por la guerra. Según el plan sueco de prevención de conflictos, la política nacional más minuciosa de este tipo de prevención –y el anteproyecto para la declaración de Gotemburgo de 2001 de la UE– posiblemente involucre la “creación de sociedades fuertes en las cuales los derechos humanos son respetados y los propios miembros de la comunidad pueden participar plenamente en la creación de una buena sociedad”.⁶

⁴ *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict* [Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales], 1997, p. xix.

⁵ El Informe del Secretario General de la ONU sobre la prevención del conflicto armado de julio de 2006, habla de políticas estructurales, operacionales y sistémicas. Éstas últimas incluyen iniciativas de políticas globales –tales como la Corte Penal Internacional, el Proceso Kimberley, la protección medioambiental, entre otras – para reducir las causas comunes del conflicto.

⁶ Folke Bernadotte Academy, *Preventing Violent Conflict through Dialogue and Leadership*, 2005, p. 21.

Sin embargo, la letra pequeña de estos nobles objetivos ha cambiado de manera significativa durante los últimos diez años. Mientras que las primeras misiones de "construcción de la paz" de Naciones Unidas en Camboya y América Central implementaron una versión un tanto primitiva de lo que Roland Paris y otros expertos denominan "paz liberal"⁷ –incluyendo una rápida y no comprometida introducción de una democracia electoral y mercados libres–, las versiones más maduras de esas políticas son mucho más conscientes de la descomposición social y la ruptura política causadas por la exposición a los mercados globales, la repentina competición multipartidaria en países con divisiones étnicas o de otro tipo, y la aparición de redes informales e ilegales en un Estado minimalista. El énfasis en la "apropiación local" de una transición sistémica de cualquier tipo en un país es ahora enfática, a pesar de que, en el caso de Afganistán, este objetivo parece enmascarar la aparición de un Estado rentista, dominado por fondos extranjeros (que cubrieron el 90 por ciento del presupuesto en 2004-2005) y un control estratégico externo, reflejado en la presencia actual de 30.000 tropas de la OTAN en suelo afgano.⁸

Mientras tanto, los "cortafuegos" pre-conflicto han aumentado en número y variedad, y empiezan a formar parte del kit de herramientas de grandes organizaciones multilaterales, organismos regionales como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), y gobiernos individuales, sin mencionar diversas organizaciones no-gubernamentales (ONGs). En este aspecto, cabe destacar la ambición demostrada por la UE: a partir de Gotemburgo, todas las áreas de formulación de políticas de la UE deberían integrar, o "establecer", una sensibilidad al conflicto en sus procesos de toma de decisiones. Este impulso preventivo, ratificado tan solo unos meses antes de los ataques del 11 de septiembre, recibió un nuevo estímulo a través de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 –una respuesta clara del bloque al enfoque bélico preventivo adoptado por Washington en su propia Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, y una declaración de intenciones en lo que se refiere al futuro papel de la UE en cuestiones de seguridad global. Resultan centrales el concepto de prevención, y la creación de una "cultura estratégica que fomente una intervención temprana, rápida y robusta, cuando sea necesario".⁹

En efecto, no obstante, los ataques de Al Qaeda sirvieron para redirigir la prevención de conflictos tanto en EE.UU. como en Europa hacia un enfoque en el cual el terrorismo, la fragilidad del Estado y los conflictos alarmantes fueron arbitrariamente combinados en un nuevo lexicón de amenazas contra los países del Norte. La prevención estructural pasó sistemáticamente a un segundo plano en favor de la "Guerra contra el terrorismo" y un empuje global hacia la democracia, a menudo mediante el uso de la fuerza. Ahora, debido a grandes crisis en Irak y Afganistán, combinadas con la necesidad urgente y manifiesta de un enfoque no militar más eficaz hacia el Estado y el colapso social en los países del Sur, la atención se vuelve a apartar de la gestión de conflictos hacia la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Los Estados europeos, el Gobierno canadiense, la OCDE y el Banco Mundial están entre los pioneros en este aspecto –todos ellos están gradualmente reconsiderando las formas de abordar la fragilidad del Estado, y la reconstrucción y la prevención en situaciones de posguerra.

⁷ Roland Paris, "Bringing the Leviathan Back In: Classical Versus Contemporary Studies of the Liberal Peace", *International Studies Review*, 2006, pp. 425-440.

⁸ Astri Suhrke, "Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán", Documento de trabajo 26, Madrid: FRIDE, septiembre de 2006, pp. 2-4.

⁹ Estrategia Europea de Seguridad, *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, Bruselas, diciembre de 2003, p. 11.

Prevención ligera y profunda: El enfoque de la UE

Durante más de una década, los Gobiernos occidentales han expresado su preferencia por la prevención ante la resolución y reconstrucción en situaciones de posconflicto, citando el coste humanitario de las guerras intra-Estados (cuyas víctimas son civiles en particular), la relajación de los derechos de soberanía de los Estados-naciones, y la suprema rentabilidad de cortar los conflictos armados de la raíz (ampliamente manifestada por los fracasos diplomáticos de la UE en los Balcanes).¹⁰ Sin embargo, un análisis exhaustivo del récord de la UE en la prevención de conflictos sugiere que la UE todavía tiene que alcanzar cualquier tipo de amplia aceptación institucional en el bloque para sus políticas –por razones que se discutirán a continuación– mientras que su participación en “profundas” medidas de transformación de construcción de la paz está siendo muy afectada por las preocupaciones de seguridad global vinculadas al “fracaso del Estado”. En suma, una modalidad de prevención de conflictos ahora tipifica algunas de las barreras fundamentales a la acción internacional efectiva.

La prevención de conflictos “ligera”, que significa la intervención rápida y estratégica dirigida a demorar el estallido del conflicto armado, está plasmada en un abanico de políticas europeas relacionadas con la alerta temprana, la reforma del sector de seguridad, políticas de armas pequeñas, reforzar los derechos humanos, el Estado de derecho (incluyendo juicios para los culpables de cometer atrocidades en tiempos de guerra), y sanciones o incentivos de comercio. La iniciativa simbólica aquí es el Mecanismo de Reacción Rápida (MRR), que ha financiado 21 iniciativas país distintas desde 2001-2003 –tales como esfuerzos de mediación en la República Democrática del Congo (RDC) o la financiación del cese al fuego en Sri Lanka– con un coste de alrededor de 25 millones de euros al año.¹¹ En muchos sentidos el MRR ha simbolizado la importancia primordial de la gestión de crisis en las políticas de prevención de conflictos; esta característica es también aparente en la reciente creación de un “grupo de batalla” europeo de 1.500 soldados, diseñado para su despliegue mundial inmediato, y la Fuerza de Gendarmería Europea, con el fin de emprender tareas de patrulla en condiciones de crisis en cualquier parte del mundo, que cuenta con 800 agentes a su disposición.¹² La mayoría de las demás iniciativas, sin embargo, están bajo el mandato de otros departamentos de la Comisión, o son responsabilidad compartida de los Estados miembros. Esta característica del proceso de formulación de las políticas de la UE, que podría haber sido reparada si la nueva Constitución hubiera entrado en vigor, ha dañado en particular la coherencia y la eficacia de la prevención de conflictos europea.

Quizás la indicación más clara de esas limitaciones está en la manera en que la prevención de conflictos, nominalmente “la más alta prioridad política” de la UE, ha tenido poco o ningún impacto sobre áreas clave de las políticas. Por ejemplo, el Libro Verde sobre la Estrategia Energética de la UE¹³ no menciona la prevención de conflictos, a pesar de la clara conexión entre el suministro energético, democracia parcial y estabilidad política en el mundo árabe y los antiguos Estados soviéticos. Asimismo, la política comercial –posiblemente una de las herramientas clave para la prevención de conflictos– es en gran parte insensible a la aparición de crisis. Una investigación llevada

¹⁰ Hugh Miall et al., *Contemporary Conflict Resolution*, Polity Press, 1999, pp. 95-96.

¹¹ En sus conclusiones sobre la política de prevención de conflictos de la UE, Benita Ferrero-Waldner, la comisaria europea para las Relaciones Exteriores, señaló las intervenciones de reacción rápida en Aceh y Transnistria como dos ejemplos principales de la exitosa política. Ver Oficina Europea de Construcción de la Paz (EPLO), *Five years after Göteborg: the EU and its conflict prevention potential* [Cinco años después de Gotemburgo: la UE y su potencial en la prevención de conflictos], 2006, pp 5-6.

¹² Según el International Crisis Group, ‘una capacidad europea dirigida más hacia situaciones de posconflicto parece ser el camino probable, con un énfasis, a propósito o por omisión, en la habilidad de la UE de responder a situaciones de crisis y prevenir conflictos cada vez más a través de su ‘poder blando’.’ *EU Crisis Response Capability Revisited*, enero de 2005, p. 23.

¹³ EPLO, op. cit., p 19.

a cabo por FRIDE dentro de la Comisión ha establecido que los objetivos generales de la prevención de conflictos son ignorados por oficiales comerciales; asimismo, donde los esfuerzos en el pasado tuvieron que adaptar el Sistema General de Preferencias a las necesidades de la estrategia de seguridad (como fue el caso de Pakistán, Irán y Afganistán), se dice que la Unión ha recibido reproches de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Al contrario, el principal ejemplo está en el Proceso Kimberley sobre el comercio de los "diamantes del conflicto", donde claras directrices de políticas y el papel de la UE como representante de todos los Estados miembros en el proceso aseguraron un nivel de puesta en práctica eficaz mucho más alto.¹⁴

La estructura de la Unión también ha militado contra el momentum de la prevención de conflictos. La financiación del departamento de política exterior de la Comisión es limitada, y actualmente sólo tres oficiales en el brazo ejecutivo de la UE, junto con otros dos en el Consejo Europeo (que representa a los Estados miembros), están dedicados a la prevención de conflictos. Más fundamental es el hecho de que las naciones que conforman la UE celosamente defienden sus prerrogativas en política exterior. Mientras que algunos –notablemente el Reino Unido y Alemania– se han esforzado por conseguir una mayor coherencia en la prevención de conflictos a través de la "unión" de los recursos internos del Gobierno, otros –en particular Holanda, así como España y Portugal– ponen énfasis en el papel de la estabilización y la recuperación posconflicto. Además, según un análisis reciente, algunos Estados miembros "no tienen ningún conocimiento en absoluto en materia de políticas, han demostrado una falta de compromiso tras varias crisis críticas, y no apoyan a las instituciones de la UE en un campo nuevo y difícil".¹⁵

No obstante, es en el terreno de prevención "profunda", que engloba transiciones de construcción de la paz fundamentales en el funcionamiento del Estado y sistemas sociales, económicos y políticos, que puede que se espere que la UE juegue un papel destacado. Después de todo, esta es la esencia de la condicionada ampliación de la UE, y su política de vecindad. Operando en tándem con la OSCE, la UE puede afirmar haber controlado crisis inminentes en Macedonia y Estonia a principios de los años 90 mediante incentivos de una futura unión al bloque, y a partir de entonces una democracia profunda, respeto por los derechos de las minorías, y un gobierno eficaz en esos países. Pese a ello, en las demás partes, y en Oriente Medio en particular, la acción de la UE en sociedades destrozadas por la guerra ha resultado limitada; su programa para una construcción de la paz transicional, compartida por la ONU y ciertos organismos regionales, todavía tiene que alcanzar el éxito tenido en Europa del Este, y está todavía por verse cómo se desarrollarán las iniciativas de construcción de la paz actuales.

Sin querer profundizar demasiado en un abanico tan amplio de cuestiones, se puede delinear una serie de cuestiones esenciales que afectan las intervenciones multilaterales, en las cuales los países de la UE están muy involucrados.¹⁶ A lo largo del Norte, el aparato conceptual del "fracaso del Estado" ha sido aceptado prácticamente de forma unánime, con un énfasis en la capacidad institucional, el afianzamiento del Estado de derecho, y la gradual liberalización de los mercados; las intervenciones con este propósito hacen hincapié en la prioridad de las necesidades inmediatas de la seguridad humana, seguido de la construcción del Estado e iniciativas de la sociedad civil que permiten la "apropiación" de los protagonistas locales. Una serie de nuevos instrumentos –enfoques consensuados en todos los niveles gubernamentales (*whole-of-government*),

¹⁴ Investigación llevada a cabo por Eric Michael Trusiewicz.

¹⁵ Reinhardt Rummel, "The EU's involvement in conflict prevention - strategy and practice", en *The European Union and Conflict Prevention*: T.M.C., Asser Press, 2004, p. 77.

¹⁶ "Los Estados miembros de la UE, en conjunto, son los mayores donantes tanto al presupuesto regular como a las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU". International Crisis Group, op. cit., p. 36.

coherencia de las políticas de los donantes con los sistemas de gobierno locales (*shadow alignment*), misiones integradas– responden a llamamientos para intervenciones rentables, racionalizadas y de baja injerencia.

Sin embargo, ante la falta de beneficios tangibles a largo plazo prometidos a las jóvenes democracias europeas de la pos Guerra Fría, estas intervenciones están marcadas por una serie de compromisos difíciles e inestables entre las prioridades de los protagonistas externos e internos, la tensión entre la construcción tecnocrática del Estado y soluciones constitucionales más profundas de los males estructurales de un país, y el efecto sobre la soberanía (y por consiguiente la legitimidad de nuevas autoridades políticas) de la más o menos extendida intervención liderada por la comunidad de donantes presente ahora en África occidental, Afganistán y Haití.¹⁷ La investigación reciente de FRIDE en el terreno en Haití, por ejemplo, ha descubierto un cierto malestar en el Gobierno del Presidente René Préval en relación con la falta de atención dedicada a un mayor desarrollo económico (en contraste con la seguridad), y una sensación generalizada de que “micro-sociedades” lideradas por criminales en grandes ciudades siguen floreciendo desde la llegada de la Misión de Estabilización de la ONU en Haití (MINUSTAH) en 2004, agravada por la existencia de aproximadamente 210.000 armas de fuego en el país.¹⁸ Un seminario organizado en Madrid en diciembre de 2006, con la participación del jefe de la misión de la ONU, Edmond Mulet, y oficiales del Gobierno haitiano también reveló disparidades en las opiniones sobre la seriedad de la corrupción; según Transparencia Internacional, Haití es el país más corrupto del mundo –un descubrimiento rotundamente desacreditado por los oficiales haitianos.

Se pueden hacer varios diagnósticos, mientras que expertos como Mark Duffield condenan de manera muy crítica la política del Norte hacia las regiones pobres y violentas del mundo como ejercicios de estabilización conservadora, motivados por las preocupaciones de seguridad de los ricos.¹⁹ Quizás aquí la comparación con la política de ampliación condicionada de la UE sea instructiva: las intervenciones en los Estados frágiles no prometen ganancias sistémicas a todos los grupos y partes a un cierto coste a la soberanía nacional, y tampoco ofrecen el largo horizonte de tiempo que hace redundantes los cálculos de las ventajas políticas y económicas una vez se hayan marchado las potencias extranjeras (y así la posible retribución al conflicto continuado).²⁰

Además, permanece el problema fundamental de coordinar una respuesta a crisis institucionales en entornos marcados por la multiplicidad de líderes y fuerzas opuestas, en los cuales la autoridad estatal está afligida por la corrupción o parcialidad a un lado de una continuada división étnica o de clases. En este aspecto, la tendencia de las intervenciones extranjeras de buscar la estabilidad en vez del cambio estructural, además de los profundos efectos de la exposición a los mercados internacionales y la inmigración sobre la desigualdad y el crimen, hacen que lograr soluciones duraderas en sociedades violentas e inestables sea mucho más problemático.

¹⁷ Para una excelente colección de críticas referentes a la construcción de la paz contemporánea, ver *Peacebuilding and Failed States. Some Theoretical Notes*, Centro de Estudios Sociales, Universidad de Coimbra, julio de 2006.

¹⁸ Ver Mariano Aguirre y Amélie Gauthier, ‘Haití y la comunidad internacional de donantes’, *El País*, 30 de noviembre de 2006.

¹⁹ Ver Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars*, Londres: Zed Books, 2002; y el artículo ‘Ineffective states and the sovereign frontier. An overview and agenda for research’, en *Peacebuilding and Failed States*, op. cit., pp. 6-13. Para críticas similares, ver Alejandro Bendaña, *What Kind of Peace is Being Built? Critical Assessments from the South*, Ottawa: IDRC, Documento de trabajo 7, 2003.

²⁰ Suhrke, op. cit., p. 7, presenta una discusión muy interesante de dicha “cobertura” en Afganistán.

Afrontar la crisis institucional: Un nuevo enfoque

La terapia de choque de la reforma de los mercados y la democracia multipartidista que era sinónimo de la construcción de la paz en los años 90 ha dado lugar a un enfoque basado en la lenta construcción de la capacitación del Estado. Sin embargo, incluso para la UE, cuya política exterior llevaba la insignia de la prevención de conflictos, una combinación de “cortafuegos” preventivos tibios y la construcción de la paz multilateral en países destrozados por la guerra no parece haber cumplido con las expectativas, en particular en los casos en que predominan las estrategias de seguridad y antiterrorismo. ¿Hacia donde podría ir Europa y la comunidad internacional ahora?

Para empezar, las potencias y bloques regionales –como ya ha demostrado la UE en su propia región– podrían ayudar a impulsar la seguridad y cooperación en áreas afligidas por el conflicto. Si bien la agitada intervención de 7.000 tropas de la Unión Africana en Darfur no ha marcado un hito en términos de ese tipo de cooperación, un simposio organizado por la Unión en 2002 abrió el camino a la creación de un sistema de alerta temprana y una “comunidad de seguridad”. De la misma manera, la OEA jugó un importante papel informal en disolver posibles conflictos, y se espera que se ocupe aún más de cuestiones de seguridad junto con otros organismos regionales latinoamericanos.

Ese tipo de cooperación regional puede proporcionar un enfoque de área fuerte, ayudando a contener los efectos localizados derivados del conflicto evidentes en África occidental y la región de los Grandes Lagos en los años 90, proporcionando un horizonte político fiable y estable para los protagonistas del conflicto, y generando un conocimiento cultural más sofisticado de los problemas que afectan a las instituciones del Estado. El reciente trabajo de David J. Francis sobre la cooperación a la seguridad en África,²¹ por ejemplo, subraya el posible papel de organismos regionales en apoyar alternativas al modelo weberiano limitado del Estado moderno, incorporando un mayor papel de la sociedad civil y una noción más flexible de la soberanía nacional centralizada. Debido a la falta de, o la presencia de una soberanía “negativa” en muchos Estados frágiles en el Tercer Mundo, la cooperación regional podría ofrecer medios para compartir prácticas de construcción del Estado sin tener que recurrir a las complicaciones de las intervenciones multilaterales que son más intrusivas y programáticas.

Está claro que un enfoque más regional sólo sobreviviría si fuera acompañado de una mayor tolerancia a la construcción del Estado heterodoxa por parte de la comunidad internacional y sus instituciones financieras. Ya existen signos de que la aplicación estricta de políticas de ajuste estructural, que socavó en gran medida la autoridad de los Estados patrimoniales en África y los acuerdos de paz en América Central en los años 90, está siendo modificada con el fin de ser más sensible a la prevención de conflictos.²² Sin embargo, por ahora, todavía está por verse cómo se resolverán de manera definitiva la severa dependencia de la ayuda y envíos que suele caracterizar a los Estados frágiles, sus déficits comerciales crónicos, y su concurrente apertura a redes económicas ilegales. Las prescripciones basadas en una carrera a la liberalización económica final a largo plazo posiblemente sólo pospongan las respuestas a esta cuestión.

Mientras tanto, a corto plazo, los casos de Afganistán y Haití sugieren que la comunidad internacional debe asegurar un compromiso de construcción de la paz de aproximadamente 20 años para mitigar la “cobertura” de los distritos locales a la espera de la retirada extranjera. Pero este extenso compromiso debe ir acompañado por una

²¹ David J. Francis, *Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems*, Ashgate: Aldershot, 2006.

²² Este es el caso, por ejemplo, en la *Cadre de Cooperation Intérimaire* de Haití, que tiene como objetivo asegurar la estabilidad macroeconómica y a la vez financiar la provisión de servicios básicos. Ver Stephen Baranyi, *¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?*, Madrid: CIP-FUHEM, 2006, p. 18.

mayor voluntad de adaptarse a las demandas internas en vez de seguir los programas establecidos por los donantes. La “apropiación” local desde luego resuena en todos los documentos de la cooperación al desarrollo contemporánea, pero en el terreno parece que la lógica de la paz liberal y las necesidades estratégicas de seguridad del Norte todavía tiene más peso. En la actualidad, todavía no se ha alcanzado el equilibrio entre la condicionalidad multilateral y el lento proceso de construcción del Estado; tanto como en la UE, hay que mirar hacia las regiones para los signos de una solución.

* * *

Los puntos de vista expresados por los autores de los documentos publicados en este sitio Web no reflejan necesariamente la opinión de FRIDE. Si desea expresar cualquier comentario en relación con los artículos o hacernos cualquier sugerencia, envíenos un correo electrónico a comments@fride.org.

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Felipe IV, 9 - 1º dcha. 28014 MADRID. Tel. +34 91 522 25 12 Fax +34 91 522 73 01 e-mail: fride@fride.org
www.fride.org