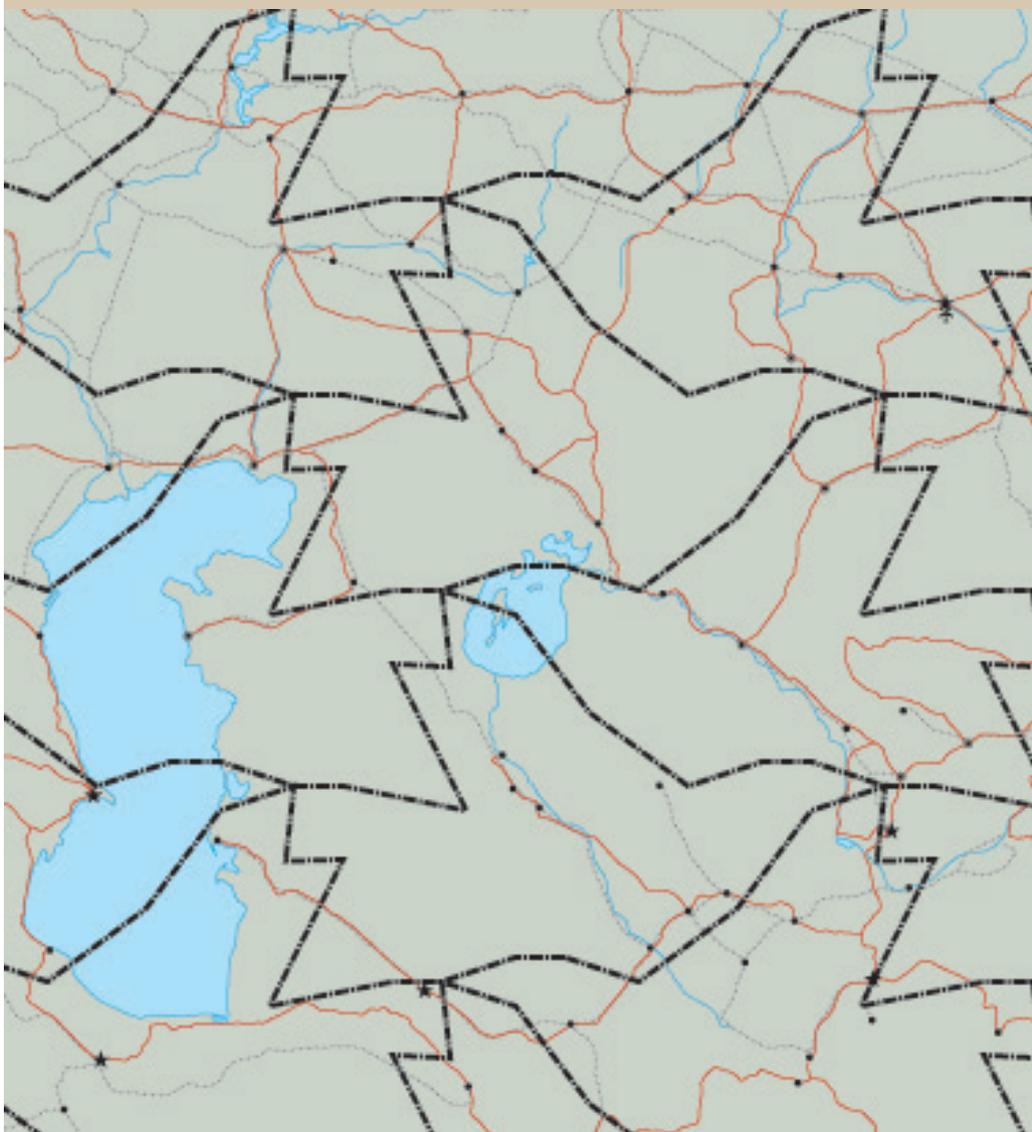


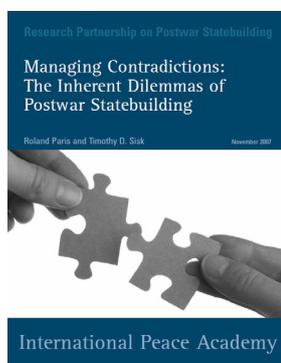
**Documentos
para la Discusión
«Postbélica»**

**Gestionar contradicciones:
los dilemas inherentes
a la construcción
posbélica del estado**

Febrero de 2011

**Roland Paris
Timothy D. Sisk**





Título original: *Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding*
 Traducción del inglés: Ricard Boscar

© by International Peace Academy, 2007
 All Rights Reserved
www.ipacademy.org

Este documento se ha publicado en inglés por la International Peace Academy (Nueva York). La versión en castellano se publica con la autorización de dicha institución y de los autores, en el marco del proyecto «Postbélica» de la Escola de Cultura de Pau, realizado con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.



Los *Documentos para la Discusión «Postbélica»* son una serie de publicaciones del proyecto «Postbélica» de la ECP para fomentar la interlocución y el debate entre la comunidad académica, la administración pública y el tercer sector implicados en la construcción y consolidación de la paz. Con el objetivo de facilitar esta intercambio de información y conocimiento se ha puesto en marcha la plataforma **postbelica.org**.

Para referenciar este documento:

Roland Paris y Timothy D. Sisk, Gestionar contradicciones: los dilemas inherentes a la construcción posbélica del estado. *Documentos para la Discusión «Postbélica»*, n.º 2. Bellaterra: ECP, febrero de 2011. <http://www.postbelica.org/posts/5/200>

Índice

- 5 La construcción posbética del estado**
- 5 Introducción**
- 6 Antecedentes: de la construcción de paz a la construcción del estado**
- 8 Definición de las contradicciones y dilemas de la construcción del estado**
 - 8 Tensiones y contradicciones clave
 - 9 Tipos de dilemas
- 11 Gestionar dilemas**
- 13 La construcción sostenible del estado y las “misiones sucesivas”**
- 14 La construcción del estado en la encrucijada**
- 15 Apéndice**

Sobre los autores:

Roland Paris es codirector de la Research Partnership on Postwar Statebuilding (Asociación para la Investigación sobre la Construcción Posbélica del Estado o RPPS, por sus siglas en inglés) y profesor asociado de asuntos internacionales y públicos en la universidad de Ottawa, Canadá. Su investigación se centra en seguridad internacional, operaciones de mantenimiento de paz y gobernanza internacional. Su libro *At War's End: Building Peace After Civil Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004) ganó tres premios incluyendo el premio Chadwick Alger de la International Studies Association en 2005 al mejor libro sobre organización internacional, así como el premio Grawmeyer de 2007 por "ideas para mejorar el orden mundial". También es el co-editor de una serie de libros de la editorial Routledge sobre seguridad y gobernanza.

Timothy D. Sisk, codirector de la RPPS, es profesor asociado en la Graduate School of International Studies (Instituto Superior de Estudios Internacionales o GSIS, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Denver y es director del Center for the 21st Century Global Governance, que es un instituto de investigación y desarrollo de políticas en el seno del GSIS. También es miembro del Geneva Center for Security Policy de Ginebra, Suiza. Su trabajo más reciente se centra en el nexo entre democracia y gobernanza así como en la gestión de conflictos en sociedades profundamente divididas, sobretodo en aquellas que emergen de un periodo de intensa violencia social; aborda temas como los procesos de paz, el diseño de instituciones políticas, las negociaciones, la intervención en los conflictos en el plano social, la implementación de acuerdos de paz y las implicaciones que tiene la mejora de conflictos en el desarrollo humano en general. Ha dirigido trabajos en profundidad acerca del papel de las organizaciones regionales e internacionales -especialmente la Organización de las Naciones Unidas-, operaciones, desarrollo y construcción de paz. Sisk ha publicado *International Mediation in Civil Wars: Bargaining with Bullets* (Londres: Routledge, 2008). También es el editor, junto a Anna Jarstad, de *From War to Democracy Transitions: Dilemmas of Peacebuilding* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

Agradecimientos:

Este texto describe los hallazgos de la RPPS, una red internacional de investigadores del ámbito académico que examinan los retos a largo plazo que plantea construir instituciones de estado efectivas y legítimas en sociedades posconflicto. El proyecto está apoyado generosamente con fondos de la Carnegie Corporation de Nueva York.

La construcción posbélica del estado

La construcción del estado se ha convertido en un asunto central de las operaciones multidimensionales de paz llevadas a cabo en sociedades devastadas por la guerra. Pero los esfuerzos para construir instituciones estatales legítimas y efectivas están repletos de tensiones y contradicciones. Entenderlas es esencial para poder anticipar muchos de los problemas prácticos a los que se enfrentan las agencias internacionales en el proceso de la construcción del estado, así como para vislumbrar estrategias de construcción del estado mejor adaptadas y más efectivas de cara a misiones futuras.

Introducción

La construcción del estado, es decir, de instituciones gubernamentales legítimas y efectivas, es un elemento crucial de cualquier esfuerzo amplio que persiga establecer las condiciones necesarias para que haya una paz y un desarrollo humano duraderos en países que emergen de una guerra. En años recientes, la construcción del estado se ha constituido en un objetivo central de las operaciones multidimensionales de paz de Naciones Unidas realizadas en sociedades devastadas por la guerra, y no sin una buena razón. Sin instituciones estatales que funcionen y sean legítimas, es menos probable que las sociedades posconflicto escapen de la “trampa” dual de la violencia y la pobreza.

Pero el historial de las operaciones de construcción posbélica del estado muestra resultados desiguales, y en muchos aspectos decepcionantes. En Liberia tras 1997 o Timor Leste tras 2002, las agencias internacionales prematuramente redujeron sus esfuerzos para asegurar la paz en los inicios del conflicto. En otros casos, como Bosnia y Kosovo, los esfuerzos internacionales de construcción del estado se han prolongado en una aparente perpetuidad, mientras que la reconciliación y los intentos de llevar a cabo reformas institucionales se han estancado y la irritación por la amplia presencia internacional ha ido en aumento. En Afganistán e Iraq, ejemplos atípicos de construcción del estado tras una invasión exterior en lugar de una guerra civil, la tarea de construcción de estructuras gubernamentales legítimas y efectivas se enfrenta a retos extraordinariamente difíciles y quizás insuperables. Pero incluso en las operaciones más exitosas de construcción del estado como las de Camboya, Burundi o la República Democrática del Congo, los resultados de los esfuerzos de reforma institucional parecen ser más superficiales que sostenibles.

Una explicación de estos resultados tan poco alentadores es que puede que se tuvieran expectativas demasiado grandes. La reforma institucional es una ardua y compleja tarea incluso en las situaciones más favorables, y aún más en países que están emergiendo de guerras civiles, donde la cohesión social está hecha pedazos y las estructuras gubernamentales existentes tienden a ser débiles, están en poder de una de las facciones o incluso son inexistentes. Los actores de la construcción del estado no pueden depender de fórmulas mágicas de aplicación universal para crear las condiciones necesarias de una paz duradera en las sociedades de posguerra, ya que ni siquiera las hay. Cada misión implica necesariamente una gran dosis de improvisación que responda a las variaciones de las condiciones locales. Esta combinación de complejidad y variabilidad aporta a la propia empresa de construcción de paz¹ la dimensión de un enorme experimento que, aunque importante y necesario, no está libre de consecuencias inesperadas o incluso de fracaso.

Existe además un problema más profundo que puede haber contribuido, por partida doble, a las expectativas exageradas y a los resultados decepcionantes de los esfuerzos de construcción del estado en tiempos recientes: el insuficiente conocimiento y análisis de las tensiones intrínsecas y las contradicciones inherentes a la construcción del estado con apoyo externo. Tanto desde el ámbito académico como del profesional, sólo se ha empezado en años recientes a explorar

¹ El concepto *peacebuilding* se traduce aquí como “construcción de paz” en lugar de la traducción de Naciones Unidas, “consolidación de la paz” (N. del t.).

las necesidades en juego, a veces contradictorias, que afrontan quienes intentan reconstituir estructuras gubernamentales legítimas y efectivas en estados devastados por la guerra. Dichas tensiones y contradicciones se han revelado como molestos dilemas políticos, es decir, decisiones difíciles que implican compromisos entre múltiples imperativos y donde no hay soluciones obvias. Imaginar la construcción posbélica del estado como una empresa inherentemente llena de contradicciones, en lugar de una secuencia lineal de pasos acumulativos o mutuamente reforzados, nos permite reflexionar más cuidadosamente sobre las características de las propias tensiones y contradicciones. De esta forma podemos llegar a comprender mejor los dilemas políticos a los que se enfrentan en la práctica quienes trabajan en la construcción del estado.

El presente informe resume los hallazgos de la investigación llevada a cabo por la RPPS, un proyecto de colaboración de trece especialistas² procedentes de seis países que han buscado analizar y esclarecer algunos de los dilemas clave de la construcción del estado. Los participantes en este proyecto creemos que mejorar la efectividad de la construcción del estado como método para consolidar la paz en la posguerra requiere más que la mera identificación de las “lecciones aprendidas” en misiones previas. Requiere, además, una mayor conciencia y un mayor análisis de las tensiones, contradicciones y dilemas de la construcción del estado.

Nuestra esperanza es que dicho análisis ayude, en última instancia, a quienes se dedican a mejorar las estrategias de construcción del estado. No pretendemos, sin embargo, ofrecer soluciones a los difíciles dilemas que confrontan los y las profesionales de la construcción del estado. No hay soluciones o, para ser más precisos, no las hay simples o satisfactorias al cien por cien. Esto es precisamente lo que hace que los dilemas sean tan desconcertantes y las operaciones tan substancialmente complejas. En cualquier caso, un mejor conocimiento de las tensiones y contradicciones de la construcción del estado debería facilitar el manejo o la gestión de estos dilemas con mayor fundamento, de forma mejor adaptada y más efectiva. En particular, el reto para quienes trabajan en la construcción del estado es (1) analizar y entender dichos dilemas, (2) escoger una serie de políticas bien fundamentadas que equilibren cuidadosamente los imperativos en juego, y (3) hacerlo de manera que no sólo cubra las necesidades a corto plazo sino que además se acerque al objetivo a largo plazo de establecer unas instituciones estatales sostenibles, efectivas y legítimas.

Este proyecto de la RPPS se fundamenta en la propia investigación de la International Peace

² Ver apéndice.

Academy (Academia Internacional de la Paz o IPA, por sus siglas en inglés) sobre construcción del estado, implementación de la paz, administración de transición, reformas económicas posconflicto y el nexo seguridad-desarrollo.³ De hecho, Simon Chesterman, Michael Ignatieff y Ramesh Thakur ayudaron a definir la construcción posbélica del estado como campo de investigación en un informe de la IPA publicado en 2004.⁴ Sus observaciones apuntan a que “sólo a través de una comprensión más detallada del estado como una red de instituciones, se pueden entender adecuadamente las crisis de gobierno y, quizás, evitarlas o remediarlas”, y ofrecen un punto de partida para el proyecto de la RPPS y nuestra investigación sobre los grandes dilemas de la construcción del estado.⁵

Antecedentes: de la construcción de paz a la construcción del estado

Hacia el final de la Guerra Fría, un nuevo tipo de operación internacional de paz se había convertido en la principal actividad en el ámbito de la seguridad en Naciones Unidas: misiones que ayudaban a países devastados por la guerra a pasar de un frágil alto el fuego a una paz estable, lo que acabó siendo conocido como “construcción de paz posconflicto”.⁶ Aunque esta forma de intervención tenía precedentes (la Unión Europea jugó un papel similar en el Congo a principios de los años sesenta, cuando una misión diseñada para supervisar la retirada de las tropas coloniales belgas del recientemente independizado Congo se vio atrapada en una guerra civil), la estabilización posconflicto era un nuevo foco de atención para la institución mundial en el periodo inmediatamente posterior a la Guerra Fría. Solo entre 1989 y 1993, ocho operaciones de construcción de paz se pusieron en marcha en naciones que acababan de salir de conflictos civiles: Namibia, Nicaragua, Angola, Camboya, El Salvador, Mozambique, Liberia y Rwanda. Estas misiones se parecían poco a las operaciones de mantenimiento de paz que habían sido la principal actividad de seguridad de Naciones Unidas durante la Guerra Fría y que normalmente implicaban la supervisión del alto el fuego o de zonas neutrales

³ Ver, por ejemplo: *Building States to Build Peace* de Charles Call y Vanesa Wyeth (eds.) (Lynne Boulder: Rienner Publishers, 2008); *Greater Than the Sum of the Parts? Assessing 'Whole of Government' Approaches to Fragile States* de Stewart Patrick y Kaysie Brown (Nueva York: IPA, 2007); *State-Building and Constitutional Design after Conflict* de Kirsti Samuels and Vanessa Hawkins Wyeth (Nueva York: IPA, 2006); *Commercial Security in Humanitarian and Post-Conflict Settings: An Exploratory Study* de James Cockayne (Nueva York: IPA, 2006); *Security-Development Nexus: Research Findings and Policy Implications* Informe del programa Security-Development Nexus (Nueva York: IPA, 2006).

⁴ *Making States Work: From State Failure to Statebuilding* de Simon Chesterman, Michael Ignatieff y Ramesh Thakur (Nueva York: IPA, 2004).

⁵ *Ibíd.*, p. 2.

⁶ En el original: *post-conflict peacebuilding*.

de separación entre las partes beligerantes. Ahora la construcción de paz implicaba la implementación de amplios acuerdos de paz, que además de la tradicional supervisión del alto el fuego, a menudo incluían elementos humanitarios, políticos y económicos. Tal y como escribió en su informe *Un programa de paz*⁷ en 1992 el entonces secretario general de Naciones Unidas Butros Butros-Ghali, el objetivo de la construcción de paz era poner en marcha “medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto”. Ello implicaba, por lo general, supervisar o incluso organizar elecciones posconflicto así como otras actividades tales como la desmovilización de combatientes, el reasentamiento de refugiados, las investigaciones sobre los derechos humanos y la reforma económica. Además, Naciones Unidas compartió esas responsabilidades con otros actores internacionales que incluían importantes organizaciones regionales, instituciones financieras internacionales, agencias de desarrollo tanto nacionales como internacionales así como un puñado de organizaciones no gubernamentales de ámbito global.

Hacia mediados de los noventa, sin embargo, existía un temor creciente a que estas misiones de construcción de paz de primera generación hubieran sido demasiado breves, demasiado limitadas y demasiado centradas en rápidas reformas económicas y políticas con el fin de consolidar la paz en los estados de acogida. En algunos casos, quienes trabajaban en la construcción de paz se apresuraron en la organización de elecciones posconflicto, declarando su éxito y marchándose seguidamente. Este enfoque “rápido y sucio” fracasó en Angola (donde las elecciones sirvieron de catalizador para un rebrote de violencia), Rwanda (donde premisas demasiado optimistas sobre la voluntad de los partidos de implementar sus acuerdos de paz fueron hechas pedazos por el genocidio) y en Camboya y Liberia (donde las elecciones sólo permitieron una democratización superficial y un retorno rápido al autoritarismo – que en el caso de Liberia acabó suponiendo un retorno a la guerra).

Asumiendo las deficiencias de estas primeras misiones, Naciones Unidas y otras agencias internacionales empezaron a desviar su atención a enfoques de más calado en la construcción de paz posbélica. Esta reorientación estratégica fue especialmente visible en la operación llevada a cabo en Bosnia a finales de 1995 para consolidar los Acuerdos de Dayton. La misión de Bosnia fue originalmente diseñada para aguantar un año

(hasta el final de 1996) y en este sentido retomó el enfoque “rápido y sucio” que había definido la construcción de paz en la primera mitad de los noventa. Pero enseguida se hizo evidente la necesidad de un despliegue militar a más largo plazo, por lo que se eliminó la fecha límite para dar más tiempo a que la reforma económica y la construcción de instituciones progresara. Hacia finales de los noventa, se iban emprendiendo nuevas misiones con mandatos más amplios, en aquellos momentos centrándose en esfuerzos a largo plazo de construcción del estado, que incluían Burundi, Kosovo, Timor Leste y Sierra Leona.

En el ámbito académico de la construcción de paz tuvo lugar una evolución similar. La primera generación de estudios sobre la construcción de paz consistía en meras descripciones de las nuevas misiones multidimensionales de la primera mitad de los noventa, así como de una valoración preliminar de las lecciones aprendidas. Durante la segunda mitad de los noventa y los primeros años de la década posterior, una segunda generación de estudios produjo análisis comparativos y reflexiones sobre el historial de la construcción de paz hasta la fecha de una forma más sistemática. Uno de los hallazgos de esta segunda generación de escritos –cristalizados en diversas publicaciones que aparecieron en 2004, fue que para obtener resultados más permanentes en la construcción de la paz se necesitaba prestar más atención a la construcción de instituciones gubernamentales en los estados que salían de una guerra.⁸

Estos hallazgos coincidieron con diversos cambios de políticas en varias organizaciones internacionales de importancia como Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, llevando a todas estas organizaciones a poner un mayor énfasis en el objetivo de construir la “capacidad de gobernanza” en las naciones en desarrollo, en especial aquellas que acababan de salir de un conflicto armado. La construcción del estado surgió, por lo tanto, como un objetivo central de la construcción de paz hasta el punto que las discusiones de reconstrucción posconflicto en Naciones Unidas y otras instituciones están ahora repletas de referencias a la expansión de las capacidades del estado como un pilar fundamental de la transición de la guerra a la paz y, más generalmente, del desarrollo.

⁷ Butros Butros-Ghali, *Un programa de paz*, A/47/277 de 17 de junio de 1992.

⁸ Véase, por ejemplo: *At War's End: Building Peace After Civil Conflict* de Roland Paris (Cambridge: Cambridge University Press, 2004); *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* de Francis Fukuyama (Nueva York: Cornell University Press, 2004); y *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building* de Simon Chesterman (Oxford: Oxford University Press, 2004).

La construcción del estado, sin embargo, plantea sus propios problemas. A medida que los mandatos y las limitaciones temporales de las misiones posconflicto se expandían para acomodar las necesidades de la construcción de instituciones, los aspectos problemáticos de la construcción del estado con apoyo externo se hicieron más evidentes, a la vez que preocupantes. Para asegurarse, los profesionales de la construcción del estado tanto en Naciones Unidas como en otras organizaciones internacionales se han mantenido alerta con respecto a muchos de estos problemas. Asuntos como la coordinación y la coherencia, la apropiación local, la legitimidad, la construcción de capacidades, la dependencia, la responsabilidad, y la salida son ahora discutidos a menudo en la Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas así como en los otros organismos e instituciones. Pero cada uno de estos problemas ha surgido fruto de tensiones y contradicciones más profundas que aún se comprenden en menor medida: se utiliza la intervención exterior para fomentar un autogobierno; se requiere del control internacional para promover la apropiación local; los valores universales chocan con las peculiaridades locales; los objetivos a largo plazo pueden interferir con los imperativos a corto plazo; y la paz puede requerir tanto una ruptura con el pasado como una reafirmación de la historia local.

Sólo mediante el reconocimiento y el examen detallado de estas tensiones es posible entender las fuerzas que pueden fortalecer o debilitar las operaciones de construcción del estado. Dicho conocimiento es también crucial para desarrollar estrategias más efectivas de gestión de los numerosos dilemas que confrontan los actores internacionales, nacionales y locales implicados en las misiones de construcción posbélica del estado.

Definición de las contradicciones y dilemas de la construcción del estado

Los trabajos individuales que comprenden el proyecto de la RPPS examinan un amplio abanico de dilemas políticos a los que se enfrentan los actores de la construcción del estado. Cada uno de estos dilemas surge de tensiones y contradicciones subyacentes a la propia idea de construcción del estado, que a su vez los autores también analizan detalladamente.⁹

⁹ Ver el apéndice para los resúmenes de las investigaciones individuales. Las versiones completas se publicaron en *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations* editado por Roland Paris y Timothy S. Sisk (Londres: Routledge, 2009).

Tensiones y contradicciones clave

Del variado elenco de tensiones y contradicciones, los trabajos de la RPPS destacan cinco de ellas como particularmente importantes y fundamentales. Aunque aquí las presentamos de forma separada, en la práctica se superponen e interactúan:

1. **La intervención exterior se usa para fomentar el autogobierno.** Algunos de los dilemas políticos más difíciles surgen de esta paradoja: las misiones de construcción del estado buscan promover la autonomía nacional y el autogobierno, pero lo hacen mediante la intervención internacional. Aunque estas misiones están diseñadas para apoyar a las autoridades nacionales, el poder que ejercen es inevitablemente intrusivo, independientemente de lo buenas que sean sus intenciones. Esta tensión se encuentra en la base de retos tan reales como diseñar estructuras gubernamentales de transición, proporcionar seguridad y servicios públicos, determinar la duración de la misión y la forma en la que debe desarrollarse y abordar cuestiones de justicia transicional.
2. **Los extranjeros están implicados en la determinación de quiénes son líderes locales “legítimos”.** La necesidad de la apropiación local de las reformas políticas y económicas ha surgido como la norma común en la construcción del estado. Pero por lo general, es necesario cierto nivel de gestión internacional para implementar el principio de autonomía y autogestión en un proceso de paz. Si la apropiación local se pudiera conseguir sin que los extranjeros jugaran un papel significativo ni siquiera habría necesidad de que existiera una misión internacional de construcción del estado. Pero esto crea una paradoja: la influencia de los extranjeros en la identificación de “propietarios” locales adecuados desafía al propio principio de “apropiación local”. Esta contradicción no sólo pone de manifiesto las decisiones difíciles que afrontan las agencias de construcción del estado, sino que potencialmente cuestiona la propia legitimidad y sostenibilidad de cualquier institución política resultante.
3. **Los valores “universales” se proponen como remedio para los problemas locales.** Las guerras civiles tienen instigadores tanto domésticos como extranjeros, y a veces se extienden a través de las fronteras. En el fondo, no obstante, son fenómenos predominantemente locales, experimentados y lidiados por individuos y grupos de un contexto sociocultural concreto. Algunos de estos dilemas políticos a los que se enfrentan los

actores de la construcción del estado emanan de incongruencias entre los valores universales (sobretudo aquellos adscritos a la tradición liberal de los derechos humanos individuales, el gobierno democrático y la economía de mercado) propugnados por las organizaciones internacionales y los gobiernos donantes por un lado, y las prácticas sociales, tradiciones políticas y expectativas culturales de la sociedad en cuestión. Esta tensión, al igual que las dos anteriores, contribuye al problema de definir políticas de construcción del estado que sean apropiadas, efectivas y legítimas, no sólo a ojos de los que intervienen sino también a los de las élites locales y a la población general del país.

4. La construcción del estado requiere tanto de una ruptura con el pasado como de una reafirmación de la historia.

La transición de la guerra a la paz representa tanto continuidad como cambio. Las operaciones de construcción del estado, en otras palabras, no pueden rehacer sociedades devastadas por la guerra. De hecho, los actores internacionales a menudo subestiman la persistencia y resiliencia de patrones fuertemente enraizados en la vida económica y política. Aún así, la construcción del estado tiene que incluir la introducción de nuevos enfoques de la gestión y resolución de conflictos, lo cual puede poner en entredicho, y efectivamente así lo hace, las prácticas tradicionales del lugar. Lo viejo y lo nuevo pueden, por tanto, transformarse en formas híbridas de organización política y social, tal y como argumentan David Roberts y Christopher Cramer en sus respectivos trabajos para la RPPS. La combinación de lo nuevo y lo viejo puede, de la misma forma, generar conflictos y tensiones “transformacionales” comunes en las sociedades desarrolladas que atraviesan cambios rápidos, y puede también suponer una peligrosa fuente de desestabilización, dadas las condiciones especialmente frágiles de los países que emergen de la guerra.

5. Los imperativos a corto plazo a menudo entran en conflicto con los objetivos a largo plazo.

En las etapas iniciales de una operación de construcción del estado, los actores exteriores normalmente se enfrentan a grandes presiones para abordar imperativos a corto plazo, lo cual puede ir en contra de los objetivos a largo plazo para establecer unas instituciones de estado efectivas y legítimas. Por ejemplo, mantener un alto el fuego y manejar imprevistos potenciales normalmente requiere de la negociación explícita o tácita con las élites dominantes, cuyo poder (esté reconocido formalmente o ejercido informalmente) puede interferir con la construcción de instituciones

de estado “despersonalizadas”, así como con la ampliación de la representación política más allá de los partidos que combatieron en la guerra. Tensiones similares entre necesidades a corto y largo plazo también suponen un problema para la planificación de la reconstrucción económica y el reparto de la ayuda, la reforma del sector de la seguridad y los objetivos de la justicia transicional.

Tipos de dilemas

Las tensiones y contradicciones puestas de manifiesto más arriba existen en un nivel relativamente alto de abstracción de las realidades cotidianas de las operaciones de construcción del estado. Aún así son la fuente principal de muchos de los dilemas políticos específicos que constantemente afrontan quienes trabajan en la construcción del estado. Utilizamos el término “dilemas” con toda la intención: por definición, estos son problemas de difícil solución ya que obligan a elegir entre necesidades importantes pero confrontadas, que pueden a su vez reflejar las tensiones y contradicciones más profundas de la construcción del estado.

Estos dilemas son explorados con detalle en los estudios de la RPPS. De cara al presente texto, sin embargo, podemos clasificarlos en cinco amplias categorías (que de nuevo se superponen):

1. Los dilemas relativos al impacto

El impacto de una operación se refiere a su grado de intromisión en los asuntos domésticos del estado de acogida, que por su parte es un reflejo (1) del tamaño de la presencia internacional, (2) de la dimensión de las tareas que los actores externos llevan a cabo y (3) de la asertividad de los actores externos en la realización de estas tareas. El dilema es el siguiente: por un lado, una presencia internacional dominante (“un impacto fuerte”) puede ser requerida para mantener la seguridad y supervisar (o incluso hacer valer) la implementación de un acuerdo de paz, incluyendo el inicio de reformas político-económicas. Por otro lado, una presencia internacional menos intrusiva (“un impacto suave”) puede necesitarse para permitir que la vida política, social y económica local consiga un equilibrio posconflicto por su propia vía, sin los efectos distorsionadores que la presencia de poderosos actores externos pudiera acarrear.

David Elestein, en su ensayo para la RPPS, examina cómo este dilema se relaciona con los aspectos militares de la construcción del estado con apoyo externo. Pero el dilema del impacto

aparece en casi todos los estudios de la RPPS en relación tanto a temas militares como civiles. El estudio de Astri Suhrke, por ejemplo, encuentra que el impacto económico del esfuerzo de construcción del estado en Afganistán desde la derrota del régimen Talibán no ha hecho más que debilitar la legitimidad y la capacidad del gobierno de ese país.

2. Los dilemas relativos a la duración

Varios trabajos de la RPPS exploran las difíciles decisiones relacionadas con la duración de operaciones internacionales de construcción del estado. Por una parte, la construcción de paz es necesariamente una empresa a largo plazo. Las elecciones se pueden llevar a cabo de forma rápida, pero las instituciones políticas a las que los candidatos son votados tardan mucho más tiempo en consolidarse. De forma similar, las reformas económicas pueden empezarse enseguida, pero ante la carencia de capacidad administrativa del gobierno de acogida (y al menos un sistema mínimo que defienda el estado de derecho), estas reformas corren el peligro de torcerse. Por otra parte, mientras que la construcción del estado es un proceso de larga duración, existen presiones en contra de una presencia internacional prolongada o sin fecha límite. En primer lugar, a lo largo del tiempo, hay importantes segmentos de la población local que tienden a sentirse cada vez más desilusionados e incluso hostiles hacia la presencia continuada de países donantes, lo cual puede a su vez socavar los esfuerzos de construcción del estado con apoyo externo. En segundo lugar, las misiones de larga duración o sin fecha límite pueden producir un problema bastante diferente: la pasividad de la población local y una falta de interés por asumir las responsabilidades de autogobierno (ver los dilemas relativos a la dependencia más abajo).

Además, los recursos internacionales para las operaciones de construcción del estado son generalmente limitados, tanto en escala como en duración. Pocos países donantes u organizaciones internacionales están dispuestas a “firmar” por un tiempo superior a unos pocos años para desarrollar la construcción del estado en cualquier país. Sin embargo, los objetivos articulados por estos donantes y organizaciones necesariamente requieren de compromisos duraderos. A este respecto, la tensión entre el fin y los medios incita a preguntarse sobre la credibilidad de las operaciones y los objetivos articulados por quienes llevan a cabo la construcción del estado, tal y como sugieren en su estudio los autores Michael Barnett y Christoph Zuercher.

3. Los dilemas relativos a la participación

Los líderes de las distintas facciones no representan necesariamente a la población de sus países, y aún así suelen ser los individuos más implicados en las negociaciones de paz, lo cual los convierte en actores principales en el periodo inmediatamente posterior al conflicto. Como menciona Kirsti Samuels en su trabajo para la RPPS, un reto clave para quienes trabajan en la construcción de paz es conseguir un equilibrio entre la cooperación de los antiguos combatientes y otros potenciales “saboteadores” del proceso de paz, al mismo tiempo que se implica a un rango más amplio de grupos con el fin último de incluir a la población entera en el proceso político posbélico. Si los líderes de las facciones tienen demasiado poder, las nuevas estructuras institucionales pueden ser vistas como ilegítimas por otros grupos o individuos que creen que estos líderes no representan a la población, son corruptos o, peor aún, criminales. Por otro lado, alienar a los líderes de las facciones puede reavivar el conflicto.

Agravando aún más este dilema está el peligro de que la presencia internacional pueda, por sí misma, reducir la participación política: primero, desviando la actividad de la sociedad civil hacia objetivos definidos desde el exterior en lugar de permitir que los grupos locales persigan sus propios objetivos y lleven a cabo sus actividades de desarrollo de forma más autónoma; y segundo, ejerciendo un poder ejecutivo de facto que ni está supeditado al control popular ni asume responsabilidades frente a éste. Además, como hemos apuntado más arriba, mientras que promover la apropiación local es un objetivo esencial de la construcción del estado, no hay una forma fácil (especialmente para los actores internacionales de peso) de determinar concretamente quiénes deberían ser estos propietarios. El mismo acto de estimular la participación política y la apropiación local puede llevar a resultados perversos, sin importar cuán bienintencionados los actores internacionales sean, simplemente porque la propia presencia de una misión internacional tendrá efectos distorsionadores en las relaciones económicas y en la política local, como si fuera un poderoso imán en un campo eléctrico.

4. Los dilemas relativos a la dependencia

En relación con los dilemas del impacto y la duración está el riesgo de promover en la sociedad de acogida la dependencia de la presencia internacional. El fin de la construcción posbélica del estado es fomentar

las condiciones para una paz autosostenida a través del autogobierno efectivo y legítimo. Aún así, los grandes flujos de ayuda exterior y el control práctico de los actores internacionales en la implementación de los acuerdos de paz pueden crear nuevos patrones políticos y económicos en la sociedad de acogida que acabarán basándose en una continuación de la ayuda y guía exterior a gran escala. Si estas expectativas y dependencias se hacen más agudas, las misiones de construcción del estado pueden jugar en contra de su propio principio de fomento del autogobierno. Aún peor, se arriesgan a quedar atrapados en acuerdos fiduciarios indefinidos que generan nuevos problemas que pueden incluir, paradójicamente, un aumento de la resistencia a la presencia internacional en determinados sectores de la población.

La combinación de dependencia y resistencia tiene el potencial de crear patrones perniciosos de desarrollo político y económico que se han demostrado insostenibles en el pasado, especialmente en las sociedades coloniales. Pero si la construcción del estado necesita por ambas partes de un control internacional (sobretudo en los inicios de una misión) y de un proceso a largo plazo de fortalecimiento de instituciones, entonces quizás cierto grado de dependencia sea inevitable. Para acabar la cuadratura del círculo está el reto fundamental del dilema de la dependencia, que como otros descritos aquí surge de las tensiones y contradicciones subyacentes a la idea de la construcción del estado con apoyo externo.

5. Los dilemas relativos a la coherencia

Quienes se dedican a la construcción del estado se enfrentan a dos tipos de dilemas de coherencia: los de (1) coherencia organizativa y los de (2) coherencia normativa. La coherencia organizativa implica la necesidad de coordinación entre la mirada de actores internacionales involucrados en estas operaciones, incluyendo donantes nacionales, organizaciones regionales, instituciones financieras internacionales, agencias internacionales especializadas, instituciones globales como Naciones Unidas y otras ONG. Sin embargo, la coordinación es muy difícil de conseguir, debido en parte a la confusa profusión de líneas de autoridad y presupuestos autónomos entre dichos actores, incluyendo dentro de las propias Naciones Unidas. Además, como comenta Roland Paris en su estudio para la RPPS, los esfuerzos para mejorar la coordinación pueden servir como sustituto de una estrecha cooperación, ya que se pone atención en asuntos procedimentales alejados de los retos estratégicos y sustantivos de la construcción del estado.

Más allá de la coordinación de los actores internacionales, también existe la necesidad de coherencia organizativa entre los propios representantes legítimos de la sociedad de acogida, para que los actores internacionales puedan tratar de forma efectiva con los líderes nacionales. El peligro, no obstante, es que los esfuerzos para identificar interlocutores a nivel nacional puedan resultar en un excesivo énfasis hacia las élites concentradas en la capital del país, a expensas de la construcción institucional a un nivel más local y regional.

En un plano normativo, un segundo tipo de dilema de la coherencia surge de las inconsistencias de los valores que articulan los y las constructoras del estado (a menudo derivados de normas universales) frente a los valores que son reflejados en las políticas concretas que persiguen sobre el terreno, así como en el resultado de esas políticas. Principios como la responsabilidad democrática, la autodeterminación nacional, el estado de derecho y el buen gobierno tienden a ser negociables en distintos grados, por el mismo hecho de la intervención internacional así como por necesidades pragmáticas, para (1) cooperar con poderosos actores locales (2) ajustar los diseños institucionales a fin de que reflejen los diferentes patrones de vida económica y política dentro de la sociedad.

Gestionar dilemas

El propósito principal del proyecto de la RPPS es esclarecer estos dilemas y lo que los empuja mediante estudios en profundidad, y no necesariamente ofrecer soluciones a los mismos. De hecho no existen “soluciones” porque estos son dilemas reales que no pueden resolverse de ningún modo definitivo. Algunos colaboradores de la RPPS difieren en las recomendaciones políticas expresadas. Por ejemplo, Robert Rotberg recomienda retrasar las elecciones de posguerra “hasta que una administración de transición o un nuevo gobierno garantice la seguridad de las personas, de zonas urbanas y rurales, haya llevado a cabo un desarme y una desmovilización, haya establecido normas legales, estabilizado y revigorizado la economía, desarrollado al menos algunas instituciones políticas rudimentarias, reconstruido carreteras y restaurado servicios esenciales como escuelas y hospitales”, mientras que Timothy Sisk argumenta que el retraso de las elecciones de posguerra puede ser tremendamente problemático porque los votos populares son “un paso esencial en el proceso de reconstrucción del orden político tras una guerra civil”.

El proyecto de la RPPS, en otras palabras, no ofrece simples recetas para consolidar la paz en países que emergen de la guerra. Por el contrario, el proyecto enfatiza las complejidades bien enraizadas de la construcción del estado y la necesidad de una mejor comprensión de estas complejidades, desde las consecuencias imprevistas de promover la liberalización política y económica en sociedades muy divididas, a la paradójica disyuntiva entre la dirección internacional y el control local. Como mucho, estos numerosos dilemas de la construcción del estado pueden ser gestionados, pero no resueltos. No obstante la gestión efectiva debe basarse en un análisis cuidadoso de las contradicciones y las tensiones subyacentes que generan estos dilemas, así como de la interacción entre ellos. Debe basarse también en un conocimiento amplio del país de acogida y en una consideración cuidadosa de las consecuencias a largo plazo de las acciones a corto plazo.

Hay, por supuesto, límites a lo “racional” que puede ser el diseño de políticas en cualquier organización, sea esta un gobierno nacional, una agencia internacional, una entidad no gubernamental o, incluso, el grueso de actores implicados en las operaciones de construcción posbélica del estado. Como puso en evidencia Charles Lindblom hace casi cincuenta años en su clásico estudio de la administración pública de EEUU, en el diseño de políticas es más típico el “arrégleselas como pueda” que el arquetipo racional de la planificación según fines y medios.¹⁰ Dada la naturaleza de la construcción del estado, sus numerosos actores implicados, el alcance de la tarea y los relativamente altos niveles de incertidumbre acerca de su impacto y resultados, siempre habrá elementos significativos de improvisación e “irracionalidad” en dichas políticas. Esta realidad, sin embargo, no debe ser entendida como una excusa para la autocomplacencia. El diseño y la ejecución de las operaciones de construcción del estado puede ser más racional y estar mejor informado que en el pasado. Los riesgos son demasiado elevados, y las consecuencias del fracaso demasiado grandes como para resignarse a las limitaciones del “arrégleselas como pueda”.

Por esta razón, una recomendación inicial del proyecto de la RPPS es que los actores de la construcción del estado realicen “análisis de dilemas” antes y durante las operaciones. El enfoque más típico en la planificación de misiones requiere identificar una secuencia de pasos para que sean cumplidos en determinados momentos por actores específicos, y estos momentos definidos bien cronológicamente, bien basándose en la cumplimentación de ciertas

condiciones previas. Por contraste, el análisis de dilemas empieza con la asunción de que muchos de los elementos de la construcción del estado no encajarán entre ellos fácilmente. Más bien funcionarán de forma confrontada. De hecho, algunos de estos elementos tenderán a interactuar en formas que tienen el potencial de menoscabar el objetivo de establecer instituciones de estado efectivas y legítimas en países devastados por la guerra.

Desde nuestro punto de vista, dicho análisis es esencial para gestionar los dilemas de la construcción del estado. No reemplaza un proceso de planificación más convencional, sino que lo complementa. Las cuestiones clave para aquellos que necesitan hacer análisis de dilemas en misiones de construcción del estado actuales o futuras son las siguientes:

1. ¿Hasta qué punto, y exactamente de qué forma, pueden los principales dilemas de la construcción del estado manifestarse en esta operación?
2. ¿Qué características particulares del entorno local hacen más (o menos) probable que ciertos dilemas se vuelvan especialmente problemáticos?
3. ¿Cuáles son los “impulsores” subyacentes a los dilemas anticipados?
4. ¿Cómo puede cada dilema interactuar con o potenciar a los demás?
5. ¿Cuál de los dilemas anticipados tiene el potencial de ser más problemático, y por qué?

Uno de los beneficios de llevar a cabo tal análisis es que requiere un conocimiento profundo de la realidad local y, por tanto, puede exponer lagunas en dicho conocimiento que podrían pasar desapercibidas en un proceso convencional de planificación. También centra la atención en las enraizadas continuidades de la vida política, económica y social de una sociedad recién salida de una guerra y que venían siendo subestimadas. Más aún, es un ejercicio multidisciplinar necesario (dada la propia envergadura de los dilemas), y en consecuencia crea incentivos para juntar grupos de analistas expertos de diferentes ámbitos (y de diversas organizaciones de construcción de estado), ayudando a mejorar asuntos disciplinarios y organizativos.

En última instancia, sin embargo, el propósito principal del análisis de dilemas es anticipar estos retos en una fase inicial y suministrar información al proceso para que se elaboren estrategias de construcción del estado más adaptadas y efectivas. En este sentido, los estudios de la RPPS sugieren que: primero, en la base de las políticas de construcción

10 “The Science of Muddling Through” de Charles Lindblom, en *Public Administration Review*, n.º 19, 1959, pp. 79-88.

del estado debe estar el abordaje de los dilemas; segundo, en la mayoría de casos el reto es encontrar un “punto medio” que equilibre cuidadosamente las necesidades en juego; tercero, en el contexto de los dilemas es crucial indagar en las consecuencias tanto previstas como imprevistas de la elaboración de políticas; y cuarto, las decisiones a corto plazo deben ser evaluadas a la luz de sus implicaciones a largo plazo para la construcción de instituciones.

Una mayor conciencia, escrutinio y comprensión de estos dilemas debe a su vez, ofrecer expectativas más realistas sobre qué puede lograrse en un periodo inicial de construcción posbélica del estado, así como también en periodos posteriores. Como hemos comentado anteriormente, una de las debilidades de las misiones recientes ha sido el vacío entre los objetivos propuestos y la conducción y resultados de los esfuerzos de construcción del estado sobre el terreno, lo cual puede dar pie a la decepción o a percepciones de falsedad –o peor, de hipocresía– que amenazan con socavar la legitimidad y el apoyo a estos esfuerzos. Una mayor sensibilidad a las tensiones y contradicciones inherentes a la construcción del estado debería, entre otras cosas, destacar el limitado poder de los actores externos para producir transformaciones profundas en una sociedad. Alinear las expectativas con las posibilidades debería, por sí mismo, fortalecer la perspectiva de una construcción del estado efectiva.

La construcción sostenible del estado y las “misiones sucesivas”

El reconocimiento de los límites de la construcción del estado con apoyo externo no significa la vuelta al enfoque “rápido y sucio” que definió las operaciones de construcción de paz de la primera mitad de la década de los noventa. Construir instituciones gubernamentales legítimas y efectivas sigue siendo un objetivo crucial para consolidar las transiciones de la guerra a una paz autosostenible, y para ayudar a los países posconflicto a escapar de la trampa dual de la violencia recurrente y la pobreza. La construcción del estado efectiva debería, por tanto, centrarse en la *sostenibilidad*.

Mantener la atención internacional en estados que han acogido misiones es uno de los objetivos más loables de la nueva Comisión de Consolidación de la Paz. Sin embargo, la construcción sostenible del estado también entraña el diseño de estrategias para las misiones a largo plazo, las cuales deben ser vistas no simplemente como operaciones posconflicto, sino más bien como la primera de muchas fases de implicación internacional en la reconstrucción de los países, la mayoría de los cuales seguirán siendo frágiles hasta mucho después de la finalización formal de la misión

inicial. Por ejemplo, las amenazas a un proceso de democratización en la posguerra pueden estar presentes a lo largo de años, no sólo en las primeras o segundas elecciones.

Estas fases subsiguientes de construcción de paz pueden ser vistas como “misiones sucesivas” que buscan la estabilización gradual de las condiciones político-económicas del país. Esto no significa necesariamente un despliegue militar o de seguridad sin fecha límite. Más bien, una vez las tareas iniciales de la transición se completan –como el desarme, la desmovilización, el retorno de los refugiados, el gobierno interino y las elecciones–, la presencia internacional debería gradualmente “normalizarse” y pasar a tareas de desarrollo y observación. Es necesario un análisis ulterior para evaluar qué tipos de misiones sucesivas (que requieran un despliegue militar mínimo aunque capaz de garantizar la seguridad y un compromiso creíble con los acuerdos de paz) son más óptimas para llenar el vacío entre una operación de paz a gran escala y una presencia “normal” de cooperación y desarrollo.¹¹

La idea de misiones sucesivas también cuestiona la utilidad y la conveniencia de planear “estrategias de salida” para las operaciones de construcción del estado. Como escribe Dominik Zaum, “la salida debería ser vista como un proceso, no un evento, y por lo tanto sin significar una falta de compromiso”¹². Según esta visión, en lugar de retirarse, los actores externos continuarían involucrados en la promoción –y hasta cierto punto la supervisión– del proceso de construcción del estado de forma progresivamente menos intrusiva. Por ejemplo pueden incluir misiones policiales de ámbito internacional a largo plazo, el despliegue de una cantidad significativa de personal civil de las Naciones Unidas, mayor número de actividades de reforma del sector de la seguridad, el estado de derecho y la reforma judicial, el trabajo con partidos políticos o el parlamento, la formación de futuros observadores electorales, el fomento de la resiliencia en el conflicto en el plano comunitario o de la sociedad civil en general, y el desarrollo de las habilidades de resolución de conflictos de los cuerpos de gestión electoral. Un reto clave para quienes se dedican a la construcción del estado es incorporar una planificación para estas fases subsiguientes directamente en el diseño inicial de una misión, atenuando así algunas de las contradicciones entre los imperativos de la construcción del estado a corto y largo plazo.

11 El concepto de “misiones sucesivas” y su implicación en la construcción de estado son examinados en la siguiente fase del proyecto de la RPPS.

12 *The Politics of Exit: Transition and Exit from Post-Conflict Statebuilding Operations* de Dominik Zaum, escrito para la conferencia anual de la American Political Science Association (Chicago, agosto de 2007).

La construcción del estado en la encrucijada

En esta reflexión hay más en juego que el mero hecho de refinar las prácticas actuales de construcción del estado. El experimento histórico de la construcción posbélica del estado con apoyo externo, que ha sido una actividad tan importante para Naciones Unidas y otras agencias internacionales desde el fin de la Guerra Fría, parece haber llegado a una encrucijada.

En los últimos años, han ido aumentando las críticas a la construcción del estado desde diversas direcciones. Algunos observadores mantienen que estas misiones representan una nueva forma de control colonial sobre los territorios de los estados devastados por la guerra. Las versiones más duras de estas críticas caracterizan la construcción del estado como una nueva forma de explotación capitalista o neoimperialista de las sociedades vulnerables. En el periodo posterior al once de septiembre de 2001, y especialmente desde la invasión de Iraq de 2003, en todos los ámbitos se ha hecho cada vez más difícil separar las discusiones sobre la construcción del estado del malogrado intento “imperial” de estabilizar el Iraq posterior a la invasión. A pesar de las grandes diferencias entre la misión de Iraq y otras misiones posconflicto (tomando en cuenta el hecho de que Iraq fue conquistado y ocupado, mientras que la mayor parte de operaciones de construcción del estado han sido llevadas a cabo tras la invitación de partidos locales y siguiendo un acuerdo de negociación tras una guerra interna), la exasperación sobre el deterioro de las condiciones en Iraq parece estar salpicando de escepticismo algunos sectores, que dudan sobre la efectividad potencial o la idoneidad de cualquier operación de construcción posbélica del estado.

Otros han expresado críticas más moderadas. Algunos, por ejemplo, apuntan al historial diverso de la construcción del estado y se preguntan si vale la pena el gasto de recursos y el sacrificio. La mayoría de países que han acogido estas misiones no han vuelto a la guerra, pero como se ha comentado anteriormente, la durabilidad de la paz, incluso en el mejor de los casos, es poco clara. ¿Cómo deberíamos juzgar, por ejemplo, el resultado de la construcción de paz en América Central cuando las misiones hicieron poco para abordar las grandes diferencias socioeconómicas en aquellas sociedades, que sin duda fueron una de las causas principales del pasado violento de la región? ¿Y qué decir del estrepitoso fracaso de la construcción de paz en Rwanda antes del genocidio de 1994, o del proceso constantemente interrumpido de Angola o Sierra Leona? ¿Y qué deberíamos hacer con la nueva explosión de violencia en Timor Leste en 2006, en un país que

se tenía como ejemplo exitoso de la construcción de paz? Estos resultados han generado dudas sobre las perspectivas de la construcción de la paz o del estado incluso en situaciones relativamente favorables. Aunque la mayoría de expertos mantienen que estas operaciones en su conjunto han hecho más bien que mal, persisten serias dudas sobre la habilidad de las agencias internacionales para promover las condiciones de una paz sostenible. Estas dudas han contribuido, a su vez, a la idea de favorecer una mayor escalada de la construcción internacional del estado con el fin de dar a las sociedades devastadas por la guerra la oportunidad de perseguir una “recuperación autónoma”.¹³

Frente a todas estas dudas y críticas, el futuro del experimento de la construcción del estado parece incierto. Una pérdida de confianza general en la construcción internacional del estado podría dificultar el suministro de asistencia a países que acaban de salir de una guerra. En el caso más extremo, un rechazo a la construcción del estado puede efectivamente abandonar a decenas de millones de personas a una situación de ausencia de ley, depredación, enfermedad y miedo. Más allá de sus efectos humanitarios, la debilidad y el fracaso del estado son preocupaciones globales ya que sus efectos traspasan las fronteras del país afectado.

Hacer la construcción del estado más efectiva y sostenible es, por lo tanto, un objetivo fundamental en este momento de la historia. Para ello, no obstante, quienes trabajan en la construcción del estado necesitan prestar más atención a las tensiones y contradicciones inherentes a este tipo de intervenciones, como deja claro el proyecto de la RPPS. Los dilemas de la construcción de paz nunca desaparecerán, pero pueden ser gestionados de forma más efectiva de lo que lo han sido en el pasado. El primer paso es profundizar en la comprensión de los dilemas, sus causas subyacentes, sus interacciones y sus implicaciones.

13 *Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective* de Jeremy Weinstein. Informe n.º 57 del Center for Global Development (Washington: CGD, abril de 2005).

Apéndice

Los trabajos de la RPPS

Más abajo mostramos una lista y una breve descripción de los trabajos preparados por miembros de la RPPS. La mayoría de estos estudios aparecen de forma revisada en un volumen editado por Roland Paris y Timothy D. Sisk titulado *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations* (publicado por Routledge en su serie sobre seguridad y gobernanza, 2009). El libro también incluye un comentario sobre el futuro de la construcción del estado, escrito por Miles Kahler de la Universidad de California en San Diego.

Robert Rotberg (Universidad de Harvard), “La creación de instituciones robustas: asegurar los fundamentos de la gobernanza”.

Si la construcción de instituciones políticas se persigue de forma caprichosa o displicente acabará sin ser efectiva ni duradera. Entre los precursores fundamentales de un desarrollo político institucional de éxito se encuentran un nivel demostrable de seguridad tanto nacional como personal, un grado cierto grado de buen gobierno y un atisbo de prosperidad. Normalmente, en situaciones posconflicto estos bienes políticos deben ser proporcionados a través de los tipos de asistencia y apoyo exteriores que refuerzan las iniciativas positivas sobre el terreno. Pero la planificación y consecución de estas reformas plantea retos significativos.

Michael Barnett (Universidad de Minnesota) y Christoph Zeurcher (Free University de Berlín), “El contrato del constructor de paz: cómo la construcción externa del estado genera un estado débil”.

Las personas que se dedican a la construcción del estado en el ámbito internacional han adoptado estrategias que han consolidado relaciones entre el estado y la sociedad que ya existían en los estados débiles caracterizados por la política patrimonial y el desarrollo desviado. Una explicación para este efecto es que quienes se dedican a la construcción de paz y las élites locales firman un “contrato” informal en el que cada uno consigue algo que necesita. Los primeros reconocen el interés, poder y autoridad de los segundos (aunque ello no sea compatible con el fin de construir una buena paz), y estos últimos reconocen la legitimidad de las reformas propuestas por aquellos, aunque minimizando los posibles riesgos para sus intereses fundamentales. Tanto quienes trabajan en la construcción de paz como las élites locales buscan satisfacer su interés colectivo mediante la estabilidad y una construcción de paz simbólica, creando la apariencia (y abriendo la posibilidad) de cambio mientras se dejan intactas las relaciones entre el estado y la sociedad.

Astri Suhrke (Instituto Chr. Michelsen), “El abrazo del oso: la construcción del estado con apoyo externo en Afganistán”.

La asistencia internacional a la construcción del estado posterior a los Taliban ha tenido efectos tanto positivos como negativos que han creado fuertes tensiones en el propio proyecto de construcción del estado. A pesar de los logros en cuanto a la eliminación de los Taliban y el lanzamiento de ambiciosas políticas de reconstrucción y modernización, la intervención de 2001 y las estrategias de ayuda subsiguientes han creado al mismo tiempo un “estado rentista” que es dependiente en exceso de los fondos y las fuerzas militares extranjeras para sobrevivir, limitando seriamente la legitimidad y la gobernanza. En pocas palabras, los actores internacionales no han logrado conseguir el equilibrio apropiado entre la intromisión y la asistencia en Afganistán.

David Edelstein (Universidad de Georgetown), “Fuerzas militares extranjeras, instituciones sostenibles y construcción posbélica del estado”.

Las fuerzas militares extranjeras implicadas en las operaciones de construcción del estado afrontan dos dilemas clave. El primero es que aunque las fuerzas jueguen un papel importante en garantizar la seguridad, con el tiempo se encuentran con una menor aceptación a medida que la población pretende recuperar el control soberano total sobre su territorio. De forma similar, mientras que fuerzas de intervención cada vez mayores y más intrusivas pueden ser más adecuadas para proporcionar y mantener la seguridad (al menos a corto plazo), con el tiempo se arriesgan a provocar una resistencia nacionalista en contra de la presencia internacional, lo que puede minar los objetivos más amplios de las misiones de construcción del estado.

Deborah Avant (Universidad de California en Irvine), “Convertir saboteadores en gestores de paz: organizaciones internacionales, entrenamiento privado militar y construcción del estado después de la guerra”.

Las compañías de seguridad privadas (CSP) se han convertido en herramientas cada vez más comunes de la construcción posbélica del estado, tanto para los estados anfitriones como para los patrocinadores externos de las misiones de construcción del estado. Pero los efectos a largo plazo de emplear este tipo de compañías para la construcción de instituciones democráticas han sido desiguales: en algunos casos han contribuido a la fortaleza del estado, mientras que en otros han exacerbado las dificultades para crear instituciones gubernamentales efectivas y democráticas. Una posible explicación de tales disparidades es el grado de implicación de las organizaciones internacionales en la atenta supervisión de las actividades de las CSP en las misiones de construcción del estado. Para examinar esta hipótesis, se comparan las experiencias de Sierra Leona y Croacia.

Christopher Cramer (Universidad de Londres), “Trayectorias de acumulación a través de la guerra y la paz”.

La suposición comúnmente aceptada de que “la guerra es desarrollo a la inversa” es imperfecta y va desencaminada. Las condiciones económicas en los estados posconflicto normalmente reflejan patrones económicos de periodos bélicos que se trasladan a periodos de construcción de paz. Estas pueden ser fuentes de amenazas u oportunidades para los esfuerzos de construcción del estado. El reto, por tanto, no es ni ignorar dichos patrones ni considerarlos perniciosos para la paz y el desarrollo. Más bien, se trata de llegar a comprender y desarrollar políticas que puedan consolidar esas dimensiones de la “economía de transición” que tienen el mayor potencial para contribuir al cambio estructural a largo plazo, al desarrollo económico y a la construcción de instituciones.

David Roberts (Universidad de Ulster), “La superficialidad de la construcción del estado en Camboya: el patronazgo y el clientelismo como formas de política perdurables”.

Más de una década después de la operación a gran escala de Camboya, el impacto de los esfuerzos de construcción del estado (incluyendo la promoción de normas democráticas, el estado de derecho y unos principios basados en la economía de mercado) ha producido solamente cambios superficiales en las estructuras políticas e institucionales del estado y la sociedad. Los acuerdos político-económicos de Camboya continúan siendo caracterizados y dominados por sistemas regidos por la sociedad de patronazgo y clientelismo y de naturaleza informal. En algunos sectores, estas viejas prácticas y estructuras institucionales han adoptado elementos del modelo de construcción de paz promovido desde el exterior, produciendo resultados “híbridos” que únicamente muestran similitudes superficiales con los ideales, democráticos y orientados al mercado, de la construcción del estado. Por lo general, las personas implicadas en la construcción del estado deberían estar más dispuestas a reconocer formas locales de desarrollo político-económico y a permitir que estas formas se desarrollen en respuesta a las dinámicas y necesidades locales.

Kirsti Samuels (IDEA internacional), “Oportunidades y retos en el diseño de constituciones posconflicto”.

El diseño de constituciones en contextos posconflicto muestra la existencia de diversos imperativos que compiten entre ellos y a veces resultan contradictorios: primero, para detener o prevenir un retorno a la violencia, y segundo para establecer un marco normativo para el futuro gobierno del estado. Hay una difícil tensión entre lo que se requiere para asegurar la paz a corto plazo y lo que se requiere para lograr una estabilidad y un gobierno legítimo a largo plazo. El diseño de la constitución puede ofrecer un foro y un proceso para las negociaciones de asuntos en pugna así como aportar una visión futura del estado y un mapa de cómo llegar allí; pero también puede minar la creación de una paz sostenible y un estado legítimo. Un proceso en diferentes fases de diseño de la constitución que se haga más incluyente y participativo a medida que transcurre el tiempo puede ofrecer una respuesta a este dilema.

Timothy D. Sisk (Universidad de Denver) “Senderos de lo político: los procesos electorales tras la guerra civil”.

Los procesos electorales son esenciales para la construcción del estado ya que otorgan un atisbo de legitimidad y credibilidad a los regímenes de posguerra. Sin embargo, cuando tales procesos se desvían y toma el poder un pequeño grupo que constituía una facción durante la guerra, los procesos electorales inhiben las relaciones de refuerzo entre el estado y la sociedad que son necesarias para que el estado sea efectivo. Mucho depende de cómo las elecciones van a desarrollarse en el sentido

de garantizar la seguridad, de cómo se van a relacionar con acuerdos de reparto del poder que limiten la toma unilateral del estado y de cómo se van a diseñar con respecto a las opciones electorales. Las secuencias de transición y las decisiones institucionales hechas en las negociaciones para llegar a acuerdos de paz a menudo determinan la naturaleza y el calendario de las elecciones iniciales de posguerra, y estos procesos electorales, a su vez, afectan profundamente a la naturaleza del estado que emerge en los siguientes años.

Jens Narten (Universidad de Hamburgo), “Dilemas sobre la promoción de la apropiación local: el caso de Kosovo en la posguerra”.

Sin una exitosa transferencia de control y competencias de los constructores de paz externos a los actores locales tras un período necesario de implicación exterior, las misiones de construcción del estado se pueden convertir en misiones abiertas y con un extraordinario coste económico, o se pueden terminar de forma súbita sin haber generado estructuras locales sostenibles y autónomas. Pero promover la apropiación local se enfrenta a un dilema. Si la transferencia de poderes a los actores locales tiene lugar demasiado pronto e intenta abarcarlo todo, la mayoría de sociedades de posguerra serán incapaces de hacerse con las funciones relevantes debido a una carencia de capacidades. Pero si la transferencia ocurre demasiado tarde o está demasiado limitada, el proceso de construcción del estado corre el riesgo de perder el apoyo popular y generar resistencia doméstica. El caso de Kosovo ofrece una oportunidad para investigar los dilemas contrapuestos y en ocasiones contradictorios de la promoción de la “apropiación local”.

Roland Paris (Universidad de Ottawa), “Comprender las contradicciones de la coordinación en la construcción posbética del estado”.

La necesidad de una mejor coordinación de la mirada de actores internacionales implicados en operaciones posconflicto es ampliamente reconocida, y de hecho fue una de las principales razones para la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas en 2006. Sin embargo, con demasiada frecuencia, los problemas de la construcción del estado se diagnostican erróneamente como “fallos de coordinación” porque se manifiestan superficialmente como desorden o ineficacia sobre el terreno, mientras que realmente reflejan frustraciones, tensiones e incertidumbres más profundas de la empresa de construcción del estado. Y demasiado frecuentemente se plantea como remedio una mejor coordinación sin considerar las dificultades y los riesgos del tratamiento. Si la coordinación implica una excesiva centralización, por ejemplo, puede socavar la capacidad de las agencias individuales de construcción del estado para adaptarse a condiciones cambiantes e inesperadas. Pero demasiada confianza en los modelos de coordinación de red descentralizados, aunque preservan la flexibilidad, puede impedir un abordaje del problema de las interferencias y discrepancia de objetivos entre las agencias de construcción del estado. La coordinación efectiva necesita un equilibrio entre la gestión centralizada y la gestión de red, y debería basarse en un análisis compartido de los dilemas característicos a los que se enfrentan los actores de la construcción del estado sobre el terreno.

Los miembros de la RPPS

Codirectores:

Roland Paris, Universidad de Ottawa

Timothy D. Sisk, Universidad de Denver

Colaboradores:

Deborah Avant, Universidad de California en Irvine

Michael Barnett, Universidad de Minnesota

Christopher Cramer, Universidad de Londres

David Edelstein, Universidad de Georgetown

Miles Kahler, Universidad de California en San Diego

Jens Narten, Universidad de Hamburgo

Robert Rotberg, Universidad de Harvard

David Roberts, Universidad de Ulster

Kirsti Samuels, International IDEA

Astri Suhrke, Instituto Chr. Michelsen

Christoph Zeurcher, Free University de Berlín

Escola de Cultura de Pau (UAB)

La *ECP* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos. La *ECP* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Escola de Cultura de Pau
Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España
Tel.: +34 93 586 88 43 / Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>

êçp escola de
cultura de pau

**Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España**

**Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>**

