

## Consolidación de la paz, consolidación del estado: construir soberanía para la seguridad

BARNETT R. RUBIN

## Informe

---

# Consolidación de la paz, consolidación del estado: construir soberanía para la seguridad

**Autor: Barnett R. Rubin**

Director de estudios del Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York. Destacado experto en Afganistán, así como en la prevención de conflictos y consolidación de la paz. Fue asesor especial del representante especial del secretario general de la ONU para Afganistán, Lakhdar Brahimi, durante las negociaciones del Acuerdo de Bonn. Entre 1994 y 2000 fue director del Centro de Acción Preventiva y director de estudios sobre Paz y Council on Foreign Relations de Nueva York.

Coordinación y edición: Mabel González Bustelo  
Traducción: Berna Wang

Maquetación: Alce Comunicación  
Impresión: Perfil Gráfico

**Edita: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)**

C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid  
Teléfono: 91 576 32 99  
Fax: 91 577 47 26  
cip@fuhem.es  
www.fuhem.es

Madrid, 2005

© FUHEM, Fundación Hogar del Empleado

# Sumario

<b>Introducción</b> .....	5
---------------------------	---

<b>Del imperialismo a la consolidación de la paz: doctrinas en el contexto histórico</b> .....	6
--	---

<b>Consolidación de la paz y estabilización como consolidación del estado</b> .....	7
---	---

<b>La consolidación internacionalizada del estado</b> .....	9
– <i>Coacción y seguridad</i> .....	9
– <i>Financiación pública, asistencia, acumulación de capital</i> .....	11
– <i>Legitimidad, gobernanza de transición y democracia</i> .....	13

<b>La política de consolidación del estado</b> .....	14
--	----

# Consolidación de la paz, consolidación del estado: construir soberanía para la seguridad

---

*El Grupo de Alto Nivel de la ONU sobre las amenazas, los desafíos y el cambio ha propuesto establecer una Comisión para la Consolidación de la Paz de carácter intergubernamental, para supervisar las operaciones de la ONU en las que se trata de reconstruir un estado después de un conflicto armado. Esta Comisión ejercería la autoridad presupuestaria sobre un Fondo para la Consolidación de la Paz. Su autoridad unificada podría permitir la creación de "misiones integradas" y ejercer control sobre las distintas funciones de mantenimiento de la paz, políticas y de asistencia. Con ello se evitarían las divisiones y rivalidades que a menudo muestra la comunidad internacional en estos contextos, y que se suman a las divisiones locales para dificultar el éxito final de las misiones.*

## Introducción

---

El Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, del secretario general de la ONU, propuso en diciembre de 2004 el establecimiento de una Comisión para la Consolidación de la Paz de carácter intergubernamental, dirigida a supervisar las operaciones de la ONU para reconstruir un estado después de un conflicto armado. Esta Comisión ejercería la autoridad presupuestaria sobre un Fondo para la Consolidación de la Paz, que se mantendría totalmente abastecido antes de

las operaciones mediante contribuciones sin destino específico. Además, la Comisión contaría con el respaldo de una Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz en la Secretaría General de la ONU.<sup>1</sup>

La autoridad unificada de esta comisión podría permitir aplicar por fin las recomendaciones del llamado "informe Brahimi", de enviar "misiones integradas" para ejercer un control unificado sobre las funciones políticas, de asistencia y de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.<sup>2</sup> Inmediatamente después de una guerra, los acto-

---

<sup>1</sup> *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, del secretario general (A/59/565 2004) y el informe del secretario general sobre la aplicación de las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Informe del secretario general (A/59/2005).

<sup>2</sup> Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas (A/55/305 - S/2000/809).

res internacionales suelen sentir preocupación por la incoherencia, el tribalismo y la división de los países afectados. Sin embargo, las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel reconocen que las divisiones, rivalidades y fragmentación de la autoridad de la “comunidad internacional” son un obstáculo igual de importante para lo que la ONU denomina consolidación de la paz. La creación de un órgano con capacidad de decisión, unificado y multilateral, como interlocutor para el gobierno nacional que recibe la ayuda, tendría por objeto aportar orden al caos que suele crear la multiplicidad de programas, doctrinas y presupuestos de ayuda.

Aunque las susceptibilidades políticas han impedido que el Grupo de Alto Nivel emplease la expresión “consolidación del estado”, estas operaciones tienen la paradójica misión de ayudar a otros a consolidar estados soberanos. En cierto sentido, son la versión contemporánea de una tarea de seguridad de larga tradición: la estabilización de la periferia por parte de las grandes potencias, una labor que ahora debe llevarse a cabo en un mundo regido por un régimen de soberanía jurídica universal del estado nacional. Incluso la Administración del presidente estadounidense George W. Bush, que ha adoptado una doctrina de guerra preventiva basada en el juicio unilateral de que hay gobiernos que podrían amenazar la seguridad de Estados Unidos, se ha visto forzada a actuar dentro de este régimen. Su incapacidad para motivar a los iraquíes o a sus socios internacionales para colaborar con el régimen de ocupación de Irak le obligó a pedir a la ONU que prestara su asistencia en la transferencia de la soberanía —inicialmente no deseada— a los iraquíes.

El recurso a la ONU, pese a las diferencias políticas entre los defensores de la consolidación multilateral de la paz y los partidarios de la guerra preventiva unilateral, demuestra que estos proyectos responden a un entorno de seguridad común. La característica central de éste en el último medio siglo es la sustitución del imperialismo jurídico mundial por la soberanía nacional jurídica global, un principio organizador que la ONU incorpora en su Carta. Esta estructura ha alterado las opciones que tienen las grandes potencias para hacer frente a las amenazas para la seguridad o los desafíos a sus intereses.

## **Del imperialismo a la consolidación de la paz: doctrinas en el contexto histórico**

---

El uso por diversos estados y organizaciones de expresiones como “consolidación de la paz”, “reconstrucción posconflicto”, “consolidación de naciones” o “estabilización” desplaza a estas operaciones de su contexto histórico. El uso de diferentes expresiones, así como los diferentes tipos y grados de conflictos políticos en las intervenciones en Afganistán, Irak o Darfur (Sudán), muestra que todas estas acciones son expresiones de un proyecto común. La búsqueda por parte de Estados Unidos de la seguridad, tanto frente al terrorismo como frente a los desafíos a su dominio estratégico, tiene implicaciones diferentes de las que implica la búsqueda de la seguridad humana por medio de procesos de gobernanza mundial. Estas doctrinas, sin embargo, son respuestas diferentes a un problema común: el mantenimiento del orden y la seguridad (con independencia de cómo se definan) en un sistema global cada vez más integrado, organizado jurídica y políticamente en torno a la soberanía universal del estado.

Desde hace siglos, las potencias más fuertes intervienen en sus periferias para establecer formas de orden políticamente aceptables. Imperios regionales inicialmente desligados (China, Roma, el maya) intentaron estabilizar las relaciones con los pueblos rebeldes de sus fronteras. Con la construcción de un sistema más estrechamente ligado, de estados delimitados y mutuamente reconocidos, en la Europa posterior al Tratado de Westfalia, la búsqueda de seguridad y beneficios en la periferia se convirtió en la ampliación imperial —y en última instancia mundial— de una competición entre estados pertenecientes a un único sistema. Los estados europeos intentaron asegurar sus intereses integrando nuevos territorios mediante la conquista o los matrimonios reales, imponiendo el dominio colonial directo o indirecto, apoyando a “estados tapón”, poblando territorios ocupados con inmigrantes procedentes de Europa y librando un tipo de guerra contra los nativos rebeldes y otro tipo de guerra entre ellos. También intentaron regular la competencia entre sí y hacerla más predecible por medio de reunio-

## EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA DIO LIBERTAD A LA ONU Y A ALGUNAS ORGANIZACIONES REGIONALES PARA SUSTITUIR EL CLIENTELISMO UNILATERAL POR ESFUERZOS MULTILATERALES PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO, SOBRE TODO INMEDIATAMENTE DESPUÉS DE UN CONFLICTO

nes como la Conferencia de Berlín, que trató de establecer una división estable del dominio colonial en África. Por primera vez, los estados cooperaron para imponer un marco jurídico común en todo el mundo, si bien ese marco institucionalizaba un estatus político y legal desigual para diferentes territorios y pueblos.

La creación de este marco mundial común era una condición previa para transformarlo. El marco mundial contemporáneo para la seguridad se desarrolló con la fundación del sistema de Naciones Unidas, después de la II Guerra Mundial. Esa guerra no sólo derrotó al fascismo, sino que también puso fin al imperialismo como doctrina legal legítima. La primera tarea de la ONU fue vigilar la descolonización y ampliar al mundo entero el régimen internacional de soberanía nacional consagrado en la Carta, un proceso que ha continuado hasta la transición hacia la independencia de Timor Oriental bajo la supervisión de esta organización.

Durante la Guerra Fría, la lucha por la consolidación de los estados poscoloniales adoptó, en su mayor parte, la forma de una competición entre proyectos de ayuda exterior protagonizada por los sistemas de alianzas encabezados por Estados Unidos y la URSS. Los estados poscoloniales se ubicaron dentro de las relaciones estratégicas de la Guerra Fría. Para obtener ayuda, a veces adoptaban —o hacían como que adoptaban— estructuras basadas en modelos respaldados por uno de los dos contendientes mundiales.

El final de la Guerra Fría dio libertad a la ONU y a algunas organizaciones regionales para sustituir el clientelismo unilateral por esfuerzos multilaterales para la consolidación del estado, sobre todo inmediatamente después de un conflicto. El acuer-

do del Consejo de Seguridad para confiar estas operaciones a la ONU reflejaba tanto el final de la competencia estratégica de “suma cero” como la reducción de las apuestas sobre quién controlaba a estos estados. Las potencias principales estaban, en ese momento, menos interesadas en debilitar o apoyar estos esfuerzos.

Los atentados del 11-S demostraron que Estados Unidos podía ser atacado incluso desde el estado más débil y, por tanto, reactivaron el interés estratégico de los nacionalistas estadounidenses por la periferia. Sin embargo, el régimen de soberanía universal requiere unos estados y unas organizaciones internacionales más poderosos, que trabajen por medio de las instituciones de los estados nacionales. Las operaciones posconflicto intentan *transformar* los estados, y no *absorberlos* dentro de otras unidades más poderosas.<sup>3</sup>

### **Consolidación de la paz y estabilización como consolidación del estado**

En el análisis más esquemático, la formación del estado consiste en la movilización interdependiente, por parte de un estado soberano, de tres tipos de recursos: coacción, capital y legitimidad.<sup>4</sup> El estado soberano ejerce la coacción, en la forma de lo que se denomina instituciones de seguridad, para ejercer el monopolio de la fuerza (legítima) sobre un territorio. Necesita también la acumulación de capital, para producir rentas de las que se puedan obtener ingresos que permitan financiar las funciones y servicios que ofrece. Por su parte, los recursos simbólicos y culturales consagran el uso de la fuerza y de los ingresos públi-

<sup>3</sup> Robert Jackson y Carl G. Rosberg, “Why Africa’s Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood”, *World Politics*, 35 (1), 1982, pp. 1-24. Ver también Michael Barnett, “The New United Nations Politics of Peace: From Juridical Sovereignty to Empirical Sovereignty”, *Global Governance*, Vol. 1, Nº 1, invierno de 1995, pp. 79-97.

<sup>4</sup> Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992* (Studies in Social Discontinuity) Blackwell Publishers, 1992.

cos como algo legítimo y los unen dentro de un todo dotado de significado, para inducir a las personas a que lo acaten voluntariamente como ciudadanos. El estado afirma que ejerce su poder como delegado de una comunidad imaginada: la nación.

Estos tres tipos de recursos se movilizan en diferentes combinaciones y contextos para construir, destruir o debilitar a los estados. Contrariamente a lo que dice la historiografía nacionalista, los estados no se forman de manera aislada, sino en relación con los demás, como parte de un sistema interestatal. Las fronteras entre estados necesitan que haya estados a ambos lados. La Gran Muralla que defendía al imperio chino no era una frontera en el sentido moderno de la palabra, pues el Reino del Centro no reconocía a ninguna entidad equivalente al otro lado. El lugar que ocupan los estados dentro de los sistemas estratégicos y de mercado internacionales determinan en gran medida el modo en que se han formado: algunos se desarrollaron como estados comerciantes (intensivos en capital) y otros como estados más militarizados (intensivos en coacción). Unos obtenían sus recursos mediante conquistas o inversiones exteriores y otros a partir del desarrollo económico interior o de relaciones externas de dependencia.

La generalización del estado nacional soberano y la consagración de la integridad territorial de los estados existentes por el sistema de la ONU ha alterado el entorno para los creadores de estados de la actualidad. De forma epigramática, puede decirse que durante la formación de los estados nacionales en Europa, los gobernantes lucharon y negociaron con súbditos —que se convirtieron en ciudadanos— para obtener recursos con los que hacer la guerra contra las amenazas externas. En el mundo poscolonial, los gobernantes lucharon y negociaron con las potencias externas para obtener ayuda o capital y protegerse de las amenazas internas. A menudo se privó a los ciudadanos de sus derechos, pues los gobernantes buscaban patronos extranjeros, y no ciudadanos, para obtener recursos de poder. A su vez, las potencias externas no estaban motivadas por la preocupa-

ción por una “estabilidad” apolítica, sino por la competencia estratégica de la Guerra Fría —y ahora de la guerra mundial contra el terror—, así como por intereses económicos.

Este proceso de formación extrovertida de estados subyace en muchos de los cambios del sistema internacional, incluido el paso de las guerras entre estados a las guerras dentro de los mismos y las crisis de legitimidad y capacidad de los estados poscoloniales, que han provocado la contestación violenta y el hundimiento de muchos de ellos. Algunos estados se han hundido debido a su falta de importancia estratégica, combinada con el acceso a recursos que financiaron a oposiciones armadas (Sierra Leona, Liberia), y otros debido a proyectos políticos rivales de potencias mundiales o regionales, que socavaron a estados débiles (Afganistán o la República Democrática del Congo). Así pues, estas crisis han generado muchos de los conflictos armados, aparentemente internos, que han enfrentado a los actores internacionales en las últimas décadas.

Los participantes en las operaciones de consolidación de la paz o estabilización intentan emplear el mismo tipo de recursos externos para consolidar estados aceptables, en zonas que representan una amenaza a los ojos de actores poderosos. La amenaza puede provenir del control de un estado por un líder contrario al *statu quo* (“estados canallas”, el principal motivo de preocupación de Estados Unidos) o de la desaparición del control bajo los efectos de la competencia estratégica o económica (estados en descomposición, que preocupan más a los humanitarios mundialistas). Estas operaciones tienen por objeto consolidar estados, a veces después de una fase de transición de administración u ocupación internacional, y convertirlos en agentes más eficaces de control sobre sus propios territorios y población. La medida en que los estados ejercen este control como soberanos, al servicio de objetivos determinados en el ámbito nacional o como agentes de intereses definidos en el ámbito externo —sea por potencias hegemónicas o por normas internacionales— constituye lo que Ghassan Salamé denomina el problema de la “doble legitimidad” de la formación del estado mundial.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ghassan Salamé, *Appels d'Empire. Ingérences et Résistances à l'âge de la mondialisation*, Fayard, París, 1996.

## La consolidación internacionalizada del estado

Las doctrinas de los estados y organizaciones que intervienen en estos esfuerzos suelen ser contrarias al objetivo de la consolidación del estado. Consolidar un estado nacional significa crear un centro soberano de responsabilidad política, lo cual no es necesariamente lo mismo que consolidar un aliado en la “guerra contra el terror”. Las operaciones multilaterales suelen consistir en la yuxtaposición de capacidades en ayuda humanitaria, ayuda para la guerra, mantenimiento de la paz, orientación y asistencia económica, apoyo a la sociedad civil y asistencia a la democracia, a menudo sin una estrategia coherente. Cualquier entidad que tome decisiones estratégicas necesita el mando y autoridad presupuestaria sobre toda la operación. Ésta es la base de la propuesta del informe Brahimi de “misiones integradas”, pero los instrumentos principales de planificación estratégica suelen quedarse en interminables reuniones de “coordinación” entre organizaciones rivales y en la llamada “grapadora”, que sirve para reunir los programas de esas organizaciones en un “plan” único.<sup>6</sup>

Estas operaciones utilizan los mismos tipos de recursos que otros procesos de consolidación estatal: coacción, capital y legitimidad. Las tareas básicas para proporcionar seguridad son el mantenimiento de la paz u otras formas de provisión internacional de seguridad de transición, el desmantelamiento de las milicias irregulares que compiten con el monopolio de la coacción del estado (desmovilización, desarme y reintegración), y la creación de nuevas fuerzas de seguridad que permitan al estado ejercer ese monopolio de la coacción, lo que se denomina Reforma del Sector de la Seguridad. En general, la finalización de estas tareas permite la salida de la fuerza internacional. Estas cuestiones son esenciales para desarrollar un gobierno legítimo, pues permiten lo que Anthony Giddens llama “extrusión” de la violencia de la política y la administración: el proceso mediante el cual se distinguen las funciones militares y policiales, separando el interior del

estado —regulado por el imperio de la ley, la administración y la policía— de las relaciones externas, reguladas por la diplomacia, la violencia militar y el equilibrio de poder.<sup>7</sup>

### Coacción y seguridad

El reparto inicial de los medios de violencia en estas operaciones es variado. En casos de guerra civil o estados en desintegración, el problema es la inexistencia de un monopolio de la fuerza efectivo y legítimo. Una derrota militar de un régimen en el poder frente a un enemigo externo destruye el anterior monopolio de la violencia, que el invasor califica de ilegítimo. En general, estas intervenciones provocan una rebelión que el nuevo régimen debe absorber o destruir, o que debe triunfar para implantar su propio programa de consolidación del estado.

La situación de seguridad previa a la operación puede caracterizarse de la misma manera en que lo hace Charles Tilly para los desafíos a la consolidación del estado: por el grado de acumulación y de concentración de violencia. Por “acumulación” se entiende la cantidad de medios de violencia disponibles y por “concentración” la distribución del control sobre ellos. Afganistán, por ejemplo, tenía un alto grado de acumulación y un bajo grado de concentración (muchos grupos armados con muchas armas). Timor Oriental tenía un bajo grado de acumulación y un alto grado de concentración (pocos grupos armados con pocas armas). La baja acumulación y la alta concentración de armas, combinadas con un alto grado de legitimidad o consentimiento, son el entorno más favorable para el mantenimiento de la paz. Una acumulación mayor y una concentración menor, así como un menor grado de consentimiento, exigen más fuerzas internacionales con un mandato más enérgico.

Los mandatos para el mantenimiento de la paz de la primera mitad de los años noventa partían del supuesto de que había un acuerdo total entre las partes en conflicto y una clara legitimidad de la operación para todas las partes. Éste es el caso de la “democratización de caudillos”, en virtud de

<sup>6</sup> Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas (informe Brahimi), *Op. Cit.*

<sup>7</sup> Anthony Giddens, *The Nation State and Violence*, University of California Press, Berkeley, 1987.



## LAS OPERACIONES PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO QUE SIGUEN A UN CONFLICTO ARMADO INTERNO DEBEN INCLUIR MEDIDAS PARA LA DESMOVILIZACIÓN, DESARME Y REINTEGRACIÓN DE LOS COMBATIENTES Y PARA INTRODUCIR CAMBIOS EN LOS ORGANISMOS DE SEGURIDAD DEL GOBIERNO

---

la cual los grupos armados se desmovilizan voluntariamente para resolver un dilema de seguridad, y que exige medidas para generar confianza y que las fuerzas de mantenimiento de la paz impongan transparencia.<sup>8</sup>

Cuando el acuerdo goza de un consentimiento menor, cuando algunos grupos armados están al margen del mismo, y sobre todo cuando no existe acuerdo, el papel de la entidad que interviene no puede ser sólo resolver un dilema de seguridad. La intervención militar en Afganistán en 2001, para derrotar a los talibán y a Al Qaeda, gozaba de una gran legitimidad tanto en el ámbito internacional como en aquel país. Sin embargo, posteriormente, el consentimiento de las facciones de la Alianza del Norte al reparto de poder contenido en el Acuerdo de Bonn se obtuvo bajo presión.<sup>9</sup> Los grupos depuestos (Al Qaeda y los talibán) no eran partes de este acuerdo, por lo que el éxito de la consolidación del estado exige eliminarlos o absorberlos. La invasión de Irak en 2003 fue mucho menos legítima, pues no la respaldó el Consejo de Seguridad, sectores significativos de la población iraquí continúan luchando contra ella e incluso parte de la población, que aceptó los resultados políticos de la invasión, parece desear ahora la retirada de los invasores.

Las operaciones para la consolidación del estado que siguen a un conflicto armado interno deben incluir medidas para la desmovilización, desarme y reintegración de los combatientes y para introducir cambios en los organismos de seguridad del gobierno. En casos de estados represivos o basados en la supremacía de una etnia o raza, hay que des-

politizar las fuerzas de seguridad y hacer que su actuación se ciña al estado de derecho (como en El Salvador, Suráfrica y Burundi). En casos de quiebra del estado, hay que crear, adiestrar y capacitar unas nuevas fuerzas de seguridad para que actúen dentro del estado de derecho (Afganistán).

Todos estos procesos son profundamente políticos. Proporcionar seguridad a algunos sectores significa hacer que quienes la amenazan se sientan inseguros. En Afganistán, distintas entidades han tenido diferentes misiones de seguridad. La coalición internacional llegó para garantizar la seguridad de los estadounidenses frente a Al Qaeda y después la del gobierno afgano frente a los talibán, para lo que inicialmente contaron con la asistencia de los comandantes y caudillos locales. La Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés) debía proporcionar seguridad a la administración afgana frente a la presión de los caudillos, al mismo tiempo que ayudaba al gobierno a crear nuevos organismos de seguridad y administrar la transición política hacia un gobierno totalmente representativo. La ONU, las agencias de ayuda y las ONG definen la seguridad como el acceso sin riesgo de los trabajadores de la ayuda civil a ciertas áreas. Los civiles afganos, por su parte, esperaban que una "fuerza de asistencia de seguridad" diera seguridad a sus personas y propiedades, pero ninguna fuerza internacional ha tenido el mandato de proporcionarles esta protección.

La desmovilización de las milicias y la consolidación de organismos de seguridad están íntimamente ligadas a la creación de nuevas instituciones

---

<sup>8</sup> Barbara F. Walter y Jack Snyder (Eds.), *Civil Wars, Insecurity, and Intervention*, Columbia University Press, Nueva York, 1999. Ver también Leonard Wantchekon, "The Paradox of 'Warlord' Democracy: A Theoretical Investigation," *American Political Science Review*, Vol. 98, N° 1, 2004, pp. 17-33.

<sup>9</sup> El acuerdo se firmó en diciembre de 2001 en Bonn (Alemania) e hizo posible la formación de un gobierno provisional. También abrió un periodo transitorio de seis meses tras el cual se celebraría la Loya Jirga, asamblea tradicional afgana.

políticas. Cuando los estados y las instituciones políticas son débiles, los grupos armados son al mismo tiempo entidades políticas, militares y económicas —esto último por necesidad— con el objetivo de sobrevivir. En un modelo de aplicación de un acuerdo de paz, los grupos acceden a desarmarse a cambio de garantías de participación política no violenta. Sin embargo, a menudo no pueden ejercer tanto poder en el ámbito civil y deben ser compensados por ello. Los dirigentes más destacados pueden recibir cargos públicos o convertirse en líderes políticos. Los combatientes rasos podrían entrar en las nuevas fuerzas de seguridad, pero esta decisión tiene una gran carga política, pues implica el riesgo de que politicen o corrompan a las nuevas fuerzas, además de que es difícil reconvertir a guerrilleros en agentes de seguridad legales.

Adiestrar y reformar organismos de seguridad tiene también carácter político. El intenso espíritu de compañerismo, casi religioso, de las organizaciones militares se basa en la necesidad humana de creer con convicción en algo por lo que se está arriesgando la vida. Formar ejércitos y policías eficaces requiere, por tanto, la creación de una autoridad nacional que pueda estar al mando de esta lealtad, y no sólo adiestramiento técnico. La formación de un cuerpo de funcionarios depende, en concreto, de fomentar su coherencia y el espíritu de estar al servicio de una misión. Por tanto, aunque hace falta seguridad efectiva para llevar a cabo unas elecciones y otros procesos políticos creíbles, los procesos políticos que construyen unos líderes creíbles y legítimos son, a su vez, esenciales para crear unas fuerzas de seguridad efectivas. No resulta extraño que las primeras elecciones requieran, casi invariablemente, la intervención de fuerzas de seguridad internacionales.

Si el estado no puede sostener el coste que suponen sus fuerzas de seguridad, su estabilidad siempre estará en peligro. Tampoco puede sobrevivir mucho tiempo si la financiación de su ejército y su policía depende de potencias extranjeras. El “Ejército Nacional Afgano”, costado en su totalidad por Estados Unidos y desplegado con “instructores” estadounidenses incorporados, sólo puede ser una medida de transición. Los estados deben desarrollar en última instancia la capacidad económica y fiscal para pagar a sus propias fuerzas. El desarrollo económico, la acumulación de capital, la recaudación

de ingresos y la supresión de economías ilegales que no pagan impuestos (como el narcotráfico y otras formas de contrabando) requieren unas fuerzas de seguridad efectivas. De ahí que las tareas de los proveedores internacionales de seguridad de transición deban incluir algunas que suelen ser reacios a asumir, en concreto reforzar la capacidad fiscal del gobierno y proporcionar seguridad para los derechos de propiedad.

### *Financiación pública, asistencia, acumulación de capital*

Cuando comienzan las operaciones de consolidación de la paz o estabilización, las economías locales y la capacidad del estado para prestar servicios están dañadas por la guerra. Muchas personas necesitan asistencia humanitaria para regresar a sus hogares y sobrevivir. Hay que reconstruir o construir activos básicos como carreteras, escuelas, suministros eléctricos e instituciones financieras para que comience la recuperación económica. En mayor o menor grado, las sociedades afectadas por la guerra necesitan la construcción masiva de capital humano por medio de la educación, el adiestramiento y la atención médica. Por lo general, estos estados han perdido la capacidad —si es que la tenían antes— para movilizar cantidades incluso muy modestas de recursos y para suministrar los servicios más básicos. Puede que gran parte de la economía sea informal o ilegal, y esto genera ingresos para mafias o redes de protección que atraen a parte del estado, pero que no hacen ninguna aportación al mismo. Estos agentes económicos usan la fuerza ilícita y la corrupción oficial para captar activos y excluir a sus competidores, lo que ahoga la inversión.

Del mismo modo que proporcionar seguridad exige aportar seguridad internacional de transición, el desarrollo de la capacidad del estado para prestar servicios públicos y fomentar el desarrollo económico exige asistencia internacional de transición. Sin embargo, y del mismo modo que los diferentes agentes internacionales y locales definen de forma distinta la seguridad, también definen esa estrategia económica en función de modelos diferentes.

En el lenguaje de los donantes, la ayuda debe comenzar con la asistencia humanitaria, la transi-

ción a la reconstrucción y pasar, después, al desarrollo. Sin embargo, las modalidades dominantes de entrega de asistencia ignoran y, de hecho, suelen debilitar el objetivo estratégico fundamental de la asistencia económica para la consolidación del estado: reforzar una capacidad sostenible de éste para movilizar recursos con el fin de prestar servicios. Esto exige el crecimiento de la actividad económica lícita, lo que a su vez requiere servicios públicos como seguridad, un estado de derecho, gestión fiscal y monetaria y educación. La movilización de recursos exige, a su vez, que el estado desarrolle legitimidad (en parte por medio de la prestación de servicios) y capacidad.

La institución central del estado que coordina la movilización de recursos, la prestación de servicios y la legitimación del propio poder es el presupuesto. Y es el proceso de movilizar estos recursos en el ámbito nacional, y en concreto la lucha por el presupuesto, lo que está en el centro del proceso de formación y legitimación del estado.

Sin embargo, en las situaciones posconflicto, los donantes internacionales proporcionan la mayoría de los recursos para los servicios públicos. Estos donantes son reacios a apoyar gastos recurrentes y normalmente financian otros de forma directa, por medio de sus propias agencias de implementación. En lugar de ingresar fondos en una cuenta común, controlada por una autoridad política que puede rendir cuentas de su gestión ante la nación que recibe la ayuda, cada país donante o agencia mantiene sus propios mecanismos y procedimientos de gasto, que rinden cuentas ante su propia autoridad política. En el presupuesto presentado por las autoridades afganas para 2005, por ejemplo, menos de la cuarta parte de los gastos estaban encauzados a través del presupuesto del gobierno afgano.<sup>10</sup> La creación de lo que el ministro afgano de Finanzas, Ashraf Ghani, ha denominado “doble sector público” representa el problema de la doble legitimidad en el ámbito tributario. El sector público patrocinado internacionalmente actúa según sus propias normas. Sus escalas salariales suelen privar al gobierno nacional de capacidad, al llevarse a los nacionales más calificados a trabajar al servicio de organizaciones internacionales. Además, su efecto inflacionista

sobre los precios puede reducir aún más el valor real de los salarios del estado.

La rendición de cuentas también se ve afectada. En lo que respecta a los estados donantes, el dinero destinado a ayuda se “gasta” cuando se entrega a una agencia, no cuando la agencia implementa un programa. De ahí que las operaciones multilaterales de “consolidación del estado” no lleven una contabilidad de lo que se ha gastado antes de que finalicen los proyectos. Los ciudadanos de los países receptores —que oyen hablar de sumas enormes que no se corresponden con lo que consideran resultados proporcionales— no tienen forma de exigir la rendición de cuentas respecto de los fondos, por lo que el resultado habitual es una política populista, como la campaña contra las ONG en Afganistán.

Este método de dar “ayuda” no consolida la legitimidad y la capacidad del gobierno receptor. El gobierno no puede tomar decisiones sobre qué servicios va a prestar, hacer un seguimiento de los gastos ni ganar experiencia sobre cómo proporcionar bienes públicos. Estas operaciones multilaterales, por tanto, implican el riesgo de crear unos gobiernos, elegidos fragmentados entre clientelas de diferentes agencias de ayuda, sin autoridad política alguna para perseguir una estrategia coherente destinada a consolidar la soberanía. Estos gobiernos elegidos, pero sin autoridad presupuestaria o control sobre la provisión de seguridad, difícilmente pueden ser calificados de “democracias”.

Los gobiernos de países que salen de una guerra o de la violencia normalmente no pueden asumir estas responsabilidades, y las organizaciones internacionales han creado varios mecanismos que les permiten aumentar su responsabilidad y crear capacidad. El más habitual es un fondo fiduciario para categorías de gastos, en el que los donantes depositan fondos sin determinar su destino, a cambio de tener voz en su gestión. El gobierno receptor debe someter toda la documentación de los gastos a la aprobación de los administradores del fondo. Este gobierno conjunto institucionaliza la doble legitimidad con transparencia, al dar voz tanto a los donantes de ayuda como al gobierno receptor en la rendición de cuentas de los gastos,

---

<sup>10</sup> Abdullah Abdullah, ministro de Finanzas de Afganistán, *Presentation at the Afghanistan Development Forum*, abril de 2005.

LA INTERVENCIÓN DE LA ONU OFRECE UN INTERLOCUTOR MÁS NEUTRAL Y CREÍBLE PARA LOS GRUPOS POLÍTICOS QUE UNA POTENCIA OCUPANTE, COMO LA ADMINISTRACIÓN BUSH DESCUBRIÓ, PARA SU EVIDENTE SORPRESA, EN IRAK

---

al mismo tiempo que empodera al gobierno para que tome decisiones y aprenda a medida que va haciendo. Sin embargo, éste es un método que no permite a los donantes plantar “banderas” en proyectos o imponer programas.

El problema de la doble legitimidad también puede darse en el área de la política económica. Las economías de guerra provocan hiperinflación, actividades económicas paralelas como estrategias de supervivencia y mecanismos de financiación para las milicias, y la captación de activos productivos (tierras incluidas), empresas estatales y organismos reguladores por parte de “mafias” ligadas a grupos armados. La respuesta internacional más habitual es el desarrollo del estado de derecho, reducir el estado a las funciones básicas, y privatización. Algunos critican la imposición internacional de este modelo de desarrollo liberal, ya que impide que las sociedades formulen sus propias políticas económicas mediante procesos políticos. Las instituciones internacionales de desarrollo (y algunos gobiernos receptores, como el de Afganistán) apoyan estas medidas alegando que no están desmantelando las instituciones de un estado del bienestar, sino redes corruptas. Del mismo modo que la alternativa a un estado corrupto basado en las influencias, el amiguismo y la corrupción es un estado democrático basado en la democracia y el imperio de la ley, la alternativa a la economía delictiva que apoya al estado corrupto y a los grupos armados es un sistema de mercado basado en la transparencia y, también, el imperio de la ley.

El problema, a la hora de implantar estas políticas, es que contrastan la economía realmente existente (lo que Duffield denomina “desarrollo realmente existente”) con un modelo idealizado

de economía de mercado que incluye redes de Seguridad Social auspiciadas por el gobierno y mercados que carecen de poder “ilícito”.<sup>11</sup> La “economía realmente existente”, posiblemente delictiva, aporta medios de vida a muchas personas, y es probable que quienes más se benefician de ella controlen el proceso hacia la economía de mercado o lo consideren (seguramente con razón) una conspiración política de sus adversarios. La economía delictiva es, al menos, propiedad nacional y funciona en el ámbito nacional.

### *Legitimidad, gobernanza de transición y democracia*

Casi por definición, las operaciones internacionales de consolidación del estado comienzan en condiciones en las que los estados carecen no sólo de capacidades para proporcionar seguridad y servicios, sino también de legitimidad. La legitimidad comienza con la de la operación internacional. En un extremo, pocos cuestionan la legitimidad de las operaciones de la ONU cuando son solicitadas por todas las partes de un conflicto para asistir en la implantación de un acuerdo de paz y son aprobadas por el Consejo de Seguridad. En el otro extremo está, por ejemplo, la guerra en Irak, llevada a cabo sin el consentimiento de las partes ni aprobación del Consejo de Seguridad. La legitimidad internacional de estas operaciones parece aumentar la legitimidad interna. La intervención de la ONU ofrece un interlocutor más neutral y creíble para los grupos políticos que una potencia ocupante, como la Administración Bush descubrió, para su evidente sorpresa, en Irak. La aprobación interna-

---

<sup>11</sup> Mark Duffield, “Reprising Durable Disorder: Network War and the Securitisation of Aid”, en Bjorn Hettne y Bertil Oden (Eds.), *Global Governance in the 21st Century: Alternative Perspectives on World Order*, Expert Group on Development Initiatives (EGDI), Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, 2002.

## LAS PRIMERAS ELECCIONES DE UN GOBIERNO LEGÍTIMO, AUNQUE SON UN PASO CLAVE EN EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO, ESTÁN LEJOS DE SER SU PUNTO FINAL Y PUEDEN SEÑALAR, EN REALIDAD, EL AUTÉNTICO COMIENZO

---

cional también comunica a los adversarios de la operación (llamados “aguafiestas” por sus partidarios) que tienen menos probabilidades de obtener apoyo externo.

La siguiente fase es el establecimiento de una administración de transición. Aparte de una administración de la ONU o de un régimen de ocupación extranjera, esto puede adoptar la forma de un acuerdo y coalición entre fuerzas nacionales, o un gobierno supervisado integrado por antiguos titulares. El objetivo principal del gobierno de transición es presidir un proceso dirigido a establecer un marco legal legítimo para la oposición política y el gobierno (generalmente una Constitución) y administrar las primeras fases de la implantación de este marco.

Aunque la ONU, a diferencia de algunas organizaciones regionales, no tiene criterios claros sobre el tipo de gobierno legítimo que exige a sus miembros, su doctrina operativa requiere que la transición desemboque en la adopción de una Constitución que proporcione, al menos, una apariencia de democracia liberal, con las elecciones como principal parámetro. Estados Unidos ha convertido, de forma aún más explícita, la “democracia” —definida como un gobierno elegido por sufragio universal de adultos— en el objetivo de estas operaciones. Los actores internacionales también exigen que cualquier Constitución o ley fundamental exprese su adhesión a las normas internacionales de derechos humanos. Fuentes diplomáticas suelen señalar que, sin esta adhesión, sus Parlamentos nacionales podrían negarse a asignar fondos de ayuda. Esta insistencia puede causar conflictos con las elites locales, ya sea porque creen en criterios contrarios, como algunas interpretaciones de la *sharia*, o porque prefieren imponer límites más autoritarios a los derechos.

Sin embargo, aquellos gobiernos elegidos que presiden una sociedad que les apoya tendrán, sin

duda, más capacidad para organizar campañas a favor del empoderamiento por parte de los actores internacionales que otros gobiernos provisionales de legitimidad dudosa. De ahí que las primeras elecciones de un gobierno legítimo, aunque son un paso clave en el proceso de consolidación del estado, están lejos de ser su punto final y pueden señalar, en realidad, su auténtico comienzo. Después de su elección, el presidente afgano Hamid Karzai se opuso abiertamente a los planes de Estados Unidos de erradicación aérea de los cultivos de adormidera, con lo que mostró mayor independencia que antes.

### La política de consolidación del estado

---

Los estudios sobre las operaciones de consolidación del estado suelen tratar de identificar las “mejores prácticas”, pero rara vez se preguntan para quién son mejores. Aunque los actores pueden aprender la mejor forma de alcanzar sus objetivos, cada paso del proceso de consolidación del estado con respaldo internacional genera conflictos políticos.

No obstante, en un entorno estratégico donde los objetivos de los actores son interdependientes, la negociación podría llevar a la convergencia de actores con motivaciones diferentes. La Administración Bush entró en Afganistán comprometiéndose a no intervenir en la “consolidación de la nación”. Sin embargo, después descubrió que necesitaba una estrategia de salida, que sólo podía ser sostenible si Estados Unidos y otros actores internacionales ayudaban a los afganos a consolidar unas instituciones que sirvieran a los intereses comunes de Afganistán y de la comunidad internacional.

Aunque no existe una solución puramente téc-

nica al debate político sobre las condiciones para la legitimidad de las operaciones, el concepto nacionalista de “estrategia de salida” y el concepto mundialista de “sostenibilidad” podrían converger, a veces, en una misión destinada a consolidar un estado legítimo y capaz. Esto requiere instituciones de gobernanza de transición que incorporen la ineludible necesidad de doble legitimidad con transparencia, como hace la administración de un fondo fiduciario, en lugar de hacerlo de una forma fragmentada y mediante presiones *ad hoc*. La Comisión para la Consolidación de la Paz, la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz y el Fondo para la Consolidación de la Paz que propone el Grupo de Alto Nivel, con el respaldo del secretario general de la ONU, proporcionarían un marco institucional para hacer esto posible.<sup>12</sup>

Estas instituciones crearían un interlocutor único para la soberanía nacional de los países receptores y ofrecerían un foro para los donantes y los países que contribuyen con contingentes, así como un fondo por medio del cual podrían coordinar sus decisiones.

Este principio organizador del sistema global contemporáneo exige que la consolidación del estado, y concretamente la consolidación multilateral del estado, esté en el centro del programa de la seguridad mundial. Para ello hace falta la delegación negociada de algunas funciones soberanas, no sólo del país reconstruido, sino también de los países donantes. El mejor modo de satisfacer sus propias necesidades es dar ayuda de forma más responsable ante los ciudadanos del país reconstruido, y no sólo ante los propios.

---

<sup>12</sup> Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, *Op. Cit.*, y Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos, *Op. Cit.*

## **Títulos ya publicados**

---

La democracia cosmopolita: una respuesta a las críticas

*Daniele Archibugi*

Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto

*Susan L. Woodward y Mark B. Taylor*

El terrorismo internacional: causas e implicaciones  
estratégicas

*Laurence Thieux*

Terrorismo y democracia: España y los atentados del 11-M

*Mabel González Bustelo*

Consolidación de la paz, consolidación del estado: construir  
soberanía para la seguridad

*Barnett R. Rubin*

## **Títulos de próxima aparición**

---

La reforma de Naciones Unidas: entre el juego político y  
la coherencia

*Nieves Zúñiga García-Falces*