



UNED

TESIS DOCTORAL

**LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN SITUACIONES DE FRAGILIDAD:
A TRAVÉS DE LA POLÍTICA, HACIA LA PAZ.**

Fernando Soto Maceiras

Enseñanza Militar de Grado Superior

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO

Directora: Sonia Alda Mejías

2016

AGRADECIMIENTOS:

Compaginar los estudios de Doctorado, y en especial esta tesis, con mi trabajo y mi paternidad no ha sido fácil. Me ha costado mucho tiempo y no poco esfuerzo. Afortunadamente, no he estado solo en la tarea.

Mi primer agradecimiento es, cómo no, para mi directora, la doctora Sonia Alda Mejías, por la razón más obvia y lógica: ha hecho que esta tesis haya acabado siendo mucho mejor de lo que habría sido sin su dirección y asesoramiento.

Quiero agradecerle también al doctor José Antonio Sanahuja la dirección, en su día, de mi Trabajo de Suficiencia Investigadora, así como la motivación que supuso encontrar a un profesor que transmitía tanto entusiasmo por su área de estudio. Le agradezco también al General Rodríguez-Villasante aquel consejo de hacer el doctorado que me dio hace hoy casi diez años. Y, por supuesto, a los señores Julián Prieto y Ángel López, del IUGM, por atender y solventar mis innumerables dudas administrativas.

Los agradecimientos personales deben comenzar por todos los amigos y compañeros que a lo largo de estos años han contribuido de algún modo a este trabajo, a veces con consejos, otras animándome en los malos momentos, y muchísimas más soportando mis dudas, quejas y lamentos. Entre ellos he de destacar a Ricardo Juanatey, que no solo me escuchó durante muchos cafés sino que me brindó sus conocimientos de ofimática cuando los necesité.

Le agradezco a Cris soportar la carga extra de niños que, en su momento, supusieron para ella mis primeros estudios en el Instituto, y la que de vez en cuando han conllevado mis viajes a Madrid. Y le agradezco que sea una buena persona, que entre otras cosas muchísimo más importantes ha hecho posible que yo haya tenido la tranquilidad de ánimo necesaria para dedicarme a los estudios.

A mis padres les agradezco el apoyo moral y logístico, y su disponibilidad permanente. Pero mucho más les agradezco haberme hecho como soy. Una de las consecuencias ha sido mi interés por aprender. Aunque, en fin, a mis padres les tengo que dar las gracias por todo.

A Marta, mi novia, le agradezco su apoyo constante y su comprensión, y le pido perdón (a ella y a Cibrán) por mis muchos momentos de cansancio y desánimo y por todas las tardes, fines de semana y vacaciones que la he dejado sola porque tenía “que estudiar”. Gracias por aceptarlo y por aceptarme a mí cada día con tanta paciencia y amor.

Y, por fin, a Paula y a Carlos, mis hijos, les doy las gracias por haber sufrido mi mal humor y algún que otro desplazamiento, y por ser mucho más tolerantes conmigo que al contrario. Cada vez que me preguntaban de qué iba todo esto del Doctorado me daban ánimos para un mes. Pero sobre todo les agradezco que estén en mi vida y me den el mejor de los motivos para intentar llenarla de cosas que valgan la pena.

Tengo mucha suerte con la gente que hay a mi alrededor. A todos ellos, gracias.

ÍNDICE

ÍNDICE	3
ACRÓNIMOS	7
TABLAS Y FIGURAS	9
1. INTRODUCCIÓN	11
1.1. Planteamiento y objetivos.....	13
1.1.1. Justificación del tema.....	13
1.1.2. Objetivos	15
1.1.3. Planteamiento.....	18
1.1.4. Limitaciones.....	18
1.2. Método.....	19
1.2.1. Hipótesis	19
1.2.2. Variables	20
1.2.3. Marco teórico	25
1.2.4. Muestra	27
1.2.5. Instrumentos de recogida de información.....	28
1.2.6. Diseño y procedimiento	29
2. CONCEPTOS PREVIOS: ESTADOS FRÁGILES, CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO, POLÍTICA Y PAZ. 31	
2.1. Concepto de Estado frágil.....	31
2.2. La construcción del Estado.....	37
2.2.1. Concepto de construcción del Estado	37
2.2.2. El papel de la construcción del Estado en los Estados frágiles.....	40
2.3. El papel de la política en el Estado.....	44
2.3.1. El Estado como entidad política	44
2.3.2. La construcción del Estado como proceso político.....	48
2.3.3. La importancia y el fin de hacer política	51

2.4.	La paz positiva en el Estado	53
2.4.1.	El Triángulo de la violencia.....	53
2.4.2.	La paz positiva	56
2.4.3.	La paz positiva como objetivo del Estado	58
3.	EL PAPEL DE LA POLÍTICA Y LA PAZ EN LA TEORÍA DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO	61
3.1	Introducción	61
3.2	Estudio de la doctrina internacional.....	63
3.2.1	El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE	65
3.2.2	Naciones Unidas	115
3.2.3	El Banco Mundial	145
3.2.4	El Diálogo Internac. para la Consolidación de la paz y la construcción del Estado .	155
3.3	Visiones críticas	177
3.3.1	Críticas a la justificación de la construcción del Estado.....	177
3.3.2	Críticas al concepto y al modelo.....	179
3.3.3	Críticas a los métodos	182
3.4	Conclusiones: confrontación de la doctrina	185
4	ESTUDIOS DE CASO	191
4.1	Por qué un estudio de caso.....	191
4.2	Haití	192
4.2.1	Antecedentes históricos	192
4.2.2.	La segunda mitad del siglo XX.....	194
4.2.3.	Diagnosic de un Estado.....	211
4.2.4.	El futuro de la construcción del Estado haitiano	216
4.3.	Mozambique.....	224
4.3.1.	Antecedentes históricos	224
4.3.2.	Mozambique desde su independencia.....	226
4.3.3.	La construcción del Estado en Mozambique	231

4.3.4. Diagnósis del Estado.....	246
4.3.5. El futuro de la construcción del Estado mozambiqueño.....	264
4.4. Conclusiones del estudio	267
5. CONCLUSIONES	271
5.1 Descripción del problema	271
5.2 Fragilidad frente a resiliencia.....	272
5.3 La política como herramienta	272
5.4 La política como fin	274
5.5 El objetivo de la construcción del Estado	275
5.6 Relación entre construcción del Estado y consolidación de la paz.....	277
5.7 Consecuencias prácticas.....	277
5.7.1 Adecuación al caso concreto.....	278
5.7.2 Resiliencia.....	278
5.7.3 Política como herramienta	279
5.7.4 Política como elemento integrante de la solución.....	280
5.7.5 Paz positiva como objetivo final.....	281
5.8 Teoría y práctica: nuestra realidad	282
6. BIBLIOGRAFÍA	285

ACRÓNIMOS

BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
EERP	Plan de recuperación económica de emergencia (Haití)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRELIMO	Frente para la Liberación de Mozambique
FSP	Principios para los Estados Frágiles
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
INCAF	Red Internacional de Trabajo en Conflicto y Fragilidad
MINUSTAH	Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití
MIPONUH	Misión de la Policía Civil de Naciones Unidas en Haití
ND	New Deal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUMOZ	Operación de las Naciones Unidas en Mozambique
OPE	Objetivos para la consolidación de la Paz y el Estado
PARDH	Plan para la Recuperación Nacional y el Desarrollo de Haití
PARP	Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza (Mozambique)
PARPA	Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta (Mozambique)
PNH	Policía Nacional Haitiana
PBC	Comisión de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSBD	Diálogo Internacional para la consolidación de la paz y la construcción del Estado
PSDH	Plan Estratégico para el Desarrollo Económico y el Crecimiento de Haití
RENAMO	Resistencia Nacional de Mozambique
SSR	Reforma del sector de seguridad
UNMIH	Misión de las Naciones Unidas en Haití
UNSMIH	Misión de apoyo de las Naciones Unidas en Haití
UNTMIH	Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití
USAID	Agencia Estadounidense de Cooperación Internacional

TABLAS Y FIGURAS

Ilustración 3.1	110
Tabla 4.1	202
Tabla 4.2	204
Tabla 4.3	205
Tabla 4.4	208
Tabla 4.5	210
Tabla 4.6	239
Tabla 4.7	240
Tabla 4.8	243

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de las últimas décadas, los estudios sobre paz y seguridad han vivido un proceso de ampliación y apertura que los ha llevado a incluir en su ámbito de interés términos hasta hace no mucho pertenecientes a campos de investigación diferentes e independientes entre sí. Conceptos como paz, pobreza, desarrollo, seguridad, cooperación o política han experimentado un cambio sustancial y se integran, ahora, en un único y vasto discurso que no duda -o duda cada vez menos- en interrelacionarlos. Ya no es posible, por ejemplo, hablar de conflicto sin hablar de economía y medio ambiente, ni enfrentarse a la pobreza de un país sin tener en cuenta tanto su política interior como sus relaciones internacionales.

Sin embargo, en un proceso hasta cierto punto opuesto pero fácilmente comprensible y compartido en la actualidad por la inmensa mayoría de las disciplinas científicas, esta ampliación ha venido acompañada de una diversificación y especialización del estudio. El objeto de análisis se extiende, abarca cada vez más y, al hacerlo, va imponiendo una especialización, juzgada como positiva por unos y considerada perjudicial por otros, pero que en cualquier caso parece inevitable y a su vez tiene una consecuencia: la compartimentación. Una compartimentación que se aprecia tanto académicamente -donde es habitual la bibliografía centrada en un determinado aspecto de un determinado caso en un determinado momento- como en el trabajo material, desde la política a nivel estatal y supraestatal hasta la labor última sobre el terreno.

Quien se acerca a los estudios de seguridad, desarrollo o investigación para la paz propiamente dicha se encuentra, en consecuencia, con una serie de parcelas más o menos delimitadas que en ocasiones obligan a restringir el objeto de estudio en función de la esfera a la que se acote -económica, militar, diplomática, de cooperación, centrada en la seguridad, en la lucha contra la pobreza, etc.-, y en otras exigen centrarse exclusivamente en una fase concreta del proceso. Bien sea esta la intervención en un entorno de conflicto, la cooperación al desarrollo, la búsqueda de la consolidación de la paz, etc., el investigador debe, por lo general, ceñir su trabajo a uno de los estadios por los que se pasa.

Con independencia del juicio que dicha situación merezca, es esta restricción -o más bien el deseo de superarla- la que ha llevado a optar por la construcción del Estado como tema para esta tesis. Es el Estado, tal y como aquí se entiende -como forma de organizar la convivencia en sociedad y herramienta con que una población se enfrenta a sus problemas-, el marco donde se puede desarrollar tanto un trabajo material como un estudio teórico verdaderamente transversales; donde ninguno de los múltiples aspectos y factores que

condicionan a una sociedad en forma de problemas o de oportunidades queda fuera: seguridad física, seguridad humana, economía, políticas sociales, derechos y deberes políticos, relaciones de poder, etc., etc. Y, del mismo modo, la construcción del Estado es el último eslabón, la estación de destino obligada, como aquí se justificará, de todo proceso de pacificación o de cooperación al desarrollo. La mediación en un conflicto, la posterior imposición y mantenimiento de la paz, su consolidación, el trabajo en desarrollo, los proyectos de reactivación económica, la labor de normalización política y social, etc., son medidas imprescindibles pero en cierto modo incompletas, de alcance limitado, parciales, y como tales precisan siempre de un paso posterior, de una acción a mayor nivel, y desembocan, en última instancia, en la construcción del Estado como culminación de toda la suma y sucesión de pasos previos. Es el Estado, entendido en su concepción más amplia, como forma de organización que responde a las necesidades de su sociedad, el necesario objetivo último, sin alcanzar el cual todos los avances anteriores corren el riesgo de revertirse.

El objeto de la presente tesis es la construcción del Estado. Y, más concretamente, la construcción del Estado en los llamados Estados frágiles o en situación de fragilidad.

Una vez centrados en dicho tema, se comprobará que la bibliografía sobre construcción del Estado en entornos de fragilidad o posconflicto es abundante. La fragilidad estatal ha cobrado en el escenario internacional una importancia hasta hace poco desconocida, y eso ha hecho aumentar la atención que recibe también en el mundo académico y, por consiguiente, multiplicar los estudios que se ocupan de sus problemas y les buscan solución. No es fácil, por tanto, ofrecer una visión propia que contribuya con una aportación significativa a la cuestión, y se hace necesario eludir los simples estudios descriptivos o recopilatorios, para acometer por el contrario enfoques diferentes con vocación sobre todo de profundizar en las raíces del problema, desechando hechos y factores circunstanciales y centrándose en el análisis de sus causas profundas.

En este caso, se pretende abordar el tema de la construcción del Estado en Estados frágiles atendiendo a dos aspectos concretos relacionados con dicho proceso. Dos aspectos cuya inclusión en cualquier proyecto de esta naturaleza es, según se quiere demostrar, imprescindible para que este llegue a buen término. O, dicho de otro modo, dos aspectos que, de no ser atendidos, antes o después condenarán al fracaso todo intento de construcción del Estado. Hablamos, por un lado, de la política y de su papel como eje fundamental sobre

el que ha de articularse el trabajo en escenarios de fragilidad, en su doble condición de instrumento de toma de decisiones y de materialización del -por definición- conflictivo equilibrio de fuerzas que subyace bajo esa fragilidad. Por otro, de la paz; pero de la paz en su más amplio sentido, y que de ahora en adelante se identificará con la llamada paz positiva. Esta idea de paz será, de acuerdo con la hipótesis de partida, el objetivo de la construcción del Estado, la meta a largo plazo que ha de orientar desde los primeros pasos la tarea de su reconstrucción a partir de la fragilidad.

1.1. PLANTEAMIENTO Y OBJETIVOS

1.1.1. Justificación del tema

Esta nueva aproximación a la cuestión de los Estados frágiles y al proceso de construcción del Estado es, por desgracia, pertinente, debido al fracaso generalizado que hasta el momento han cosechado los no pocos esfuerzos que la comunidad internacional -bien haya sido por parte de los Estados o de organismos supranacionales, bien por organizaciones no gubernamentales de todo signo y carácter- ha hecho al respecto. Décadas de iniciativas políticas y económicas y de trabajo sobre el terreno, y cientos de miles de millones invertidos en ayudas al proceso en diferentes emplazamientos arrojan un resultado global francamente pobre. Razón por la cual los principales actores de la escena internacional y el mundo académico siguen intentando mejorar la teoría y práctica de la construcción del Estado.

La primera década de nuestro siglo ha visto cómo el problema de los Estados frágiles pasaba al primer plano de las agendas globales de seguridad y de cooperación al desarrollo, y se convertía en motivo de preocupación constante para Estados, organismos y agencias internacionales y organizaciones humanitarias. Las causas de este creciente interés son múltiples, pero pueden ser agrupadas en tres razones principales:

- a) Desde el punto de vista del desarrollo, la comunidad internacional es consciente desde hace años de que, en términos cuantitativos, el progreso realizado en los Estados frágiles tendría un peso decisivo en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹. Y, dada la superación de las doctrinas del Consenso de Washington² y la

¹ Objetivos de Desarrollo del Milenio, acordados por la ONU en el año 2000.

² Se conoce como Consenso de Washington a una serie de políticas económicas de corte claramente liberal defendidas durante los años 80 y parte de los 90 por las instituciones financieras mundiales y los políticos y principales economistas norteamericanos, y explícitamente recogidas en 1989 por el analista económico John Williamson.

aparición de conceptos como el de Seguridad Humana, que han modificado la antigua concepción de soberanía nacional y ampliado las responsabilidades de cualquier gobierno hacia su población, al Estado se le ha restituido el papel de principal artífice del desarrollo económico, político y social de una sociedad, y por tanto la condición de actor fundamental en la lucha por ese progreso. Resultado de esto ha sido el llamativo incremento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a los Estados frágiles, que de 5.8 miles de millones de dólares en 2000 pasaba, en 2009, a 46.7 miles de millones (Baranyi & Desrosiers, 2012).

- b) En la esfera de la seguridad, y de manera especialmente acusada desde los atentados del 11-S, la comunidad internacional considera a los Estados frágiles la principal amenaza para la seguridad internacional tanto a nivel regional como a escala mundial³, y los relaciona con la proliferación nuclear, el terrorismo internacional, el crimen organizado, los conflictos armados, las crisis sanitarias internacionales, las violaciones de los Derechos Humanos y los problemas migratorios, entre otros. De acuerdo con la OCDE, hay un efecto desbordamiento de los problemas internos de estos países, cuyas consecuencias no se limitan ya a la comunidad de donantes ni al resto de Estados limítrofes, sino que son globales.

Un repaso de la bibliografía muestra que, si hay un factor que sobresale entre todos los demás a la hora de explicar la creciente atención internacional hacia los Estados frágiles, es este de la seguridad. De hecho, no son pocas las opiniones críticas, como se verá, que denuncian lo que consideran una securitización⁴ excesiva de la cuestión, que llevaría, si no a eclipsar el resto de facetas del problema, sí a reenfoclarlas de acuerdo con unas prioridades, para algunos, demasiado restringidas.

- c) Por último, en el plano de las relaciones internacionales pocas necesidades son tan evidentes hoy en día como la de lograr la cooperación entre Estados independientes y soberanos. Estados eficaces y legítimos, capaces de desempeñar su papel de pieza

³ Las referencias a los Estados débiles y los problemas que estos representan son constantes, por ejemplo, en el informe del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Retos y Cambios, *Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad compartida* (puntos I, II, IV, VI y VII) (ONU, 2004)

⁴ De entre las múltiples referencias sobre la cuestión, destaca por su importancia la obra de Buzan, B. et al. (1993). *Security: A new Framework for Analysis* (Buzan, Waever, & de Wilde, 1998). Un análisis pormenorizado de esta evolución se encuentra en el artículo “El nexos seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda” (Sanahuja & Schünemann, 2012)

indispensable dentro del sistema internacional. La presencia de Estados frágiles dificulta enormemente dicha colaboración y tiene por tanto importantes repercusiones políticas y económicas.

1.1.2. Objetivos

Una vez situados en el problema, es necesario descender al propósito concreto de la tesis. Esta se centra en dos cuestiones: el papel que la política debe desempeñar en cualquier proceso de construcción del Estado, y la consecución de la paz como meta a largo plazo de dicho proceso.

A lo largo de estas páginas, se entenderá por política⁵ el conjunto de todas las actividades, formales o informales, concernientes a la toma de decisiones relacionadas con los asuntos públicos de una sociedad. Y por paz, aquella situación definida por una serie de capacidades que permiten a la sociedad que las posee afrontar sus conflictos de un modo asumible e incluso beneficioso para ella; situación que se identificará con la idea de paz positiva desarrollada por Johan Galtung⁶.

Por tanto, el presente texto se acercará a un tema conocido y que desde hace años tiene una importancia capital en las políticas de desarrollo y de seguridad mundiales, y lo hará con las que pretenden ser sus dos aportaciones al proceso de construcción del Estado: una herramienta, la política, y un objetivo, la paz.

Como se mostrará en el cuerpo de la tesis, los ingentes recursos humanos y sobre todo económicos empleados en esta tarea, si bien no puede afirmarse que hayan sido inútiles, no se han traducido en las mejoras en la situación de los países afectados que cabría esperar y serían deseables. Las razones que desde la crítica académica, el entorno cooperante y el ámbito institucional se dan son muchas y variadas, y sin duda casi todas ellas tienen parte de razón. Este trabajo se propone identificar la ausencia, de entre todas las variables posibles, de los dos factores antedichos -política como herramienta del proceso y paz como su fin último-, y demostrar que, si bien no son la única explicación de los malos resultados, sí son

⁵ En un enfoque francamente amplio, como se verá de nuevo al definir las variables independientes en el punto 1.2.2,a) y, sobre todo, en el punto 2.3.

⁶ El noruego Johan Galtung se considera el padre europeo de la Investigación para la paz. Se volverá sobre sus ideas en el capítulo 2, en el epígrafe 2.4.2. *La paz positiva*.

un elemento imprescindible del proceso y, por tanto, una razón determinante de su fracaso cuando faltan.

Por un lado, nuestro propósito es defender que la política es no solo una pieza esencial e imprescindible de la construcción del Estado sino que, en un Estado frágil, plantearse dicha construcción desde y a través de la política es el único modo de lograr que dicho proceso avance. La política es su eje central y, como tal, es insustituible.

Y no solo eso. Se pretende explicar que la política, entendida en el más amplio sentido del término, una política que sirva para organizar una sociedad y le permita decidir qué quiere ser, es más que una herramienta: es un objetivo en sí misma. Lograr una política funcional que dé respuesta a las necesidades de una comunidad es a la vez el medio y el fin de la construcción del Estado. Es este un proceso, pues, que debe plantearse no solo desde y con la política, sino también hacia ella.

Se comprobará que la bibliografía -académica o no- sobre el papel de la política en la construcción del Estado en Estados frágiles es abundante. Incluso la doctrina oficial más extendida -aquella procedente del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, o la que se extrae de las prácticas de la ONU o el Banco Mundial- hace tiempo que entre las características definitorias de dicha construcción del Estado incluye la de proceso político. Sin embargo, tanto la mayoría de esa producción normativa como gran parte de los textos académicos se refieren a la política como un ingrediente más entre los muchos que es necesario incorporar al proceso. Aun en el mejor de los casos, cuando un autor o un organismo subrayan la necesidad de que ocupe un lugar relevante en la construcción del Estado, su papel parece limitarse a una determinada fase y unas determinadas tareas, que varían desde el simple reparto de poder en un momento inicial hasta las puramente formales, orientadas a objetivos meramente institucionales. Y solo en los últimos tiempos han surgido voces que propongan un planteamiento verdaderamente rompedor, dispuesto a dejar hablar a la política interna de un país y a escucharla.

Asimismo, y a través principalmente de los dos estudios de caso, se concluirá que esta teoría, a pesar de sus limitaciones, va todavía muy por delante de la práctica. Se comprobará hasta qué punto las políticas y el trabajo sobre el terreno están aún lejos de hacer suyos los postulados de la doctrina más reciente.

En segundo lugar, la tesis plantea un tema en principio diferente pero en realidad íntimamente ligado a lo que se acaba de exponer: la paz como fin último de la construcción

del Estado. Hablamos, como hemos anticipado, de paz positiva, resultante de la suma de la paz material, la paz estructural y la paz cultural -o de la ausencia de las respectivas tres violencias, siguiendo a Galtung-. Nuestra propuesta es recoger la concepción actual de consolidación de la paz y construcción del Estado, que distingue ambos procesos y los sitúa como fases consecutivas de la evolución posterior a un conflicto -sea este armado o no-, y replantear su relación: así como de la consolidación de la paz se pasa a la construcción del Estado, se tratará la paz positiva -y más concretamente la paz estructural- como objetivo claro, explícito y último de la construcción del Estado, en la medida en que este no ha de orientarse hacia otra cosa que lograr que esa organización social que se persigue cubra las necesidades y responda a las expectativas de su sociedad.

Decimos que ambas cuestiones, paz y política, están íntimamente ligadas, y se podría añadir que lo están doblemente, pues sostendremos que la política no solo es un medio orientado a la consecución de dicha paz positiva, sino que una política eficaz y legítima es parte de ella, es uno de sus elementos constitutivos, uno de sus ingredientes. Así, la violencia estructural⁷ se caracteriza básicamente por la existencia de una gran desigualdad económica o una gran desigualdad en el reparto de poder -es decir, política-, y, más generalmente, de ambas. De lo que se concluirá que una política justa, que efectivamente dé voz y capacidad de decisión a toda la sociedad, es en sí misma uno de los remedios, y al mismo tiempo el instrumento para alcanzar el otro -pues no hay economía justa sin política justa-.

En definitiva, se propone un planteamiento de la construcción del Estado en situaciones de fragilidad que incorpore desde el mismo inicio la política, que la sitúe en el centro del proceso y que se fije como objetivo a medio y largo plazo lograr una política al servicio de su comunidad, cuyo fin último sea hacer posible una sociedad estructural y culturalmente justa. Esto presupone la asunción de una premisa básica: la concepción del Estado no, por descontado, como un simple conjunto de instituciones, ni siquiera como una estructura de poder, sino como la concreción de una realidad social; la concepción del Estado como la forma que tiene una sociedad de organizarse para ordenar su convivencia, satisfacer sus necesidades y buscar solución a sus conflictos. Dicho de otro modo, se parte de la convicción de que la razón de ser de un Estado es la consecución de una sociedad justa capaz de reaccionar ante sus problemas y ponerles solución, una sociedad que garantice la paz.

⁷ Siempre según Galtung, aunque en la actualidad estos conceptos hayan sido asumidos por una gran mayoría de teóricos.

1.1.3. Planteamiento

Así pues, y recapitulando lo expuesto hasta el momento, la tesis podría enunciarse en una primera aproximación como la defensa de:

- a. La necesidad de atender a la situación/actividad política en todos los proyectos de construcción del Estado en Estados frágiles, y de situarla desde el primer momento en su eje central.
- b. La necesidad de que el fin último de la construcción del Estado sea la construcción de la paz, entendida esta en su sentido más amplio⁸.

Para lograrlo, en primer lugar se aborda la definición de varios conceptos básicos que serán utilizados a lo largo de todo el texto -Estado frágil, construcción del Estado, política, paz positiva-, y a continuación se plantean dos grandes tareas: por un lado, llevar a cabo un análisis detallado de la principal bibliografía -tanto institucional como académica- sobre la materia, y llegar así a tener una visión completa y a la vez muy precisa del estado de la cuestión; y por otro, estudiar dos casos reales de Estados frágiles -Mozambique y Haití- que, por sus características, se consideran sumamente útiles para el propósito que se persigue. El fin de este planteamiento no es otro que mostrar tanto las carencias teóricas de la doctrina actual como las limitaciones de las políticas sobre el terreno, para así poder llegar a las conclusiones apuntadas.

1.1.4. Limitaciones

A pesar de los avances experimentados en las últimas décadas y de sus logros parciales, la construcción del Estado en situaciones de fragilidad es en términos generales una empresa fallida a escala global. Tanto es así que resulta prácticamente imposible hablar de éxitos⁹ y, por tanto, no es factible trabajar con ejemplos de procesos llevados a término con acierto.

Esto, unido a la inviabilidad de diseñar un modelo capaz de simular un proceso real en toda su complejidad¹⁰, nos enfrenta a la gran limitación de la tesis: la imposibilidad de

⁸ Y por tanto diferente de la *peace-making*, limitada a los primeros pasos tras un conflicto bélico.

⁹ Uno de los ejemplos comúnmente citados como caso de éxito es, precisamente, Mozambique, uno de los dos casos de estudio elegidos. En esta tesis se demostrará que no hay demasiados fundamentos para valorarlo positivamente.

¹⁰ Hasta tal punto esto es así que, como se explicará, una de las más recientes posturas comunes sobre la construcción del Estado en Estados frágiles es, precisamente, la imposibilidad de establecer patrones de validez general, dada la complejidad de la cuestión y las innumerables diferencias entre unos casos y otros.

demostrar directamente, ni en la práctica ni en teoría, que la aplicación de las hipótesis propuestas a la culminación exitosa de la construcción del Estado. Se debe por tanto buscar un método alternativo, asumiendo que en nuestro caso no es posible aspirar más que a:

- a) demostrar que la postura que se defiende -política como herramienta, paz como objetivo-, ni se promueve en grado suficiente por los organismos más relevantes ni se lleva a la práctica por parte de los principales actores;
- b) identificar las consecuencias sobre el terreno de ese vacío teórico-práctico;
- c) mostrar, mediante un ejercicio de reflexión lógico y argumentado, y en base a ciertos paralelismos con situaciones de no fragilidad, los beneficios que dicha postura supondría.

Así pues, el planteamiento general es, en lugar de una demostración directa, una demostración a contrario sensu: se demostrará que sin política ni paz positiva la construcción del Estado fracasa. Dicho de otro modo, el propósito de la tesis no es afirmar que introducir la política y la idea de paz tal y como aquí se propone garantiza el éxito, sino que no hacerlo asegura el fracaso.

Por otra parte, y en lo que respecta a la información con la que se trabajará, mientras que la parte documental es razonablemente abarcable, ha de asumirse que no sería factible hacer un estudio de todos y cada uno de los casos de proyectos de construcción del Estado que hay o ha habido, por lo que estos se limitarán a los dos mencionados. Dos ejemplos que, como se verá en el epígrafe 1.2.4 y el capítulo 4, se consideran muy relevantes a la hora de extraer conclusiones sobre la situación general del problema, dadas a sus características, su trayectoria, sus plazos, sus condicionantes, etc.

12. MÉTODO

1.2.1. Hipótesis

La hipótesis central de la tesis puede enunciarse como la necesidad de plantear cualquier proyecto de construcción del Estado a través de la política como principal herramienta, y de orientarlo hacia la consecución de la paz positiva como objetivo último.

Esta hipótesis se puede subdividir, con el fin de estructurar más ordenadamente el trabajo, en los dos puntos ya anticipados:

- 1) La construcción del Estado en Estados frágiles o en situación de fragilidad no puede llevarse a cabo con éxito y garantías de estabilidad a largo plazo si no se introduce desde el primer momento, como eje central de todo el proceso, la política. Entendiendo por política tanto el dato fundamental y definitorio de la situación de partida de la sociedad en cuanto a equilibrios de poder y mecanismos reales de participación, como los mecanismos que se pongan en marcha para ordenar la futura toma de decisiones -entre otras cosas, sobre el camino a seguir en la propia construcción del Estado-.
- 2) El objetivo último de la construcción del Estado, que como tal debe orientar íntegramente el proceso, ha de ser la construcción de la paz, entendida esta en su sentido amplio de paz positiva.

El propósito final de la tesis es demostrar que, si no se cumplen los puntos 1 y 2, la construcción del Estado está abocada al fracaso.

1.2.2. Variables

El presente trabajo se inscribe, por descontado, en el campo las ciencias sociales. Se considera por tanto una investigación encuadrada en el llamado paradigma cualitativo: no es posible la objetivación total del método ni del tema de estudio, pues tanto el análisis como la definición de la materia presentan una componente subjetiva; hay una relación ideológica, e incluso personal y en cierto modo afectiva, entre el investigador y el objeto de estudio; la selección de información y de casos es intencionada y responde a un interés muy concreto, y no es posible aislar nuestro experimento y manipularlo a nuestra voluntad y a la medida de los intereses del observador.

Esto último -la imposibilidad de aislar y manipular nuestro experimento, y en realidad las dificultades incluso para hablar de experimento propiamente dicho- se refleja en las variables escogidas. Es posible y necesario hablar de variables, pero debe hacerse con limitaciones.

a) Variables independientes

Los dos elementos clave de la hipótesis, política y paz, cuya presencia en cualquier proceso de construcción del Estado se intenta defender, serían las variables independientes. Son ambos elementos los que es preciso introducir en el modelo para observar los resultados. O,

mejor dicho, es su presencia la que se ha de comprobar, tanto en el cuerpo teórico como en los dos ejemplos, para así extraer las conclusiones pertinentes.

No obstante, ni una ni otra son variables simples, perfectamente definidas e identificables. Es fácil comprender que las propias definiciones son ya, en realidad, interpretaciones del problema, señales de cuál es el posicionamiento de partida y de cómo se afronta la cuestión¹¹. Y no son tampoco conceptos fácilmente medibles ni sobre los que haya un acuerdo unánime. De hecho, ambos vendrán cuantitativa y cualitativamente determinados, en realidad, por una serie de elementos constitutivos cuya presencia será preciso detectar y analizar, para así poder evaluar la situación general.

▪ *Política*

Como se ha anticipado, al hablar en estas páginas de política nos estaremos refiriendo al conjunto de actividades concernientes a la toma de decisiones relacionadas con los asuntos públicos de una sociedad. Actividades que, yendo de abajo a arriba, comenzarán a apreciarse a un nivel informal para entrar luego, cada vez más, en el terreno de la política formal tal y como se entiende habitualmente en nuestro entorno. Y serán esas actividades, su presencia, su peso en una determinada sociedad y -por así decirlo- su estado de salud, lo que interesará estudiar y valorar, para así sacar las correspondientes conclusiones.

¿Qué es una actividad política suficiente? ¿Cuándo se afirmará que en un Estado la actividad política no es la adecuada? Y, por otra parte, ¿qué se quiere decir al señalar la necesidad de introducir la política?

A lo largo del texto se desarrollará una idea de actividad política en una sociedad que permitirá ir identificando qué parcelas debe cubrir, a quién debe implicar y qué cometidos debe ser capaz de llevar a cabo. Idea estrechamente vinculada, como se verá, con la de participación ciudadana¹², y que prestará por tanto atención a todos aquellos elementos relacionados y alineados con los tres objetivos de esta: la información, la consulta y la codecisión (Mateos, 2009). Dichos objetivos implican, respectivamente, el acceso habitual y real de la población a toda la información relevante para los asuntos públicos; que los ciudadanos sean consultados de un modo u otro sobre dichos asuntos -es decir,

¹¹ Como ocurre dentro del paradigma cualitativo, es imposible obviar la influencia de la relación sujeto-investigación-objeto.

¹² Y, dentro de esta, con la teoría participativa (frente a la realista o elitista), que defiende la participación activa y lo más directa posible de los ciudadanos en la mayor cantidad posible de campos de decisión. Esta teoría estaría respaldada, entre otros, por Rousseau, Macpherson, Pateman o Barber (Mateos, 2009).

que se pida y se escuche su opinión-, y que los ciudadanos sean tenidos en cuenta e incluidos en los procesos de decisión, tanto de cuestiones puntuales como de diseño de políticas públicas¹³. Todo lo cual permite proponer los siguientes indicadores básicos de la actividad política en una sociedad:

- Canales y herramientas de comunicación tanto horizontal como vertical entre los distintos niveles de decisión y, en general, entre la Administración o instituciones públicas y el grueso de la población.
- Estructuras formales o informales de participación ciudadana en la discusión de problemas y la toma de decisiones a nivel local.
- Preocupación por parte del poder formal por recoger las preocupaciones de la sociedad y consultar su opinión al respecto, accesibilidad a sus demandas y un compromiso visible con ellas.
- Estructuras y mecanismos, formales o informales, a través de los cuales la población puede influir en las decisiones de gobierno.
- Actuación de las Administraciones basada en y resultante de dicha alimentación proveniente de la sociedad.
- Percepción, por parte de la población y como resultado de los pasos antedichos, de la propia capacidad de influencia en el Gobierno del país.
- Papel, en su caso, reservado a la oposición política.
- Relación y separación efectiva de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

▪ *Paz positiva*

De modo similar, ¿a qué se estará refiriendo exactamente el texto al defender la necesidad de marcarse la paz positiva como objetivo?

En este punto será de gran ayuda ajustarse a las teorías de Galtung, y por tanto buscar señales de que ninguno de los tres componentes de la violencia que él postula está presente, o que lo está en un grado asumible:

¹³ A pesar de que esta descripción encaje perfectamente con la de un sistema democrático, no hablamos necesariamente de él, como aclararemos más adelante.

- Violencia física o material nula o testimonial. En cualquier caso, no ha de llegar a ser percibida como un problema general por la población.
- Violencia estructural. Es sin duda la parte más compleja y menos obvia a la hora de ser observada, pero resulta más visible si se centra la atención en los dos grandes problemas estructurales de una sociedad: desigualdad económica y discriminación política. La primera se estudiará mediante indicadores de pobreza y de distribución de la renta. La segunda, comprobando que las oportunidades de participación en la vida pública, tanto activa como pasiva, son las mismas para toda la población, sin que se aprecien diferencias basadas en motivos geográficos, económicos, étnicos, religiosos, etc.
- Violencia cultural: el funcionamiento normalizado de las instituciones, la capacidad de respuesta de la Administración -tanto central como local-, las herramientas de participación, la legitimidad del gobierno, etc., han de tener una capacidad de respuesta tal que hayan conseguido ganarse la confianza de la población y erradicar la idea de la violencia como modo de solventar los posibles conflictos existentes en el seno de una sociedad. El discurso público, tanto político como mediático, y en general la actitud de la sociedad, no deben dar cabida a posturas beligerantes ni aceptar propuestas violentas. Las disculpas para la violencia material no han de admitirse ya.

b) Variables dependientes

De un modo análogo a lo expuesto en el punto anterior, en la tesis se puede identificar una sola variable dependiente -el resultado del proceso de construcción del Estado en un Estado frágil-, o descomponer dicho resultado en una serie de indicadores que permitan, en conjunto, alcanzar una valoración final.

Parece inevitable hacer lo segundo, en aras de una mayor exactitud: definir qué características de un Estado reflejan la calidad de su funcionamiento. No se parte, en cualquier caso, de cero, pues la propia definición de Estado frágil se sustenta -con todas sus controversias- en la confrontación con un perfil de Estado funcional definido por un conjunto de rasgos. Pero, así como las principales clasificaciones de Estados frágiles se basan en sus propias definiciones, también aquí se buscarán aquellos rasgos que más ayuden, aquellas

características económicas, sociales, de seguridad, etc. que más útiles resulten a la hora de diagnosticar el estado de salud de una sociedad.

Se manejarán, en gran parte, por su consolidación a nivel mundial, los criterios CPIA (Evaluación Institucional y de Políticas por País) del Banco Mundial y el baremo del Fondo para la Paz. Sin embargo, para mitigar su marcado sesgo económico, el análisis se matizará con ciertos factores más próximos al concepto de Seguridad Humana de Naciones Unidas, mucho más centrado en la población, y más concretamente al enfoque amplio¹⁴ de seguridad humana, que va más allá de la liberación de los temores para abarcar además la liberación de las necesidades y, en última instancia, la satisfacción de los deseos de una población.

c) Variables extrañas

Las limitaciones del presente modelo de investigación se hacen especialmente patentes a la hora de identificar y controlar sus variables extrañas: son demasiados los elementos que influyen en el resultado de un proceso de construcción del Estado, son demasiados los que interferirán en el análisis, y será por tanto muy difícil aislar de ellos el objeto de estudio.

Los intereses económicos exteriores en el país, la situación económica mundial, la situación política y de seguridad de la región, la coordinación técnica de la comunidad internacional, los antecedentes históricos y el modo en que hayan marcado a la población, o el mayor o menor acierto de los principales protagonistas políticos y económicos del proceso a la hora de tomar decisiones, son solo algunas de las muchas variables con un peso determinante en el resultado, cuya presencia habrá que limitarse a constatar y, en la medida de lo posible, valorar, pero nunca se podrá controlar ni mucho menos evitar.

El estudio parte de la premisa de que la construcción del Estado no está funcionando, y asume además que las razones de este fracaso son múltiples. Razones que en buena parte se localizan en estas variables extrañas. No sería exagerado afirmar que el propósito de la tesis es separar, de todas estas variables que influyen en el proceso y con las que nos vemos obligados a convivir, las dos elegidas -herramientas políticas y objetivos de paz-, y demostrar que, sin hacerles jugar su papel, el trabajo sobre las demás no sería nunca suficiente para lograr el éxito.

¹⁴ O japonés, frente al enfoque restringido o canadiense, que se limita a buscar la libertad de vivir sin miedo.

1.2.3. Marco teórico

Dado el planteamiento de la tesis, el marco teórico de la construcción del Estado en situaciones de fragilidad no solo es una referencia de partida imprescindible para la contextualización de la materia, sino que juega un papel fundamental en el propio desarrollo de los contenidos. La razón es que, como se ha explicado, el método de trabajo incluirá un análisis de dicho marco con el fin de poder realizar un diagnóstico general de la doctrina existente y, sobre esa base, sacar conclusiones sobre sus efectos prácticos sobre el terreno.

Ha de comenzarse por distinguir entre la doctrina sobre la construcción del Estado en Estados frágiles, que será la que emana de organismos supranacionales que, en mayor o menor medida, representan la postura oficial de la comunidad internacional; y, por otra parte, el resto de la producción académica que sobre la materia se publica, bien por instituciones especializadas en el tema, bien por analistas independientes.

En el primer grupo se incluirán las posturas oficiales, más o menos explícitas, de Naciones Unidas (ONU), las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial -BM- y Fondo Monetario Internacional -FMI-) y muy especialmente el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE). Se podrían encuadrar aquí también aquellas directrices y posiciones oficiales de ciertos Estados que, a través normalmente de ministerios o agencias estatales, llevan su implicación en el problema hasta el punto de generar una doctrina propia relevante -Estados Unidos, Reino Unido, Países Bajos, Noruega, etc.-.

Cada una de estas organizaciones o Estados tiene sus propios intereses, motivaciones y condicionantes, y por tanto sus propios objetivos y planteamientos y su particular visión del problema. Sus respectivas contribuciones al estudio y desarrollo de soluciones serán, en consecuencia, también diferentes. Pero se podrá comprobar que aun así son muchas las coincidencias y las premisas que comparten.

El texto se detendrá sobre todo en la doctrina del Comité de Ayuda al Desarrollo, con diferencia la más prolija y probablemente la más avanzada desde el punto de vista teórico, y sin duda aquella cuyos planteamientos van a estar más próximos al aquí defendido, tanto por el peso que le concede a la política como por los resultados que busca -aunque no llegue a hacer referencias explícitas a la paz positiva-. A continuación se revisarán las posturas del Banco Mundial y el FMI, por ser su peso real en las políticas sobre el terreno fundamental y

absolutamente decisivo. Posteriormente se repasará el papel de Naciones Unidas en este ámbito y se constatarán las dificultades que, en este campo también, tiene la Organización para estar a la altura de lo que de ella se espera; dificultades, no obstante, que parecen estar encontrando cierta salida de la mano de estructuras interestatales novedosas que pretenden posibilitar un acercamiento más ordenado, meditado y eficaz al problema, y que precisamente serán con las que se dé fin al análisis documental: foro g7+ y Diálogo Internacional para la Construcción del Estado y la Consolidación de la Paz. Se observará que hay un marcado desequilibrio tanto cuantitativo como cualitativo entre la producción documental del CAD y las restantes. Debe tenerse en cuenta que, mientras el Comité es un órgano específicamente doctrinal, de concertación de políticas interestatales y por tanto centrado en el análisis y el desarrollo teóricos, las instituciones financieras internacionales y las Naciones Unidas tienen en cambio un carácter eminentemente operacional, y por tanto en ellas el trabajo de estudio ocupa un segundo plano y en gran medida está supeditado a la evolución de intereses económicos, a la voluntad política de sus miembros e incluso al grado de desarrollo de sus capacidades operativas. En cuanto al grupo de Estados g7+, es un foro con pocos años de vida todavía y, por tanto, con poca producción.

En el segundo grupo se reúne una vastísima producción académica que, dentro de su pluralidad, se caracteriza por una postura crítica que cuestiona el *modus operandi* de la comunidad internacional y contribuye así al avance y desarrollo de la doctrina citada. Departamentos universitarios¹⁵, institutos estratégicos, *think tanks*, centros de investigación para la paz, etc., acogen a una variada representación de académicos y teóricos. Es posible encontrarse, entre ellos, desde posturas que apenas puntualizan ciertos matices hasta revisiones radicales de las premisas de partida del enfoque general. Hay quien, pues, cuestiona la puesta en práctica o los métodos, y hay quien duda de la validez del mismo objetivo de la construcción del Estado en situaciones de fragilidad, como se verá.

De unos y otros el texto tomará la parte que interesa. A saber: el papel que en sus modelos de construcción del Estado reservan a la política, y hacia dónde orientan dicha construcción. Se pretende mostrar el estado de la cuestión, concretando en aquellos puntos que nos atañen. Se buscarán por tanto referencias a la política como núcleo central del proceso de

¹⁵ Entre los cuales es patente la escasez de representantes españoles.

construcción del Estado, y a la paz -positiva, y más concretamente estructural- como su objetivo, y se tratará de demostrar que dichas referencias son escasas e incompletas.

Será después de lograr esto cuando se esté en disposición de examinar los casos reales elegidos y extraer las conclusiones que se persiguen.

1.2.4. Muestra

Como se ha dicho, este trabajo incluye dos estudios de casos reales, en los que se pretenden localizar los errores que, de acuerdo con las hipótesis, ha cometido y sigue cometiendo la comunidad internacional al afrontar la construcción del Estado, y mostrar las consecuencias que esto ha tenido.

Los casos escogidos son Haití y Mozambique. El motivo de esta elección es que ambos son ejemplos de fracasos -o, en el caso mozambiqueño, al menos de éxito incompleto y un tanto engañoso-, pero lo son de dos modos distintos. En el caso del país antillano, los errores cometidos han impedido e impiden cualquier tipo de reacción incluso inicial. Es decir, nunca se ha llegado a vislumbrar el principio de una mejoría. En el país africano, en cambio, se pueden comprobar las consecuencias a largo plazo de las carencias del proceso, y constatar que la bondad de ciertas cifras no siempre es sinónimo de éxito.

Haití ocupa, desde que se habla de Estados frágiles o fallidos, uno de los primeros puestos en cualquiera de las listas de referencia. Y el terremoto de 2010 no hizo más que empeorar su situación. Es un caso claro de fracaso de la ayuda internacional, tanto en lo que se refiere a la cooperación al desarrollo en general como en lo que atañe a la construcción del Estado en particular. Y es un fracaso, por así decirlo, inmediato: por el momento, se puede afirmar que nunca ha sido posible conseguir la menor reacción, la menor mejoría, no se ha podido llegar a sentar las bases de lo que ese Estado debería llegar a ser.

Mozambique, por su parte, es un caso paradójico, pues su superación de una larga guerra civil y la relativa estabilidad política que ha demostrado desde entonces han hecho que se considere un caso de éxito de la intervención de la comunidad internacional en la construcción del Estado. Y sin embargo, al mismo tiempo, esa estabilidad y esos supuestos logros nunca han llegado a traducirse en una mejoría de la situación general del país -que es antepenúltimo en el Índice de desarrollo humano de la ONU y presenta unos niveles de pobreza y de desigualdad dramáticos-. Con el agravante de que, veinte años después de la finalización del conflicto armado, este amenaza con resurgir. Así pues, puede decirse que

Mozambique está mostrando ciertas limitaciones de la construcción del Estado distintas a las del caso haitiano, pero limitaciones al fin y al cabo.

En el caso de Haití, el análisis detecta errores básicos relacionados con los propios principios de intervención en Estados frágiles: falta de coordinación, falta de alineamiento, descontextualización, poco peso de la construcción del Estado, falta de prevención, falta de precaución sobre los efectos indeseados de la ayuda, etc. Errores que nunca han permitido y siguen sin permitir ni un inicio de recuperación. Pero a estos errores habría que sumarle otro de mayor calado: la ausencia de soluciones políticas, o incluso cabría decir la ausencia de la política en todo el esfuerzo de construcción de un Estado viable.

Mozambique consiguió en su día una pacificación muy valiosa y loable. Sin embargo, la ausencia de violencia material no ha ido acompañado de una mejoría en las condiciones de vida de la población. La cara positiva de este caso permitirá profundizar en razones menos evidentes pero igual de decisivas. Profundización que conducirá a la política o, mejor dicho, a la ausencia de la política, la ausencia de un verdadero juego político que dé solución a los problemas estructurales del país.

En cierto modo, las divergencias entre los dos países permitirán estudiar los factores que más interesan -y que ambos comparten- aislados, en gran medida, de las demás variables.

1.2.5. Instrumentos de recogida de información

Siguiendo la estructura ya descrita, formada por dos partes bien diferenciadas, en primer lugar se acometerá una investigación documental exhaustiva y en profundidad, y a continuación se llevarán a cabo dos estudios de caso.

La primera se centrará en la revisión del marco teórico descrito en el punto 1.2.3, y no buscará unos resultados cuantitativos, no buscará datos ni estadísticas reducibles a cifras, sino que tratará de extraer conclusiones cualitativas sobre la doctrina internacional, institucional y académica. Mostrará en qué puntos incide dicha teoría y, a la vez, cuál es el lugar que en ella ocupan nuestros dos elementos clave: política y paz. Y demostrará así en qué medida estos se hallan relegados a un segundo plano.

Por otra parte, los dos estudios de caso escogidos permitirán confrontar esos posicionamientos teóricos con la realidad sobre el terreno, de la mano de dos ejemplos considerados especialmente útiles y significativos. Para ello se estudiarán los proyectos de

construcción del Estado que se han llevado a cabo o siguen ejecutándose en los dos países y se buscará la presencia de aquellos indicadores, previamente definidos, que puedan proporcionar un diagnóstico. Naturalmente, en ambos casos se espera poder concluir que ni la política ha jugado el papel que debería haber jugado, ni la paz ha servido nunca como referencia del resultado deseable final.

1.2.6. Diseño y procedimiento

A la luz de lo expuesto hasta el momento, es obvio que el método de investigación seguido no es ni puede ser experimental, pues se trata de un estudio descriptivo, explicativo y correlacional.

En cuanto al procedimiento a seguir, para alcanzar los objetivos definidos se estructurará el trabajo en dos grandes tareas:

- a) Estudiar el estado de la cuestión y mostrar cómo ni la bibliografía académica ni, mucho menos, la doctrina preponderante en la comunidad internacional sostienen lo que la presente tesis propone. Es decir, comprobar que no se les otorga, ni a la política ni a la idea de paz, los papeles y la importancia que aquí se reclama para ellas.
- b) Analizar los dos casos reales escogidos, Mozambique y Haití, para demostrar la naturaleza política de sus problemas y conflictos. Para lo cual será preciso explicar qué se ha hecho y hace en ambos países, y qué ha faltado y sigue faltando en ellos que impide, en un caso, el progreso real de la sociedad y, en otro, la más mínima reacción.

Pero se considera necesaria, además, una labor previa de reflexión sobre los conceptos que se van a manejar durante toda la tesis y que van a constituirse en su núcleo teórico: qué es el Estado, qué es la política y cuáles sus razones de ser, qué son la violencia estructural y la violencia cultural, y cómo aquella debe formar parte de la solución de estas en el camino de búsqueda de la paz.

2. CONCEPTOS PREVIOS: ESTADOS FRÁGILES, CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO, POLÍTICA Y PAZ

2.1. CONCEPTO DE ESTADO FRÁGIL

Es inevitable comenzar cualquier estudio sobre Estados frágiles aclarando que este es un concepto controvertido sobre el que no hay un verdadero consenso internacional, ni político ni académico. Es difícil, como se verá, dar una definición que no resulte discutible por un motivo u otro, y en consecuencia resulta complicado elaborar clasificaciones de supuestos Estados frágiles que no sean cuestionables. La subjetividad del concepto y las carencias de las comparaciones meramente cuantitativas obligan a poner en duda los criterios más habituales. Por tanto, lejos de poder ofrecer una única definición comúnmente aceptada, se comprobará que en realidad hay, como mínimo, tantas como puntos de vista desde los que se aborda la cuestión, de modo que el concepto de fracaso del Estado varía en función del ámbito considerado: desarrollo económico, seguridad y construcción de la paz, derechos humanos, desarrollo político, relaciones internacionales, etc. Por todo ello, es preciso hacer referencia a varias fuentes, con la pretensión de llegar a conformar una idea genérica del concepto, de enumerar una serie de requisitos para que un Estado sea considerado frágil y de esbozar unas teóricas consecuencias de dicha fragilidad.

Es crucial dejar claro desde un principio que estas diferencias no son meros escollos abstractos con una importancia limitada al ámbito teórico del estudio, sino que tienen implicaciones prácticas reales. Cada definición concreta condiciona por completo qué se identifica como fragilidad, a quién se etiqueta como frágil y qué solución o soluciones se proponen. Y por tanto se traduce en planes de ayuda, intervenciones o políticas concretas de influencia decisiva sobre países y regiones enteros. De ahí la importancia del concepto y el debate que lo rodea.

Como se ha explicado y se tendrá la ocasión de comprobar, el problema de los Estados frágiles tiene relevancia en varios ámbitos: seguridad, economía, desarrollo social, política, etc. Ámbitos en los que coinciden actores y enfoques distintos, que a su vez originan sus propias definiciones de qué es un Estado eficiente y, por contra, qué significa que un Estado fracase: subdesarrollo económico, carencia de libertades políticas o falta de respeto a los derechos humanos, problemas de seguridad e incapacidad para consolidar la paz, quebrantamiento del imperio de la ley, etc. La ya mencionada securitización de la cuestión es tal vez el caso más evidente de aproximación parcial al problema, pero no el único: no

son pocas las críticas dirigidas contra la preponderancia de baremos meramente macroeconómicos para medir la salud de un Estado y los llamamientos a una ampliación y unificación de criterios, como se verá.

En cualquier caso, actualmente son varias las listas de referencia para las agencias de donantes y los gobiernos y organismos internacionales. Entre las más asentadas e influyentes cabe citar:

- El Índice de Estados Fallidos del norteamericano *Fund for Peace* y la revista *Foreign Policy*.

Elaborado por el Fondo para la Paz mediante su herramienta CAST (*Conflict Assessment System Tool*) y basada en doce indicadores correspondientes a factores sociales - demografía, refugiados e inmigración-, económicos -desigualdad y declive económico- y políticos -legitimidad del Estado, servicios públicos y respeto de los derechos humanos-. Este índice clasifica a los Estados en distintas zonas de estabilidad en función de sus resultados, desde la de Muy sostenible hasta la de Alerta muy grave. Las dos últimas de ellas -Alerta muy grave y Alerta grave- incluían en el año 2014¹⁶ a Sudán del Sur, Somalia, R. Centroafricana, R. D. del Congo, Sudán, Chad, Afganistán, Yemen, Haití, Pakistán, Zimbabue, Guinea, Irak, Costa de Marfil, Siria y Guinea Bissau.

- La Lista Armonizada de Situaciones de Fragilidad, del Banco Mundial. Esta clasificación sustituye desde el año 2011 a la anterior Lista de Estados Frágiles (2010), que a su vez tomó el relevo del listado de Países de Bajos Ingresos en Dificultades - PBID o, más comúnmente, LICUS, por su denominación original en inglés, *Low Income Countries Under Stress*- (Banco Mundial, 2014a). A pesar de que cada una de las listas del BM ha ido introduciendo ciertos matices en sus clasificaciones, todas se han basado en la Evaluación Institucional y de Políticas por País (*Country Policy and Institutional Assessment*, CPIA) del Banco, que clasifica el rendimiento de los Estados atendiendo a dieciséis dimensiones en las que se reflejan la gestión económica, las políticas estructurales, las políticas de inclusión social e igualdad y la gestión del sector público e instituciones¹⁷.

¹⁶ Índice de Estados frágiles del Fondo para la Paz, año 2014 (Fund for Peace, 2014).

¹⁷ CRITERIOS CPIA 2005:

A. *Economic Management: 1. Macroeconomic Management; 2. Fiscal Policy; 3. Debt Policy.*
B. *Structural Policies: 4. Trade; 5. Financial Sector; 6 Business Regulatory Environment.*

La última clasificación disponible (Banco Mundial, 2015a), correspondiente al año fiscal 2015, incluye entre las situaciones de fragilidad a Estados centroafricanos y del cuerno de África, países de Oriente Medio sumidos en conflictos y Estados autoritarios del sudeste asiático, básicamente, más Haití y alguna república europea que todavía acoge misiones de mantenimiento de la paz.

- El Índice de Fragilidad Estatal en el Mundo en Desarrollo, de la *Brookings Institution*. Creado como herramienta de análisis para políticos e investigadores, se centra en los considerados países más vulnerables del mundo. El índice valora y clasifica 141 Estados en desarrollo, en función de sus resultados en cuatro aspectos básicos: economía, política, seguridad y bienestar social.

No obstante, y pesar de lo consolidados que están, elaborar listados de Estados frágiles es arriesgado y, desde el punto de vista metodológico, cuestionable (FRIDE, 2007). Por un lado, parece difícil llegar a poder establecer una comparación objetiva por países sin tener en cuenta el contexto y la historia locales ni ofrecer ninguna explicación al porqué de la deriva política, económica y social del Estado en cuestión. Por otro, cualquier resultado reflejará en mayor o menor medida una serie de premisas teóricas implícitamente asumidas que, sin embargo, podrían ser -y de hecho son- puestas en duda.

Así, en el plano económico se observa que precisamente el medidor más utilizado, el del CPIA, es objeto de controversia, pues no solo parece centrarse en exceso en los aspectos económicos del funcionamiento del Estado, sino que el modelo que propone -y con respecto al cual, por tanto, mide el progreso de los casos analizados- se corresponde con unos planteamientos liberales herederos del teóricamente superado Consenso de Washington. Y tiene además en su contra ejemplos de políticas “díscolas” que han resultado verdaderos éxitos para los gobiernos que las han protagonizado, lo cual arroja como mínimo ciertas dudas sobre su validez.

C. Policies for Social Inclusion/Equity: 7. Gender Equality; 8. Equity of Public Resource Use; 9. Building Human Resources; 10. Social Protection and Labour; 11. Policies and Institutions for Environmental Sustainability.

D. Public Sector Management and Institutions: 12. Property Rights and Rule-based Governance; 13. Quality of Budgetary and Financial Management; 14. Efficiency of Revenue Mobilization; 15. Quality of Public Administration; 16. Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector.

(Fuente: World bank, CPIA Questionnaire 2005)

En el aspecto de la seguridad y las relaciones internacionales se podrían señalar también visiones discrepantes, agrupables (Schwarz, 2010)¹⁸ en tres grandes líneas críticas: quienes ven en los Estados frágiles un reto al modelo westfaliano de Estado dominante en la política internacional; quienes perciben en la idea comúnmente manejada de fragilidad estatal un reflejo de los temores y ansiedades occidentales sobre las nuevas amenazas a la seguridad, y a la vez una excusa para llevar a cabo su control y, llegado el caso, justificar una intervención -estaríamos ante una agenda etnocéntrica¹⁹ y orientada a mantener la hegemonía política, que buscaría deslegitimar todos aquellos modelos de Estado que no se ajustan al paradigma aceptado-; y quienes cuestionan la validez analítica del concepto dada la dificultad de alcanzar una definición objetiva, y ven en los discursos político y académico dominantes el resultado de la simplificación -y, en concreto, securitización- de un problema de mucho mayor recorrido.

Por tanto, con carácter previo a la validación de estas u otras clasificaciones es preciso detenerse en las distintas definiciones teóricas de Estado frágil, Estado fallido, área de inestabilidad o cualquiera de sus aproximados sinónimos; y tratar de alcanzar, si no una definición óptima e incuestionable, al menos una idea aproximada y mayoritariamente aceptada, lo más completa y clara posible, de qué es un Estado frágil.

A tales efectos, un buen modelo es el de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), tanto por su capacidad de síntesis como por la autoridad de la fuente -probablemente el organismo que más ha avanzado en el desarrollo teórico de la figura del Estado frágil y de la construcción del Estado-. Así, su Comité de Ayuda al Desarrollo definía en el año 2007 los Estados frágiles como “aquellos con escasa capacidad para llevar a cabo las funciones básicas de gobernar sobre su población y su territorio, y que carecen de la habilidad para desarrollar unas relaciones constructivas y mutuamente fortalecedoras con su sociedad” (OCDE-CAD, PEF, 2007b).

En la misma línea²⁰, la española Fundación para las Relaciones Internacionales y el Desarrollo Exterior (FRIDE) considera que un Estado frágil es “aquel que no puede ejercer control sobre su territorio, que fracasa en el desempeño de sus funciones básicas -como la

¹⁸ Págs. 339 - 362.

¹⁹ Resulta de sumo interés, para profundizar en este tema, la obra de Celestino del Areal, y en particular su libro “Etnocentrismo y teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica” (Areal, 2014).

²⁰ Aunque sin hacer referencia alguna a la relación sociedad-Estado de fondo; algo que, como se verá, se considera fundamental para asumir el planteamiento actual de construcción del Estado.

recaudación de impuestos o la provisión de infraestructuras públicas- o que no es capaz de asegurar a la población los servicios y necesidades básicos y proteger sus derechos políticos” (FRIDE, 2007).

Por tanto, no se trata necesariamente de Estados que corran el riesgo de desaparecer y cuyas instituciones colapsen (Schwarz, 2010). Un Estado frágil puede perfectamente mantener su estatus legal y gozar del reconocimiento internacional, y sin embargo carecer en la práctica de un gobierno legítimo y eficaz que mantenga una relación positiva y mutuamente fortalecedora con su sociedad -plano político-, sufrir una situación de inseguridad, inestabilidad y violencia -área de seguridad-, o ser incapaz de proporcionar a su población un mínimo bienestar material -aspecto socioeconómico-. Son países:

[E]n los que la estructura estatal sólo existe nominalmente y, por lo tanto, la autoridad para imponer un Estado de derecho y un orden político consecuente no existe. Así, la violación de los derechos humanos, la represión política y la corrupción generalizada pasan a ocupar el espacio que ha dejado libre la legalidad. Estas situaciones no sólo imposibilitan su desarrollo económico y social y cualquier esfuerzo de lucha contra la pobreza, sino que además minan la confianza de la comunidad internacional en las posibilidades de que ese país pueda, en el futuro, trabajar conjuntamente con los demás. Incluso puede suceder que, en caso de conflicto civil, lo que en principio es un problema nacional pueda desestabilizar toda una región a través del flujo de refugiados, el contrabando o el tráfico de armas transfronterizo. (Albares J. ,2005)

Otra definición a tener en cuenta sería la del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) británico, por ser un ejemplo representativo de aquellas que a la incapacidad de las instituciones como causa de la fragilidad del Estado añaden la falta de voluntad del gobierno. Así, el DFID, tras admitir que no hay ni una definición ni una clasificación unánimemente aceptados, identifica como Estados frágiles a aquellos que carecen “de la capacidad o de la voluntad de desarrollar las funciones básicas que de ellos espera su sociedad” (DFID, 2005). Encontramos, por primera vez, una referencia inequívoca a las expectativas de la población como medida del desempeño de un Estado: se volverá a esta idea a lo largo del trabajo.

Por último, en lo que supone un anticipo de lo que más adelante se desarrollará, se da a continuación la definición que de fragilidad -no de Estado frágil; y este matiz no es casual- hace²¹ el grupo g7+:

Un período de tiempo durante el cual, a un país, el desarrollo socioeconómico le exige prestar especial atención a actividades de consolidación de la paz y de construcción del Estado, tales como llegar a acuerdos políticos incluyentes, garantizar la seguridad y la justicia, el empleo, la gestión eficaz de recursos y la provisión responsable de servicios básicos.

²¹ Encuentro Técnico de Dubái, de mayo de 2013.

A pesar de que es una definición en cierto modo chocante, que parece querer definir una situación exclusivamente por las reacciones que provoca, resulta interesante por su enfoque del problema como algo temporal y por poner el énfasis en la situación y no en el protagonista.

Pero todas estas definiciones, como se ha dicho, presentan fisuras conceptuales y son aceptadas con reservas por la comunidad internacional, y en particular por la científica, que pone en duda cuáles son esas supuestas funciones básicas del Estado y censura el excesivo peso que en la valoración de la situación de un país tienen, según el enfoque que se adopte, unos factores -parciales siempre- u otros.

Partiendo de la base, según expone FRIDE en su ya mencionado documento base sobre Estados frágiles (2007), de que “formular la fragilidad de un Estado es algo necesariamente subjetivo, dado el carácter controvertido de conceptos como gobierno, estabilidad y democratización”, se defienden análisis alternativos, más comprensivos y completos. Análisis que situarían esas funciones fundamentales del Estado cerca de la idea de desarrollo humano propuesta por el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) o del concepto de Seguridad Humana, que, especialmente si se maneja en su enfoque amplio²², parece un buen indicador de la legitimidad, fortaleza y funcionamiento de un Estado, y en particular de la salud de su relación con su sociedad²³. Análisis que, como se verá, incluso dan cabida entre sus propuestas a modelos híbridos alejados de la hasta ahora intocable concepción weberiana del Estado.

Es fundamental insistir en que esta falta de consenso no se vea como un mero debate académico, pues es a la vez causa y efecto (Wimpelmann, 2006) de la actual disparidad de opiniones sobre las políticas, instituciones, estructuras, planteamientos, etc., necesarios para afrontar el problema de la fragilidad de los Estados. Así, señala el ya citado T. Wimpelman en su obra *Las agencias de ayuda y la agenda sobre Estados frágiles*, una definición común de fragilidad debería implicar un acuerdo sobre las políticas e instituciones que favorecen el desarrollo, y sin embargo no existe tal consenso. También aquí, como en tantos otros

²² Como ya hemos mencionado, el concepto de Seguridad Humana es definido de dos maneras distintas por las dos principales corrientes de estudio: el enfoque amplio la identifica con la libertad de necesidades, mientras que el restrictivo se limita a hablar de libertad de temores.

²³ No obstante, tampoco la Seguridad Humana se libra de las críticas, pues, al igual que otros conceptos recientes elaborados y manejados por la comunidad internacional (la Responsabilidad de Proteger sería otro caso claro), es tachada por algunos de subterfugio para justificar intervenciones motivadas por intereses geoestratégicos particulares.

ámbitos, antes de alcanzar una postura común sobre el mejor modo de alcanzar un objetivo es necesario compartir una misma visión de este.

Es preciso incluir en este punto una reflexión que a lo largo del presente trabajo volverá a surgir de manera más o menos explícita: al margen de los desacuerdos sobre cómo medir el funcionamiento de un país o sobre el modelo más adecuado de Estado, la comunidad internacional es criticada a menudo por soslayar la cuestión de las causas -históricas, cabría añadir- de la fragilidad estatal. Y en ese sentido se señala como un ejemplo particularmente desafortunado de desatención a la raíz del problema el considerar frágiles a Estados que en realidad nunca han alcanzado la condición de tales. A juicio de muchos autores sería quedarse en los síntomas tachar de fallidos a Estados que en su mayor parte no son más que el resultado directo de una descolonización que dejó en herencia -y hablamos fundamentalmente de África, por supuesto, pero no solo de ese continente- una situación caótica de fronteras artificiales, división de antiguas comunidades, culturas fragmentadas, gobiernos impuestos desde el exterior, recursos materiales diezmados o hipotecados, sociedades en absoluto identificadas con sus mandatarios, desconocedoras por completo de las instituciones que teóricamente las gobiernan y desprovistas de la más básica cultura democrática. Se confundió, a menudo, la declaración formal de independencia con la formación del Estado, cuando este no era más que “un cascarón vacío” que no llevaba consigo ninguno de los beneficios que se le atribuían (Boege & Brown, 2008). Y exigir que sociedades que arrastran ese lastre recorran en apenas unas décadas un camino que a Occidente le costó siglos completar -y no con calma y en paz sino tras un proceso complejo, lleno de retrocesos, a menudo violento y siempre conflictivo- parece, en el mejor de los casos, el resultado de no comprender el problema.

22. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

2.2.1. Concepto de construcción del Estado

Se hará en este punto una primera aproximación al concepto de construcción del Estado, que sirva de base teórica para el resto de la materia y permita contextualizarla.

Se habla de dar una aproximación porque se considera que llegar a una definición completa que tratase de abarcar toda la complejidad del concepto sería, en realidad, no el punto de partida sino el de llegada de este y cualquier otro estudio sobre el tema.

Conceptualizar la construcción del Estado es determinar el objetivo a alcanzar -el tipo o modelo de Estado-, cómo y con qué medios lograrlo -políticas y programas-, quién debe hacerlo -actores-, y a quién -es decir, qué Estados hay que reconstruir-. Dicho de otro modo, definir el proceso es no solo describirlo sino ya diseñarlo, configurarlo y dictar las normas que deben regirlo.

Construcción del Estado es un término utilizado en teoría política para referirse al proceso -habitualmente lento, prolongado y poblado de altibajos- por el que la sociedad de un país llega a organizarse en torno a un llamado contrato social y bajo una autoridad, materializada en unas instituciones permanentes de poder capaces de llevar a cabo con eficacia una serie de tareas necesarias para lograr una vida en común deseable desde un punto de vista económico, social y político.

[La construcción del Estado se orienta a] la aparición de un personal especializado, del control sobre un territorio consolidado, de una lealtad, una estabilidad temporal y unas instituciones permanentes en un Estado autónomo y centralizado que ostenta el monopolio de la violencia sobre una población dada. (Tilly, 1975)

Esto incluye, por lo tanto, la formación histórica de cualquiera de los actuales Estados modernos, fruto de una evolución de siglos; y en particular la de los Estados europeos occidentales y de cualquiera de los que han ido surgiendo a la sombra de su modelo²⁴.

Sin embargo, la construcción del Estado a la que se refiere la presente tesis es aquella por la que se busca que una sociedad desestructurada, carente de los mecanismos y herramientas materiales, humanos y organizativos que le permitirían ordenar y mejorar su vida en común y ser un actor más en las relaciones internacionales, llegue a recuperarse y dotarse de dichas infraestructuras²⁵ y medios, necesarios tanto para su población como para el resto de la comunidad internacional; y lo haga pronto y al menor coste posible. No se trata ya de un proceso de siglos y, en cierto modo -y con todas las matizaciones que se quieran hacer-, espontáneo o al menos orgánico, sino de un intento premeditado y consciente, con un

²⁴ Modelo que se podría identificar con el weberiano, por haber sido el sociólogo alemán Max Weber, en su ensayo *La política como vocación*, quien en 1919 definió el Estado moderno occidental, caracterizado entre otras cosas por reclamar el monopolio del uso legítimo de la fuerza.

²⁵ Estructuras que el texto desarrollará, pero que cabría identificar, al menos en períodos de crisis, como un régimen político o sistema de gobierno, un marco de gobierno (una constitución o ley marco similar) y el conjunto de instituciones que se relacionan más directamente con la capacidad o capacidades de dicho Estado.

objetivo conocido y previamente definido, que se pretende completar en un plazo relativamente breve.

Anticipando parte de los siguientes puntos, y a modo de introducción, se puede hacer ya referencia a los dos grandes enfoques teórico-prácticos de la construcción del Estado, cuya influencia y peso relativo determinarán las líneas básicas de las diferentes posturas que se irán viendo:

Enfoque exógeno:

Considera la construcción del Estado como una actividad que ha de ser llevada a cabo por actores externos -Estados extranjeros, principalmente, pero también organismos internacionales- que tratarán de construir o reconstruir según sus propios criterios -objetivos, métodos, medios, etc.- las instituciones del Estado débil.

Este enfoque arrastra hoy en día un matiz neocolonialista e incluso imperialista que hace que las poblaciones receptoras lleguen a desarrollar una imagen negativa del supuesto benefactor, viendo a menudo en él un dominador cultural, cuando no directamente un opresor. Y en los últimos años, como se verá, la corriente teórica dominante descarta además este planteamiento por ineficaz, al partir de la base de que todo avance en la construcción del Estado, para ser sólido y no un simple maquillaje, debe ser un logro de su propia sociedad.

Enfoque endógeno:

El enfoque endógeno, por el contrario, centra el liderazgo y la responsabilidad de la construcción del Estado en el propio país y deja a los Estados y organismos extranjeros únicamente una labor de apoyo, impulso e influencia.

Este enfoque está libre de las connotaciones negativas del anterior, pero, dado su todavía breve recorrido, no ha terminado de desarrollar aún unas políticas y estrategias sobre el terreno claras. Por lo demás, este planteamiento es inseparable de la consideración de la construcción del Estado como un proceso eminentemente político propio de la relación Estado-sociedad, y no como una mera cuestión de capacitación técnica, supuestamente importable del exterior. Podemos adelantar, por tanto, que nuestra línea de trabajo se va a encuadrar por completo en él, por considerar, como la inmensa mayoría de la comunidad política y académica, que es el único que aúna legitimidad y eficacia.

Para finalizar esta introducción, es conveniente hacer notar la diferencia entre el concepto de construcción del Estado y el de construcción nacional, con el que no debe ser confundido. La construcción nacional se puede definir como el conjunto de estrategias -normalmente adoptadas por las elites nacionales- orientadas a crear entre una población un sentimiento de identidad nacional (OCDE-CAD, 2008b). A pesar de que la literatura especializada estadounidense suele utilizar los términos *nation-building* y *state-building* indistintamente²⁶, en general el primero se considera independiente del modelo de Estado, de su funcionamiento y capacidades, de sus instituciones, del sistema de gobierno, etc., y se ciñe a un ámbito, digamos, subjetivo. La principal relación entre ambos sería, en todo caso, de inclusión del uno en el otro, pues la construcción nacional puede llegar a ser una herramienta al servicio de la construcción del Estado, en la medida en que efectivamente puede servir, desarrollada paralela y complementariamente, para movilizar a una población en la dirección deseada.

2.2.2. El papel de la construcción del Estado en los Estados frágiles

En la actualidad, el proceso de construcción del Estado es mayoritariamente considerado la única solución verdaderamente integral y completa que ante el problema de la fragilidad estatal pueden plantearse tanto la comunidad internacional como los propios Estados afectados. Esto, como se comprobará, es fácilmente contrastable en la literatura especializada²⁷ y, con independencia de la posible evolución futura de la doctrina, ahora mismo admite pocas dudas tanto en el ámbito académico como -aunque con excepciones- en el político.

Sin embargo, en épocas pasadas no fue así, pues las premisas de las que se partía al afrontar el problema no eran tampoco las actuales. Y lo que ahora se da prácticamente por sentado -a saber, que el remedio de la fragilidad estatal es un Estado sólido- no ha sido siempre la respuesta obvia.

²⁶ RAND *Report on America's role in nation-building*, o F. Fukuyama, *Nation-building: beyond Afghanistan and Iraq*, serían dos ejemplos destacados de los muchos posibles.

²⁷ Probablemente la fuente más autorizada sean los llamados *Principios para el compromiso internacional en Estados Frágiles y en situaciones de fragilidad* (OCDE-CAD, 2007b), en los que nos detendremos más adelante, y cuyo punto 3 marca como objetivo principal de esta intervención en situaciones de fragilidad, precisamente, la construcción del Estado.

Por un lado, es fácil apreciar que la propia definición actual del problema es fruto de la evolución del enfoque, que ha dejado de centrarse en los diferentes síntomas que caracterizan estas situaciones -pobreza, hambre, epidemias, inseguridad física, violaciones de los derechos humanos, falta de servicios sociales, desempleo, etc.-, y que por sí solos podrían elegirse como objeto de cualquier acción, para fijar su atención en el problema general, en el conjunto de todos ellos y, en cierto modo, en sus causas. Ha habido, por tanto, una toma de conciencia de la amplitud y profundidad de la cuestión, y se ha asumido que no era posible seguir abordándola parcialmente.

Por otro, ha sido necesario llegar a la conclusión de que la herramienta necesaria para atajar dicho problema, para afrontarlo en toda su complejidad, era una estructura estatal operativa y eficaz. Algo que, como se sabe, todavía en la década de los noventa se negaba: el ya citado Consenso de Washington no solo basaba el bienestar de una sociedad en una determinada medida del éxito económico, sino que consideraba que el único instrumento que lo podía hacer posible era la iniciativa empresarial privada regida por las leyes del mercado. Como señala Susan L. Woodward (2004), los planteamientos neoliberales de los economistas más influyentes y de las agencias de desarrollo, así como el ataque al gasto público y el propio concepto de qué es el bien común que mostraban el FMI, el Banco Mundial o el Departamento del Tesoro norteamericano, lograron que el modelo de Estado se definiese en función de su capacidad para recibir -y devolver o hacer rentables, debemos añadir- la ayuda e inversiones internacionales. Lo cual, sumado al efecto desestabilizador a nivel interno de una globalización económica que se traducía principalmente en la apertura repentina del país al dinero extranjero, tuvo como consecuencia directa que el Estado, sus instituciones y su estructura quedasen relegados a un segundo plano. Después del énfasis que las dos grandes superpotencias habían puesto en fortalecer los Estados de sus respectivas áreas de influencia durante la Guerra Fría, parecía que el supuesto “Fin de la Historia”²⁸ dejaba el camino libre a la economía.

Hoy en día, como decimos, la mentalidad es otra y el enfoque del tema también: se reconoce el papel crucial del Estado como pilar del desarrollo de una sociedad y garante de su estabilidad, y en consecuencia, la comunidad internacional pone todo su empeño en asentarlos y reforzarlos. Y aunque harían falta los atentados de 2001 en Estados Unidos y la securitización posterior del problema -materializada en la Guerra global contra el terror de

²⁸ Frase acuñada en 1992 por el politólogo norteamericano Francis Fukuyama, que da título a una de sus obras, y cuya impactante sonoridad contrasta con la brevedad de su vigencia.

la administración Bush Jr.- para que la fragilidad estatal se convirtiese en un problema de máxima gravedad, los finales de los noventa ya vieron un cambio de rumbo en algunos actores.

Así, en mayo de 1996, el Trigésimo Cuarto Encuentro de Alto Nivel del CAD adoptaba su documento *Shaping the 21st century: the contribution of Development Co-operation* (OCDE-CAD, 1996), en el que hacía balance de la labor realizada en su casi medio siglo de vida²⁹ y bosquejaba los retos que la cooperación al desarrollo tendría ante sí en el siglo XXI, así como las estrategias con las que los debería afrontar. En el documento se enuncian algunos de los principios que con posterioridad ha recogido la doctrina del CAD, comenzando por el énfasis que se pone en la necesidad de que los países aquejados de graves problemas sean los principales protagonistas de los intentos de recuperación; y se reconoce además que los conflictos internos y el déficit de gobernabilidad de algunos Estados han sido un enorme obstáculo para su desarrollo, capaz de hacer inútiles los esfuerzos de la cooperación internacional. Y, en esa línea, se detiene en lo que denomina factores cualitativos del desarrollo hacia una sociedad más justa, segura y participativa: la capacidad de gobierno eficaz, democrático y responsable, la protección de los derechos humanos y el respeto a la ley. Sin su consecución, sostiene el Comité, no es posible alcanzar ninguno de los otros objetivos propuestos. Estamos, pues, ante la primera referencia implícita a la construcción del Estado y a lo que dicha construcción supone para una sociedad.

Más adelante, al resumir qué factores parecen haber sido decisivos en los casos considerados de éxito de la ayuda, el documento afirma que las estrategias de desarrollo han requerido siempre un marco político sólido y estable, una población local que desee y pueda participar, la existencia de métodos de resolución pacífica de conflictos y la presencia de un buen gobierno en el amplio sentido de la palabra, que entre otras cosas considere el desarrollo social una prioridad. Vemos por tanto que incide en una serie de elementos que van a integrar el concepto moderno de construcción del Estado.

Este giro progresivo hacia el Estado como piedra angular del desarrollo -en todos los sentidos- de una sociedad se irá reflejando en sucesivos documentos de, entre otros, el citado CAD; y culminará con dos hitos decisivos para la cooperación al desarrollo en general y la construcción del Estado en Estados frágiles en particular. Nos referimos por un lado a la

²⁹ El Comité de Ayuda al Desarrollo fue creado en el seno de la OCDE en el año 1961.

Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, que se firmaba en marzo de 2005 en el seno del Foro de Alto Nivel constituido para revisar, cinco años después de la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la forma en que la comunidad internacional estaba suministrando y gestionando la ayuda. Esta Declaración se fijaba como objetivos aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, adaptarla a las distintas situaciones de los países *socios* -antiguos *receptores*-, especificar indicadores, calendarios y metas, y supervisar y evaluar su implementación. Y para alcanzarlos asumía una serie de compromisos, que posteriormente se verán. Por el momento ha de destacarse el que parte de su contenido se centrara en el caso particular de los Estados frágiles. Así, al hablar de sus objetivos los firmantes se comprometen a emprender acciones dirigidas a paliar las debilidades en las capacidades institucionales de los países -punto 4.i-, y señalan la necesidad de adaptar los principios a entornos de gobiernos débiles, al tiempo que se apoya la construcción del Estado y el suministro de los servicios básicos -punto 7-.

El segundo gran paso se daría en abril de 2007 con motivo de la aprobación oficial, por parte de los ministros y responsables de organismos de ayuda participantes en el Foro de Alto Nivel del CAD, de los *Principios para el compromiso internacional en Estados Frágiles y en situaciones de fragilidad*³⁰, referencia inexcusable desde su publicación para todos los actores implicados en la cooperación al desarrollo, la consolidación de la paz y la construcción del Estado en Estados frágiles o afectados por conflictos. Los Principios para Estados Frágiles (FSP, en sus siglas en inglés) marcaron, como afirmaría el *Fragile States Group*³¹ en su informe del año 2008, *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations. From fragility to resilience*, un importante cambio en el planteamiento de las estrategias de desarrollo, abandonando anteriores tendencias a minimizar el papel estatal y consolidando la construcción del Estado como eje principal de la intervención internacional en determinados escenarios.

Así pues, las últimas décadas han presenciado no solo un cambio significativo en el tratamiento de la fragilidad estatal, en favor de la construcción del Estado, sino que la teoría

³⁰ OCDE-CAD (2007b), *Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad*. Todas las citas textuales de este punto, salvo indicación en contra, han sido extraídas de este documento.

³¹ El *Fragile States Group* (o Grupo para los Estados frágiles) fue creado en el Encuentro de Alto Nivel del CAD de 2003 con el propósito de facilitar la coordinación entre los actores internacionales bi y multilaterales, y así mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo en entornos de fragilidad. Entre sus compromisos está el de trabajar conjuntamente con el Grupo del Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Europea.

sobre este proceso ha sufrido una notable evolución. En el capítulo 3 se analizará esta evolución, principalmente debida a la producción normativa del CAD-OCDE, y su situación actual. Se comprobará cómo el concepto de construcción del Estado que maneja la comunidad internacional se aleja paulatinamente -al menos desde un punto de vista teórico- de la idea de intervención externa basada en la introducción de una serie de herramientas y procedimientos técnicos, para tender cada vez más a la idea de proceso propio centrado en las causas de fondo, protagonizado por la sociedad afectada y orientado a hacer que esta se valga por sí misma. Un proceso, en nuestra opinión, claramente político, pero todavía no lo suficiente.

23. EL PAPEL DE LA POLÍTICA EN EL ESTADO

2.3.1. El Estado como entidad política

Eso que llamamos organización política y social -las costumbres, prácticas y procedimientos que con grados diversos de firmeza mantienen al hombre unido en grupos interrelacionados- es quizá la forma más importante de adaptación humana al ambiente, tanto externo como interno. (...) la vida y la organización social son primordialmente instrumentos de supervivencia biológica.

George Sabine, *Historia de la teoría política* (Sabine, 1937)

La Grecia del siglo V a.C. fue testigo y protagonista de un cambio crucial en nuestra civilización, en el momento en que, frente al modelo dominante de monarquía absoluta cuya manifestación más importante eran los grandes imperios de la época -egipcio, persa o chino-, comenzó a considerar el gobierno de la sociedad una tarea -a pesar de las obvias objeciones que desde nuestros días podríamos poner- común, colectiva. En la famosa Oración Fúnebre que Tucídides atribuye a Pericles, este se enorgullece, por encima de cualquier otra virtud de su patria, de que “Atenas hubiera encontrado en mayor medida que ningún otro Estado el secreto de permitir a sus ciudadanos combinar el cuidado de sus asuntos privados con la participación en la vida pública” (Sabine, 1937).

Desde entonces, la teoría política ha ofrecido infinidad de interpretaciones de -y soluciones a- la vida en sociedad en general y de la idea de Estado en particular; desde la república de Platón al modelo actual de democracia liberal, pasando por Aristóteles, San Agustín, Tomás de Aquino, Hobbes, Locke, Rousseau, Hegel o Marx. No es nuestro propósito hacer aquí un repaso de ellas, pero sí nos interesa rescatar esa idea original de política en su sentido etimológico de organización de la polis, de la comunidad -y por la

comunidad-, para enlazarla con el concepto amplio de actividad política que se pretende defender en estas páginas.

Así como la polis, en palabras de Sabine, “interpuso una barrera entre sus miembros y los caprichos de la naturaleza, controló estrictamente los impulsos arbitrarios del magistrado y el gobernante y, a través de entrenamiento militar, tuvo éxito en la reducción de riesgos de guerra a un mínimo”, el Estado moderno debe ser la respuesta que una sociedad se da a sí misma ante la necesidad de fondo de seguir defendiéndose de peligros internos y externos, de dotarse de los medios necesarios para un mayor bienestar, de organizar su vida en común. Nos distanciamos así, ya desde un principio, de concepciones centradas en los aspectos meramente institucionales según las cuales detrás de un Estado hay únicamente una legalidad formal que lo respalda y, a su alrededor, una comunidad internacional que lo normaliza; y abrimos el concepto, de la mano de Dietrich Jung (2008), a su faceta sociológica, que hace que esa idea se amplíe hasta abarcar, como decimos, todos los aspectos de la vida en sociedad.

Alejándonos por tanto de ideas restringidas según las cuales la política se ocuparía exclusivamente del reparto de poder institucional³² y dejaría fuera de su esfera de actuación decisiones económicas, sociales o culturales de toda índole, y por supuesto descartando cualquier planteamiento que admita la posibilidad de llegar a soluciones tecnocráticas supuestamente asépticas y desprovistas de carga ideológica³³, consideramos que cualquier aspecto de la vida en común es objeto de la política, que ha de decidir qué solución final se pretende conseguir, cómo se hará y por quién. Es a través de la política como una sociedad debe escoger qué quiere ser y cómo pretende hacerlo posible. Incluso en aquellos casos que nos ocupan, en los que la fragilidad limita la meta a alcanzar.

Y no solo eso, sino que la política es a la vez medio y fin, herramienta y objetivo. De tal modo que, como se verá al revisar la doctrina sobre construcción del Estado, el verdadero logro, lo que posibilitará que un Estado logre la resiliencia que contraponemos a la fragilidad, no será llegar a una respuesta concreta válida en cualquier circunstancia, sino el

³² Algo que se identificaría más bien con el llamado aparato político: instituciones de gobierno, parlamento, administración, etc.

³³ En este caso y en los sucesivos, al hablar de ideología nos estamos refiriendo a aquellas concepciones, prioridades, referencias o visiones de y para la vida en sociedad que determinan tanto los objetivos que los individuos se marcan como el modo en que desean alcanzarlos. Es por consiguiente, también, un concepto amplio que podría equipararse, simplemente, al de opinión sobre ciertas cuestiones de índole pública.

dotarse de un juego político legítimo y eficaz que le proporcione capacidad para responder lo más acertadamente posible a los condicionantes de cada momento.

Se busca, pues, al buscar un Estado, una situación en la que la sociedad cuente con una organización que le permita afrontar sus problemas con cierta confianza y garantía de éxito; una organización que se materializará en unas instituciones u otras, pero que tendrá siempre que basarse en un mecanismo de discusión y toma de decisiones que dé respuesta a sus necesidades y esté a la altura de sus expectativas. Mecanismo detrás del cual -y esto lo aleja por completo de la idea de solución puramente técnica, como ya se ha dicho- debe haber siempre, en palabras de la profesora Susan L. Woodward, “una ideología y un conjunto de valores compartidos” que fundamenten esa organización de las relaciones sociales diarias (Woodward, *Institutionally Fragile States. Fragile States, Prevention and Post Conflict: Recommendations.*, 2006).

Afirmamos por tanto que el Estado es un ente político, y que lo es en un doble sentido: en cuanto materialización de un determinado sistema para organizar la sociedad, decidido conforme a unas reglas adoptadas mediante acuerdo por esa comunidad, y en cuanto resultado final de una ideología o conjunto de ideologías que se expresan y desarrollan a través de dicha herramienta. Es decir, un ente que surge de la política y utiliza la política. Y defenderemos, tal y como se ha anticipado, la absoluta necesidad de tener en cuenta en todo proyecto de construcción del Estado esa naturaleza política; y, en consecuencia, de situar la actividad política en primer plano de dicho proceso.

Pero para ello es necesario concretar con mayor precisión qué entendemos por actividad política, a qué nos estaremos refiriendo exactamente cuando demandemos más política. Y, tal y como adelantaba la introducción, en este caso no es fácil cuantificar el análisis ni las conclusiones; se trabaja con conceptos discutibles y tan solo se puede aspirar a explicitar la subjetividad de planteamiento y argumentos.

Cuando defendemos la necesidad de tener en cuenta y usar la política en la construcción del Estado, en realidad nos estamos refiriendo, por un lado, a que se debe conocer la situación de partida en todo lo relativo a reparto de poder y toma de decisiones en esa sociedad, y por otro, a que, en aras del interés general, ha de modificarse dicho panorama inicial hasta lograr otro esquema distinto que dé respuesta a sus problemas. Se busca, pues, una actividad política que sirva de herramienta de trabajo para esa sociedad; y que lo sea tanto a lo largo

de este proceso -durante el que hará de guía- como una vez este culmine. De ahí que insistamos en que una buena política es a la vez medio y fin de la construcción del Estado.

Con el fin de esquematizar esta idea, se partirá de una serie de elementos que permitirán determinar cuál es la situación política de una sociedad; elementos que serán los que se demanden cuando se exija más política.

Interesará identificar y evaluar:

1. Un marco general que, adopte o no el aspecto de una constitución formal -e incluso aunque no esté explicitado por escrito-, establezca unas reglas del juego aceptadas por la gran mayoría. Reglas que deben garantizar que los diferentes grupos de poder han de alcanzar compromisos, y además facilitar los medios para llegar a ellos.
2. Presencia normalizada de estructuras, formales o informales, de participación ciudadana. Participación que, como se adelantaba en el punto 1.2.2, se relaciona con un triple objetivo o función: la información, la consulta y la decisión. Y que por tanto ha de manifestarse en unas estructuras o procesos que las aseguren todas.
3. Interés, por parte del poder formal, por recoger el resultado de dicha participación: receptividad a las preocupaciones de la sociedad, accesibilidad a sus demandas y un compromiso visible con ellas. El poder institucional sería el destinatario final y el responsable último, por tanto, de ese proceso de expresión de necesidades y toma de decisiones surgido a un nivel descentralizado y local.
4. Existencia de mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones estatales ante la sociedad. Rendición de cuentas que constituiría el camino de vuelta, de arriba abajo, del proceso descrito.

Se podría resumir lo anterior hablando de mecanismos o principio de representación, independientemente de la forma que adopten y de si pueden identificarse con los principios democráticos o no, pero se ha optado por desglosar dicho concepto en sus sucesivas fases, que serían las correspondientes a los puntos 2, 3 y 4.

Como se puede apreciar, no se trabajará con datos numéricos, no son elementos asépticos e indiscutibles sino subjetivos e interpretables y cuyos pesos relativos dependerán de las circunstancias concretas de cada situación, y por tanto no reducibles a una matriz de datos. Será pues una determinada interpretación de la política lo que se defiende en estas páginas.

2.3.2. La construcción del Estado como proceso político

La ya citada Susan Woodward denunciaba en 2006 (Woodward, 2006) la tendencia de los donantes internacionales involucrados en proyectos de construcción del Estado a dejar las luchas políticas internas a un lado, en un intento de que no interfirieran en el proceso de reconstrucción. Esto, esta pretensión de no intervenir en factores domésticos tales como la estructura de reparto de poder económico y político, deja fuera de la ecuación a resolver, en nuestra opinión, precisamente las principales incógnitas.

Dos años antes, Woodward afirmaba:

[E]l Estado no es nada si no es político, las causas del fracaso estatal son siempre políticas incluso cuando hay un importante componente económico o social, por lo que ni el análisis de los Estados frágiles ni los planes diseñados para ellos pueden hacer caso omiso a la política. (Woodward, 2004)

En efecto, tanto el modelo propuesto como el modo de avanzar hacia él dependerán, como se verá, de lo que se adecúen a cada caso concreto; y lo harán, por encima de cualquier otra consideración, en función de la respuesta que den a los problemas económicos, sociales, culturales y, más genéricamente, políticos a los que se enfrenten. Lo contrario, pretender no entrar en ese tipo de cuestiones de fondo o, más habitualmente, ofrecer un modelo decidido de antemano desde el exterior y que puede no conectar en absoluto con sus receptores, es quedarse en una intervención superficial que puede dar frutos materiales a corto plazo³⁴ pero nunca resultado a la larga.

Martin Doornbos señalaba el mismo año 2006 (Doornbos M. , 2006) cómo esta aproximación formalista no solo originaba deficiencias de desarrollo sobre el terreno, al no particularizar la solución para cada caso y no reservar ningún papel ejecutivo relevante a los actores políticos nacionales, sino que era el resultado de una reacción apresurada post-Guerra Fría que no se había cuestionado su elemento fundamental: el modelo de Estado. Doornbos tacha de error no haberlo hecho, y reclama la necesidad de hacer entrar en juego a la política local para abrir un diálogo que pueda comenzar por decidir no solo cómo salir de donde se está, sino a dónde se quiere llegar. Afirma que -en aquel entonces- ni un solo donante había pedido nunca su opinión a ningún país receptor. Y utiliza este argumento para explicar por qué, a pesar de compartir un pasado colonial parecido, Asia y África han mostrado unas recuperaciones tan diferentes entre sí. Según Doornbos, la razón es la inmensa distancia entre

³⁴ Y no se nos escapa que alcanzar un equilibrio entre las carencias urgentes, que han de cubrirse imperiosamente por motivos humanitarios, y las grandes necesidades estructurales, es difícil.

el modelo de Estado impuesto en África y las sociedades que lo recibían -cuya historia no había conocido ninguna forma de gobierno parecida-; algo que no sucedía en Oriente, donde la continuidad había sido mayor a pesar de las crisis y los episodios de violencia.

Este debate sobre el modelo³⁵ probablemente sea, en sí mismo, un signo sumamente revelador de cuál ha sido el planteamiento dominante y hasta qué punto se ha intentado resolver un problema sin considerarlo en toda su complejidad: lejos de poder llegar a una solución válida para la generalidad de los Estados frágiles, este debate debería evolucionar hasta dejar claro que el modelo en cuestión es parte -tal vez la más importante- de la solución a hallar. Que no es posible comenzar a trabajar con un modelo predefinido, sino que uno de los hitos fundamentales de la construcción de un Estado será dar, mediante el correspondiente proceso político, con el modelo adecuado para esa sociedad. Que no es un dato, sino parte de la respuesta. Y eso, entre otras cosas, es lo que decide la política. Encontrar el modelo apropiado, útil y eficaz, es precisamente una de las tareas que debe acometer la construcción del Estado y, a la vez, una de sus mayores dificultades.

Lo cual nos lleva de vuelta a los indicadores enumerados en el anterior epígrafe, ya que la primera precisión que debe hacerse es que ninguno de ellos ha de identificarse, en principio, con institución, organismo o procedimiento formal previamente decidido; y menos aun con elementos extraídos de nuestra propia práctica política -llamémosla europea u occidental-. Se tratará, en todos los casos, de algo adaptado al contexto: hablamos de una función, no de un órgano; hablamos de una actitud, ni siquiera de unas leyes explícitas. Esa participación ciudadana adoptará la forma que nos es familiar o, por el contrario, seguirá la tradición local; esa preocupación e interés por los problemas locales se articulará mediante partidos políticos, una administración descentralizada, representantes electos, o por el contrario responderá a una estructura propia, tal vez heredada, que cumpla la misma labor; esa rendición de cuentas del poder ante su sociedad se formalizará de un modo semejante a como lo hace en nuestro entorno, o seguirá otros cauces. Hablamos de conceptos, de funciones y de modos de trabajar propios, dependientes de los protagonistas y elegidos por ellos, y que dan respuesta a sus necesidades y expectativas. La subjetividad que mencionamos en la introducción no se refiere solo a su uso como variables de la presente investigación, sino a su propia esencia: todo ha de medirse tomando como referencia la sociedad a la que ha de servir.

³⁵ Sobre el que se volverá en el punto 3.3.

Ni que decir tiene que esto significa rechazar, por impactante que pueda resultar, la validez universal del modelo democrático, y de todo el andamiaje que de él se deriva³⁶. Abogaremos por una estructura representativa, en la medida en que solo una estructura que escuche y responda a la comunidad será eficaz; defenderemos, más adelante, la búsqueda de la paz estructural, con todo lo que ello conlleva en términos de inclusión social y política; pero en ningún momento estaremos proponiendo ni nuestro modelo ni otro cualquiera como ejemplo a seguir.

Todavía en 2008 el investigador David Sogge (*La debilidad del Estado: mirar a través de otros cristales.*, 2008) criticaba la práctica habitual de obviar el componente político interno y tratar por tanto de imponer un modelo importado y centrado en capacidades técnicas, dejando a un lado la política local real y en consecuencia desatendiendo los problemas de la población, deslegitimando a los incipientes gobiernos, desmotivando a los actores locales, tapando los conflictos, etc. Sogge, en la línea de muchos otros autores, atribuye el interés internacional por la fragilidad estatal a la securitización del tema, y no solo la señala como principal razón para intervenir, sino que no duda en tachar de pantomima la que considera una actuación basada en recetas pre-elaboradas y guiada ante todo por los intereses de la comunidad donante. Estas y otras críticas surgidas tras la teórica superación de los postulados del Consenso de Washington coincidían en todo caso en reclamar la necesidad de trabajar en la construcción del Estado desde y con la política local. Se comprobará, al analizar la doctrina actual, que al menos en teoría aquella etapa se ha superado y la situación ha cambiado. Hoy, tanto el Comité de Ayuda al Desarrollo como las Naciones Unidas parecen abogar por un acercamiento al problema radicalmente distinto, en el que la apropiación local y el alineamiento de los donantes han hecho bascular el peso de la toma de decisiones. No obstante, intentaremos mostrar, por un lado, que el cambio de paradigma no se ha completado todavía, y por otro, que la práctica sobre el terreno -como nos demuestran los casos más recientes, como Afganistán, o los dos que utilizaremos en nuestro estudio- dista todavía mucho de seguir los pasos que le marca la teoría.

³⁶ Comenzando por la economía de mercado, que hoy en día a menudo parece formar parte indisoluble del mismo paquete.

2.3.3. La importancia y el fin de hacer política

El ateniense no se imaginaba a sí mismo como totalmente exento de restricciones, sino que trazaba una distinción tajante entre la restricción que es manera de sujeción a la voluntad arbitraria de otro hombre y la que reconoce en la ley una norma merecedora de respeto y que, por ende, en este sentido, se impone por sí misma.

George Sabine, *Historia de la teoría política*³⁷

Hemos repetido ya en varias ocasiones que la política es, o debe ser, dentro de todo proceso de construcción del Estado, a la vez un medio y un fin. Que una política útil y eficaz será al mismo tiempo herramienta y objetivo de dicha construcción. Trataremos de explicar por qué.

Si se encara el análisis con la pretensión de separar e identificar las diferentes razones por las que se hace esta aseveración, es posible enumerar varias, tales como la necesidad de alcanzar una situación de justicia social y de bienestar económico general, la idoneidad de las decisiones tomadas por el conjunto de la sociedad, la legitimidad de esas decisiones, de las instituciones y aun del propio Estado, etc. Podríamos, en una primera aproximación, estar tentados de clasificarlas, dividir las tal vez en motivos de orden práctico y motivos de fondo, y estudiarlas por separado. Sin embargo, tardaríamos poco en comprender la íntima conexión entre unas otras; en darnos cuenta de hasta qué punto se alimentan mutuamente y son, por tanto, inseparables: una política inclusiva ofrece mejores soluciones y al mismo tiempo otorga legitimidad, la cual a su vez hace que la receptividad de la población hacia los poderes públicos sea mayor³⁸, con lo que estos mejoran en eficacia y capacidad, que generan mayor aceptación, etc., etc. Los resultados se refuerzan y las razones también.

Hay sin duda un trasfondo filosófico, ético o, más sencillamente, ideológico, en parte de esta argumentación. Como dijimos en nuestra introducción, partimos de un concepto de Estado del que, a pesar de todas sus inevitables indefiniciones, es posible afirmar qué no es: no es una formalidad impuesta, ni un mero instrumento del poder ni nada, en general, ajeno y distinto del pueblo que lo conforma. El planteamiento de esta tesis parte, como se ha expuesto, de que el Estado es la materialización del modo concreto de organizarse que ha elegido, o que va eligiendo en cada momento, una sociedad. Y la primera conclusión de esta premisa es que el Estado debe buscar el interés general y trabajar para él.

³⁷ Op. cit.

³⁸ Este fenómeno se identifica con el denominado, por algunos autores, *círculo virtuoso de la legitimidad*, sobre el que se volverá a incidir.

Este axioma ético (...) un Estado no puede perdurar, o no puede perdurar sino en mala situación, a menos que se base en la conciencia de las obligaciones mutuas y del reconocimiento mutuo de los derechos que unen a sus ciudadanos entre sí, y que reconozca y lleve a la práctica las consecuencias de esa conciencia. El Estado es una comunidad moral, un grupo de personas que poseen en común esa *res publica*, "la cosa del pueblo" (...). A menos que el Estado sea una comunidad para fines éticos que esté unido por vínculos morales, no es, como dijo San Agustín posteriormente, nada sino "bandidaje en gran escala". Desde luego, es cierto que un Estado puede ser tiránico y regir sus súbditos por la fuerza bruta, pero en la medida en que así ocurra perderá su carácter de verdadero Estado.

George Sabine, *Historia de la teoría política*³⁹

Pero, aun reconociendo el sesgo subjetivo de este razonamiento, sería incierto quedarnos solo en ese rasgo. Se comprobará, sobre todo en el capítulo 3, dedicado a la revisión de la doctrina sobre construcción del Estado, que la comunidad académica -no tanto la política- asume cada vez más claramente que la solución a la fragilidad del Estado, la situación final que se debe buscar, no es aquella que resuelve todos y cada uno de los problemas de esa sociedad -pues se acepta que esto es algo imposible-, sino la que dota a dicha comunidad de las herramientas necesarias para afrontar sus conflictos y carencias y buscarles salida. Y esa herramienta que, guiada por principios de convivencia y por la aceptación de una serie de deberes y derechos recíprocos, la capacita para identificar sus problemas, discutirlos, analizarlos, proponer soluciones y valorarlas, no es otra que la política. Política que, como hemos dicho, sirve tanto para decidir dónde se quiere ir como para intentar llegar. Tanto para definir qué tipo de sociedad se busca como para tratar de construirla.

Partimos pues de una determinada concepción de Estado, y por tanto de una idea más o menos definida de cómo debe llevarse a cabo su proceso de construcción: su punto de partida, sus mecanismos y sus objetivos. Y la política, la actividad política, el juego político que determina finalmente el reparto y forma de ejercer el poder, es un elemento clave a lo largo de todo este recorrido: como dato fundamental que define la situación inicial de cualquier sociedad, como instrumento con el que trabajar en ella -o, más bien, con el que ella debe trabajar- y como uno de los ingredientes imprescindibles que conformarán la situación deseable final.

³⁹ Op. cit.

24. LA PAZ POSITIVA EN EL ESTADO

Explicaremos en este apartado a qué nos estaremos refiriendo cuando a lo largo de nuestra exposición hablemos de paz, paz positiva, paz estructural y paz cultural, y de los diferentes tipos de violencia: material o física, estructural y cultural.

Para ello se seguirán las teorías del noruego Johan Galtung, que definió e introdujo algunos de los conceptos básicos más utilizados hoy en día tanto en el análisis de conflictos como para encarar los procesos de pacificación. En concreto, hablaremos de su teoría sobre la violencia -o violencias, sería más apropiado decir- y de la definición de paz positiva que de dicha teoría resulta. A continuación se expondrá la relación que, a nuestro juicio, debe haber entre esta idea de paz positiva y la construcción del Estado.

2.4.1. El Triángulo de la violencia

Uno de los elementos clave de la teoría del conflicto de Galtung es su análisis de la violencia. Para llevarlo a cabo utiliza (Galtung, 1999) el llamado Triángulo de la violencia, cada uno de cuyos vértices se correspondería con una de las tres modalidades de violencia definidas por él: directa, estructural y cultural.

Admitir la existencia de estos tres conceptos y aplicarlos en el estudio de los conflictos - y la fragilidad de un Estado no solo es una situación conflictiva sino el resultado de otros muchos conflictos- equivale a asumir que el problema de su superación debe abordarse de un modo bastante diferente al habitual, supone ampliar extraordinariamente las miras, supone no desestimar ninguno de los aspectos que presenta cualquier conflicto y aceptar que una simplificación excesiva conlleva siempre incurrir en errores.

- Violencia directa es, para el autor, la violencia física, material, causada intencionadamente por un actor; la violencia más obvia y visible. Nos solemos referir a ella cuando, en el contexto diario, hablamos de violencia.
- Violencia estructural es aquella violencia, en principio indirecta, que surge de los fallos y los problemas estructurales de una sociedad, de los errores de su conformación. Hay violencia estructural en una comunidad cuando su estructura causa, o como mínimo alberga, injusticias, desigualdades, desequilibrios, etc., que impiden que esa sociedad, o parte de ella, vea cumplidas sus expectativas tanto

materiales como inmateriales. Adopta dos formas principales: represión -de naturaleza política- y explotación -de índole económica-.

- Con el término violencia cultural Galtung se refiere al conjunto de actitudes, creencias, opiniones, prejuicios, referencias históricas, etc., que una determinada población comparte y que la hacen proclive a las soluciones violentas. La violencia cultural hace que la violencia directa sea aceptada como opción válida, y sirve para justificar y legitimar ante los individuos y la sociedad en general la violencia material y, en buena medida, la estructural.

Este triángulo es también un círculo vicioso en el que unas violencias se basan en las demás y las justifican. Así, podemos decir que la violencia directa es la mayor parte de las veces consecuencia de la violencia estructural en alguna de sus formas, y que encuentra en la cultural el discurso que la sostiene. La violencia cultural se alimenta de la directa y de la estructural, que le dan motivos para ofrecer determinada versión de la realidad; y ella, a su vez, explica y justifica las otras dos. La violencia estructural, por su parte, es en ocasiones el resultado de la violencia directa, y su causa en otras, y se disputa con ella el dudoso honor de provocar al mayor número de víctimas. La violencia estructural, además, ayuda a conformar la cultura de violencia, al mismo tiempo que la utiliza para explicarse.

En relación con el tema que nos ocupa, es preciso entender que la fragilidad no solo es una fuente de conflictos internos y externos, sino una manifestación del conflicto en sí misma; del conflicto de una sociedad: entre sus diferentes subgrupos, entre clases, entre la mayoría de la población y sus elites o entre estas, entre la población y las instituciones en las que se materializa la autoridad, etc. Por eso, la comprensión del conflicto y de lo que esconde será importante para afrontarla. Y, del mismo modo, el estudio de cómo salir del conflicto nos dará una pista sobre el objetivo de la construcción del Estado, en tanto superación de esa situación de fragilidad.

Se razonará más adelante que la fragilidad no puede tratarse como algo genérico ni independiente de la situación en la que se da. Tampoco la violencia puede tratarse como un fenómeno aislado, considerado por separado de las circunstancias que le influyen. Cualquier intento de análisis que no tenga en cuenta todo aquello que la rodea y la condiciona llevará a conclusiones incompletas. Para comprender sus causas y buscarle soluciones, dice Galtung, debe encuadrarse en un contexto tanto espacial como temporal. Y dicho contexto

es, principalmente, el conflicto en el que se inscribe, el conflicto que la origina, la hace perdurar y, a su vez, se ve agravado por ella. Es el conflicto el que se debe llegar a conocer.

Galtung señala que, al analizar un conflicto, uno de los principales errores es considerarlo, en un intento de simplificar su nacimiento y evolución, como algo que tiene su origen en un instante -o incluso un solo hecho- concreto, que crece hasta un único punto máximo, y que decrece hasta morir, igualmente, en un determinado momento después del cual el conflicto ya no existe. Un estudio correcto, por el contrario, no debería perder de vista la situación previa a la aparición del conflicto, pues en ella estarán sus causas. No debería, tampoco, simplificar su desarrollo en el tiempo, pues hacerlo conlleva inevitablemente simplificar también su evolución, sus actores, ignorar secuelas y manifestaciones secundarias, y delimitar demasiado el área del conflicto. Debería tener presente que la violencia no siempre acaba cuando parece, sino que puede manifestarse de otro modo. Y por último, tendría siempre que continuar su análisis del problema tras la desaparición de dicha violencia, pues sus consecuencias, sus efectos materiales e inmateriales, requieren seguimiento y soluciones, tanto para que no hagan que este *después* se convierta en un *antes* -de más violencia-, como para que asegurarse de que, además de no haber violencia, hay verdadera paz. No dar estos pasos es simplificar más de lo debido. Se eluden las verdaderas causas, se acota ficticiamente el escenario, se limitan las partes, y se decide que el conflicto ha terminado. Todo esto hace imposible comprenderlo y, lo que es más grave, hallarle una solución. Comprobaremos hasta qué punto los nuevos enfoques de la fragilidad, que la relacionan básicamente con la incapacidad para afrontar y superar sus propios conflictos, y que la consideran una situación con un espectro de valores que abarca desde el Estado con resiliencia perfecta hasta el colapsado totalmente, comparten este punto de vista.

La exposición del problema insiste una y otra vez en la existencia de los tres tipos de violencia. La necesidad de ampliar el ámbito físico del conflicto, de considerar un desarrollo temporal mucho más extenso -incluso, en ocasiones, de considerarlo inacabable-, de partir siempre de las causas y la situación previa, de continuar observándolo cuando sus manifestaciones ya son solo estructurales y culturales, de hacer un seguimiento de sus consecuencias de todo tipo -entre otras cosas, para prevenir rebrotes de violencia-. Galtung alerta sobre el peligro que se corre de seguir únicamente el devenir de la violencia material y olvidarse de las otras dos, debido a la mayor visibilidad de la primera y a la facilidad con que se localizan sus hechos y sus fases, mientras que por el contrario las violencias estructural y cultural, dotadas de mayor inercia, varían más lenta y sutilmente, pasan más

desapercibidas, dando incluso la impresión de ser una constante sobre la que evoluciona la violencia directa. Galtung advierte de que en la sociedad occidental, de cultura eminentemente materialista, resultan obvias las secuelas físicas pero cuesta darse cuenta de las inmateriales: los daños morales, el empobrecimiento cultural, el deterioro de la estructura social, la degradación de las actitudes, etc., son tan importantes como los daños físicos o incluso, a la larga, más. En concreto, una víctima inmaterial de la violencia es lo que él denomina la capacidad de paz de una sociedad: sus recursos intelectuales y emocionales para mantener la paz, para evitar la violencia o salir de ella; y las consecuencias de esta pérdida son dramáticas. Una vez más, este planteamiento es pertinente cuando nos acercamos al tema de los Estados frágiles: esa incapacidad para la paz es perfectamente identificable con ciertos ingredientes de la fragilidad tal y como se entiende hoy en día.

Es basándonos en los tres aspectos citados de la violencia como debemos abordar, pues, el estudio de los conflictos, sus efectos y las vías de evolución pacíficas. Al revisar la doctrina sobre construcción del Estado, y especialmente al exponer los dos estudios de caso, se comprobará de nuevo la importancia de no quedarse en lo superficial sino buscar las raíces de la fragilidad.

Es habitual en la obra de Galtung establecer un paralelismo entre la ciencia de la paz y las ciencias de la salud, que justifica por la utilidad del triángulo diagnóstico-pronóstico-terapia. Orientada hacia otro tipo de paciente, para el autor noruego la investigación para la paz debe dar siempre esos tres pasos. Aprovechando el símil, a lo largo del texto se subrayará la importancia de no quedarse en los síntomas, de no creer que al paliarlos se solucionan sus causas. Solamente trabajando sobre cultura y estructura, valorando los efectos sobre ellas en cada circunstancia, puede llegarse a una verdadera solución del conflicto. Por esa razón, debe ser esa estructura -e, indirectamente, esa cultura- la que la construcción del Estado se marque como objetivo. De ahí que esta tesis identifique como fin del Estado la paz positiva.

2.4.2. La paz positiva

Johan Galtung trabaja a lo largo de su obra⁴⁰ (Galtung, 2003) con dos definiciones de paz que, al igual que el triángulo de la violencia, supusieron en su día un cambio radical en el

⁴⁰ Referenciamos la edición española de su obra *Peace by peaceful means*. No obstante, las menciones y el desarrollo de los conceptos manejados en este epígrafe son constantes en la bibliografía del profesor noruego.

modo de abordar estos temas: paz como ausencia de violencia -paz negativa-, frente a paz como situación en la que los conflictos se transforman de un modo creativo y no violento -paz positiva-. Ambos conceptos, a su vez, permiten hablar respectivamente del trabajo por la paz como un esfuerzo por reducir la violencia, o, dando un paso más, como la labor de crear las condiciones de esa paz positiva que permitirá actuar sobre el conflicto latente.

Partiendo del mencionado paralelismo entre ciencias de la paz y ciencias de la salud, Galtung define cuatro posibles buenos resultados de la intervención en un conflicto: bienestar aceptable -salud positiva, dispuesta a todo-, bienestar no aceptable -se elimina la enfermedad, únicamente-, malestar aceptable -la enfermedad persiste, pero bajo control- y malestar no aceptable -únicamente se aspira a prolongar la vida del paciente, pero no se cura ni se domina la enfermedad-. Se verá que es fácil encajar los distintos ejemplos de fragilidad en estos conceptos, y cómo la mayoría de los Estados frágiles se encuentra en el último caso o, excepcionalmente⁴¹, en el penúltimo.

Esta idea de mejora, de progreso hacia una situación deseable que justifica las ciencias de la paz se debe ajustar, no obstante, a una serie de premisas que más adelante se verán reflejadas, con mayor o menor literalidad, en varios de los posicionamientos más actuales sobre la construcción del Estado en Estados frágiles:

- 1) El valor esencial, la paz, tiene que estar definido, pero no demasiado bien definido. Se necesita un consenso mínimo sobre el fin a alcanzar, pero un consenso máximo no es deseable⁴².
- 2) No hay objetividad pura: la objetividad es intersubjetividad explícita, consciente y asumida. Esto será patente a lo largo también del presente trabajo, en sus análisis y sus razonamientos.
- 3) Se debe ir de las dicotomías a un planteamiento más flexible y dinámico, que considere las diferentes teorías y enfoques compatibles y no mutuamente excluyentes.
- 4) Es preferible construir teorías sobre estructuras y sobre patrones, no sobre variables concretas y únicas.

⁴¹ Mozambique, oficialmente considerado no frágil, podría ser para nosotros una de esas excepciones.

⁴² De ahí, en nuestro terreno, la imposibilidad de establecer de antemano un modelo final de Estado, y mucho menos de optar por una determinada solución formal en concreto.

Se evita siempre la rigidez y se insiste en la necesidad de hablar de diagnósticos, pronósticos y terapias, en plural: varios puntos de vista, varios ángulos de aproximación al conflicto, varias alternativas de intervención, varios canales de entrada -país propio o ajeno, elites, investigadores o pueblo, etc.-. Galtung rechaza la simplificación habitual y propone una tipología de los estudios sobre la paz y el conflicto que, partiendo de las causas y efectos de la violencia y de las causas y efectos de la paz, trate de atender a varios posibles espacios de desarrollo. En nuestro caso, en el ámbito de la fragilidad estatal, sería suficiente hablar de los tres posibles ámbitos de violencia ya estudiados: material, estructural y cultural. Y, lógicamente, esto nos permitirá establecer los tipos paralelos de paz: positiva directa, positiva estructural y positiva cultural; que, sumadas, constituirán la paz positiva.

La paz positiva referida a una sociedad es, en resumidas cuentas, aquella situación en la que dicha comunidad no solo no sufre la violencia directa sino que ha alcanzado una estructura -política, económica y social- y desarrollado una cultura que le permiten reducir los conflictos existentes al mínimo y dotarse de las herramientas necesarias para hacer frente a las distintas manifestaciones de los que, pese a todo, sigan latentes. Situación que, como ya hemos adelantado y trataremos de explicar, constituye el fin que todo Estado debe perseguir.

2.4.3. La paz positiva como objetivo del Estado

A lo largo de los siguientes capítulos, tanto al revisar la principal doctrina internacional sobre construcción del Estado como al estudiar los dos casos escogidos como ejemplos de Estados frágiles, no dejaremos de hablar de soluciones: soluciones a la violencia, soluciones a la pobreza, a las carencias en sanidad y educación, a la incapacidad institucional, al problema de la legitimidad de la autoridad, al reparto de poder y un largo etcétera que, en nuestro caso, desemboca en la búsqueda de una solución integral a la fragilidad estatal. Se estudiarán propuestas, se valorarán, nos mostraremos de acuerdo con algunas y desecharemos otras; y se comprobará cómo la comunidad internacional y la comunidad académica centran sus esfuerzos en identificar y llevar a cabo las consideradas más acertadas.

Sin embargo, tendremos también la oportunidad de ver que hay una cuestión anterior a la de decidir el modo de solucionar un problema. Debemos definir cuál es la situación deseable, definir cuál es el estado final que se desea alcanzar. Dicho de otro modo, y centrándonos en

nuestro ámbito de estudio, debemos establecer cuándo un Estado deja de ser frágil; o, yendo un paso más allá, cuándo un Estado cumple sus cometidos por completo.

El capítulo siguiente recorrerá las teorías más relevantes en construcción del Estado en situaciones de fragilidad y post conflicto, y mostrará cómo en las últimas décadas han evolucionado desde un esquema de trabajo técnico basado en un modelo final fijado de antemano y definido por sus características formales, hasta un planteamiento que busca unas capacidades -con todo lo que estas llevan detrás- y es consciente de que el modo de adquirirlas y de materializarlas variará caso a caso en función de las características de cada situación concreta. Nuestra propuesta está, por descontado, en línea con esta aproximación al problema, pues buscamos capacidades. Pero pretendemos profundizar algo más y decir qué requisitos han de cumplir esas capacidades; o, dicho de otro modo, qué situación final deben ser capaces de conformar.

Hasta ahora hemos explicado que para lograr nuestro propósito contamos con una herramienta que, si no es suficiente por sí sola para garantizar el éxito, sí nos parece necesaria, e incluso imprescindible: la política. Se trata ahora de describir ese éxito. Y es nuestro propósito identificarlo con la idea de paz positiva.

No se parte de cero, pues en la medida en que se define la fragilidad se define, por oposición, su contrario. Y, como también se estudiará, ese contrario se identifica actualmente con un Estado resiliente. Lo que se pretende es desarrollar esa idea de resiliencia e identificarla con unos objetivos concretos.

Se entiende en estas líneas, como se ha dicho ya, que el Estado es una entidad política cuya razón de ser es la organización de la vida en común del modo más beneficioso para una sociedad. Y, por tanto, que el concepto de paz positiva, considerada como aquella situación que aúna paz material, paz estructural y paz cultural, y en consecuencia, y por definición, satisface las necesidades y deseos de una sociedad y la dota de la capacidad necesaria para afrontar todos sus posibles problemas, es el que mejor define la situación final deseable de un Estado. Es decir, un Estado dotado de resiliencia ha de presentar una situación identificable con la de paz positiva.

La Historia no nos ofrece demasiados ejemplos de Estados que hayan siquiera pretendido acercarse a lo que aquí se propone, hasta el punto de que aun hoy el concepto habitual de Estado dista mucho de situar de forma explícita entre sus máximas prioridades algunas de las claves de la paz estructural y cultural. Sin embargo, no faltan en el discurso oficial

referencias a las fracturas sociales y económicas, a los conflictos culturales, religiosos o étnicos, a la lucha de clases, a la discriminación política, a la intolerancia, a la violencia, al crimen organizado, etc. Como no faltan en la doctrina de construcción del Estado y en la literatura crítica.

La fortaleza, eficacia y solidez de un Estado debe juzgarse con respecto a un objetivo válido y significativo, ante todo, para su sociedad. Y ha de ser a la vista de esa sociedad, de sus problemas y expectativas, de sus necesidades y anhelos, cómo se ha de marcar el rumbo a seguir. Y sin embargo, resulta chocante y difícil de entender que con tanta frecuencia el trabajo sobre el terreno, cuando no el discurso teórico que lo justifica, sigan marcándose objetivos parciales y demasiado concretos, y trabajando con planteamientos restringidos y limitados. La postura defendida en esta tesis, por el contrario, es que una situación de paz positiva, que por definición pone fin a los problemas de relación, estructurales y culturales de una población, es el fin último de todo Estado. Y que, por tanto, toda la labor tanto internacional como local en entornos de fragilidad debe estar orientada, en última instancia, a conseguir un Estado capaz de proporcionar a su sociedad dicha paz

3. EL PAPEL DE LA POLÍTICA Y LA PAZ EN LA TEORÍA DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

3.1. INTRODUCCIÓN

Una vez hecha la aproximación a los conceptos de fragilidad estatal y construcción del Estado, y tras haber explicado la relación entre política, paz positiva y Estado, se pretende analizar a continuación el papel de la política y de la paz positiva en los actuales procesos de construcción del Estado. Este capítulo se ceñirá al estudio teórico, acudiendo a las fuentes más relevantes en la materia y revisando su doctrina. Al tiempo que se lleva a cabo un seguimiento de su concepto de construcción del Estado, se comprobará el papel que en él se le reserva a la situación y la actividad políticas, y a la idea de paz tal y como se ha presentado, y se confrontará con la presente tesis.

Como ya se ha anticipado y se seguirá desarrollando en este punto, se parte de una determinada concepción de Estado, y por tanto de una idea más o menos definida de cómo debe llevarse a cabo su proceso de construcción: su punto de partida, sus mecanismos de trabajo y sus objetivos. Y la política, la actividad política, el juego político que determina finalmente el reparto y forma de ejercer el poder en una sociedad, será un elemento clave a lo largo de todo este recorrido. Como dato fundamental que define la situación de partida de cualquier sociedad, como instrumento con el que trabajar en ella -o, más bien, como instrumento que ha de proporcionársele a una sociedad para que ella misma trabaje- y como uno de los elementos definitorios -en la medida en que cumpla sus cometidos- de la deseable situación final.

Una parte de esta hipótesis, como se ha dicho, defiende la necesidad de convertir la política -en el sentido más amplio del término, aquel que abarcaría desde los fundamentos del reparto de poderes en una sociedad hasta los últimos mecanismos de toma de decisiones- en el eje central de la construcción del Estado en Estados frágiles. Y esta afirmación se basa, a su vez, en la idea de que para fortalecer la estructura de un Estado frágil o fallido es necesario, siempre, resolver el problema político previo, profundo y más o menos evidente que se esconde tras los síntomas. Y que dicho fortalecimiento no puede nunca consistir únicamente en una simple mejora de capacidades técnicas o de desempeños, sino que exige enfrentarse a los problemas estructurales internos de una sociedad, a menudo obviados en la actualidad. O, lo que es lo mismo, que (re)construir un Estado exige afrontar y resolver su estructura política.

En cierto modo, al hablar de construcción del Estado en Estados frágiles nos ocupamos de una versión moderna, intencionada, dirigida e idealmente rápida de lo que fue siempre un proceso histórico. Proceso que originalmente nació y maduró con la forma en que las sociedades comenzaron a organizarse, que generó -al menos en nuestro entorno cultural- el llamado contrato social y que desarrolló una determinada relación sociedad-Estado. Un proceso, por tanto, eminentemente político en el sentido etimológico del término: se organizan los asuntos del Estado, de los ciudadanos. Y un proceso que ahora trasladamos, adaptado a las circunstancias actuales -de conocimientos, de tiempo, de recursos-, a nuestra época. Pero, esa adaptación, ¿podría en modo alguno obviar dicha naturaleza política? ¿Podría darse por supuesta la existencia de un atajo que permita omitir los pasos de carácter eminentemente político y aportar directamente una solución técnica prediseñada? Sostenemos, en contra de la inmensa mayoría de los ejemplos prácticos de las últimas décadas, que no.

En realidad, ya en los primeros epígrafes, al hablar de las dudas teóricas, de las críticas a los planteamientos parciales o simplistas de dicho proceso, del olvido de las causas o del cuestionamiento del modelo, se ha tocado la política. Como se ha tocado también al enumerar las propias definiciones de Estado frágil, que se centran en la -mala- relación mutua Estado-sociedad y miden, con un método u otro y entre otras cosas, la calidad de la política de un país. Como se acepta, de hecho, al asumir el enfoque endógeno de la construcción del Estado frente al anterior modelo exógeno. La duda pertinente es si los organismos, instituciones y gobiernos más representativos e influyentes a nivel internacional en este terreno la trabajan lo suficiente, le dan esa misma importancia como herramienta clave para lograr el fin perseguido y como parte esencial de ese fin, o por el contrario la consideran simplemente un elemento más de los muchos a tener en cuenta, otro producto formal de los muchos que se deben obtener, o incluso un mero indicador más de la situación del país.

Para dilucidar esta cuestión y, en realidad, comprobar que el peso de la política en las actuales teorías sobre construcción del Estado no es el suficiente, se hará a continuación un análisis de la doctrina que se ha denominado oficial -aquella emanante del CAD-OCDE, de las instituciones financieras internacionales (IFI) y de las Naciones Unidas-, sin perder la ocasión de revisar al mismo tiempo las posturas, mayoritariamente académicas, que desde

un enfoque crítico proponen planteamientos alternativos. Se pretende demostrar que tanto en uno como en otro caso la situación dominante no llega al punto que aquí se propone.

Este recorrido servirá también para estudiar la presencia de la idea de paz positiva, y más concretamente del concepto de paz estructural, en la teoría de construcción del Estado. De nuevo, el propósito de este texto es señalar su ausencia de la ecuación del Estado y las consecuencias que de ello se derivan. Como se ha dicho ya, la paz debería jugar, desde nuestro punto de vista, un papel esencial en la construcción del Estado: el de fin último a alcanzar. Y, desde esa concepción, debería guiar y orientar todo el esfuerzo llevado a cabo. Se comprobará que no es así.

32. ESTUDIO DE LA DOCTRINA INTERNACIONAL

Se tratará en este epígrafe de ofrecer una visión general de las teorías dominantes en el ámbito de la construcción del Estado en Estados frágiles. Teorías defendidas y en principio aceptadas como doctrina por los principales actores internacionales.

El estudio del Estado y de su solidez no es algo reciente. Si en los años 60 del pasado siglo la literatura poscolonial se centraba en cómo fortalecerlo, las décadas siguientes reflejaron el desencanto dominante hacia dicha figura, para dar paso, poco antes del cambio de milenio, a un nuevo auge de la estatalidad en el panorama internacional. Los últimos años, como sabemos, han visto un acercamiento entre los estudios sobre fragilidad y los de consolidación de la paz, y ha habido una toma de conciencia de la complejidad política de fondo que encierran estos procesos. La evolución reciente de la doctrina ha sido llamativa y ha ido ganando en sofisticación y especialización (Baranyi & Desrosiers, 2012), como se comprobará.

Como se ha indicado al hacer referencia al marco teórico de la tesis⁴³, nos centraremos en el estudio de los postulados teóricos -en ocasiones explícitos, implícitos en otras- de los tres organismos más influyentes y representativos de todos los implicados en la tarea: el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, las IFI (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). A los que les sumaremos el de una nueva voz en el ámbito del estudio de la fragilidad: el grupo g7+.

⁴³ Punto 1.2.3.

Se ha mencionado también que las diferentes prioridades, objetivos y circunstancias de estos organismos se traducen en distintas visiones del problema y en que sus respectivas contribuciones al estudio y desarrollo de soluciones sean, en consecuencia, también diferentes; pero se comprobará que aun así son muchas las coincidencias y las conclusiones que comparten. El interés de estas similitudes y divergencias se suma al peso específico que en la escena internacional tiene cada una de estas instituciones, para justificar el porqué de su elección como objeto de estudio. El papel emblemático y el evidente peso -a pesar de los constantes altibajos que su salud política parece sufrir- de las Naciones Unidas en el panorama internacional son innegables, y la labor sobre el terreno de sus agencias, crucial. Las instituciones financieras internacionales, por su parte, se pueden considerar la concreción de los criterios y objetivos de las primeras economías mundiales. Mientras que el Comité de Ayuda al Desarrollo es, en el ámbito de la cooperación internacional, el foro de análisis de quienes aportan casi el 90% de la ayuda mundial al desarrollo⁴⁴, y por tanto el órgano desde donde se deberían marcar las directrices de la cooperación. El g7+, por su parte, junto con los nuevos foros de Estados donantes y Estados frágiles, proporciona una nueva aproximación al problema, que parece poder aportar mucho. Pero además, estudiar a estos cuatro actores permitirá acercarse al tema que nos ocupa desde ángulos diferentes: uno centrado básicamente en el desarrollo; otro que parte de un enfoque fundamentalmente economicista; un tercero, el de la ONU, llamado a considerar el problema en toda su complejidad y amplitud, y que no puede perder de vista unas relaciones internacionales que marcan su agenda, y un último punto de vista que se corresponde con el de los propios Estados afectados.

Este estudio busca proporcionar una visión global de qué son, hoy por hoy, la fragilidad y la construcción del Estado. Hacerlo es imprescindible para poder analizar la doctrina existente, comentarla, criticarla y sugerir mejoras. Es preciso conocerla con detalle para intentar plantear cualquier cambio. De ahí que, en ocasiones, se estudien conceptos directamente relacionados con las hipótesis de partida, y otras, en cambio, sea necesario detenerse en conceptos más generales. No obstante, no pretende ser un resumen completo de la situación teórica del tema, sino que a partir de este momento se centrará en la medida de lo posible en las dos cuestiones objeto de este epígrafe: la política, y en concreto el lugar

⁴⁴ Datos de 2010: 128.728, 34 millones USD, sobre un total de 147.199,05 (*OECD Query Wizard for International Development Statistics*).

que ella ocupa en este cuerpo doctrinal; y la paz positiva -y, muy especialmente, estructural-, como fin último que alinee los objetivos del esfuerzo en construcción. Se verá qué consideración le merecen ambas a cada uno de los organismos citados y qué papel le otorgan en sus respectivas propuestas.

3.2.1. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, nacida en el año 1961 como heredera de la Organización para la Cooperación Económica Europea, reúne a la mayoría de las principales economías del mundo -34 miembros en total, actualmente- en torno a la misión de promover políticas que fomenten la expansión de la economía, el empleo y el aumento del nivel de vida en los países integrantes, así como en los países no miembros en vías de desarrollo, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo al desarrollo de la economía mundial y a la expansión del comercio internacional sobre una base multilateral y no discriminatoria (OCDE).

Aunque la naturaleza de su labor es eminentemente económica, la estructura de la OCDE se organiza en 15 áreas que reflejan las progresivas diversificación y especialización de sus cometidos. Una de dichas áreas es la de Desarrollo, constituida en un Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) creado también en 1961 y “encargado de alentar y armonizar la ayuda que los países miembros de la OCDE destinan a los países en vías de desarrollo” (OCDE). Las aportaciones de sus países miembros a la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en el mundo hacen que el peso e influencia del Comité en dicho ámbito sean incomparables en el escenario internacional.

Es misión del CAD establecer los principios rectores de dicha ayuda internacional con el fin de garantizar su eficacia. Pero esta misión hace tiempo que ha sobrepasado la política de donaciones y los enfoques puramente económicos, para afrontar nuevos retos al desarrollo, entre los que se encuentran los relacionados con el conflicto y la fragilidad (OCDE-CAD, 2015a). Es en este ámbito en el que se inscribe su labor en el campo de la construcción del Estado.

Dentro del CAD, el INCAF (*International Network on Conflict and Fragility*, o Red Internacional de Trabajo en Conflicto y Fragilidad) es el departamento que desde 2008 se centra específicamente en los problemas relacionados con el conflicto y la fragilidad. Su tarea es el desarrollo de políticas y principios teóricos adecuados al fin que se persigue, su

traducción en recomendaciones prácticas y el seguimiento de sus resultados. Divide sus cometidos en cuatro grandes bloques (OCDE-CAD), unos de los cuales es el correspondiente a Consolidación de la paz, construcción del Estado y seguridad. Por constituir la principal referencia teórica mundial en la materia, serán sus publicaciones las que se seguirán, sin apenas excepción, a lo largo de este apartado.

Dado que el CAD dispone de una bibliografía específica bien ordenada, se estructurará el estudio siguiendo la línea de sus publicaciones más significativas. No obstante, habrá dos de ellas que, por su importancia capital en el ámbito de la ayuda al desarrollo en general y la construcción del Estado en Estados frágiles en particular, se deben destacar. Se trata de la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo* y los ya citados *Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad*. Ambos documentos son referencias imprescindibles en nuestro ámbito de estudio, e introducen una serie de conceptos básicos que será necesario desarrollar y asimilar para contextualizar y fundamentar todos los razonamientos posteriores.

Configurando el siglo XXI: la contribución de la cooperación al desarrollo

Como se adelantó en el capítulo 2 al explicar el cambio de tendencia respecto al papel del Estado habido a finales de los años noventa, en mayo de 1996 se aprobaba, en el Trigésimo cuarto Encuentro de Alto Nivel del CAD, el documento *Shaping the 21st century: the contribution of Development Co-operation* (OCDE-CAD, 1996). En él se halla la primera referencia clara a la construcción del Estado como solución al problema de la fragilidad. Y no solo eso, sino que, al exponer los que el documento denomina factores cualitativos del desarrollo -que serían la capacidad de gobierno eficaz, democrático y responsable, la protección de los derechos humanos y el respeto a la ley-, se fija como objetivo de este la consecución de una sociedad más justa, segura y participativa, hasta el punto de considerar el desarrollo social una prioridad de todo el proceso.

Atendiendo al punto de vista que aquí interesa, es preciso mencionar que el texto relaciona los casos en los que la ayuda internacional se puede considerar exitosa con la existencia de varios elementos: un marco político sólido y estable, una población local deseosa de participar y a la que se le permita hacerlo, la existencia de métodos de resolución pacífica de conflictos y la presencia de un buen gobierno en el amplio sentido de la palabra. Su propuesta de estrategias -en las que conjuga consideraciones de índole económica con otras más

políticas-, de hecho, anticipa la Declaración de París al hablar de apropiación del esfuerzo para el desarrollo y de asociación entre Estados, y presentarlas como uno de los cambios más positivos en las políticas de cooperación: trabajar con los países socios -ya no meramente receptores- y no para ellos, desechar planteamientos paternalistas y abogar por una cada vez mayor iniciativa y responsabilidad locales. A continuación, entre los objetivos de este nuevo planteamiento se refiere por primera vez de forma explícita a la necesidad de fortalecer las capacidades humanas e institucionales de los países con los que se trabaja con el fin de evitar su desintegración y los casos de Estados fallidos, y a la importancia de que las políticas de desarrollo nazcan del diálogo que debe haber entre administración local, sociedad civil y comunidad de donantes. Esta relación Estado-sociedad, pues, crucial en toda la doctrina posterior del CAD sobre construcción del Estado, es señalada ya como una pieza fundamental para la superación de los problemas locales, básica para que las estrategias de desarrollo se adapten a la realidad de cada caso, se consideren algo propio y arraiguen.

Se puede destacar, por tanto, el énfasis que pone en la iniciativa y el esfuerzo de las sociedades afectadas como elementos imprescindibles para el avance en este terreno. Y cómo es de estas sociedades de quien se debe constituir el Estado en representante. Naturalmente, el planteamiento se limita a introducir unas ideas que solo posteriormente el propio CAD desarrollará, pero entre ellas hay sin duda dos elementos básicos directamente relacionados con esta tesis: el protagonismo otorgado a la sociedad -que a su vez implica por su parte la actitud adecuada y las aptitudes suficientes-, y una visión esquemática pero ya significativa de la situación final que se pretende alcanzar.

Conflicto, paz y cooperación al desarrollo en el umbral del siglo XXI

El siguiente texto de referencia, “Conflicto, paz y cooperación al desarrollo en el umbral del siglo XXI” (OCDE-CAD, OCDE-CAD, 1999), se publica en 1999 en respuesta a la convicción del propio CAD de que “el trabajo en países asolados por la guerra o proclives al conflicto debe considerarse parte integral del desafío de la cooperación”. En él, a pesar de que su contenido se centra en la consolidación de la paz y abarca más temas que el que nos ocupa, son numerosas las referencias al problema de los Estados frágiles y la cuestión de la construcción del Estado.

A lo largo de los puntos en los que se estructura el documento se hacen una serie de consideraciones teóricas y se dan directrices concretas orientadas primordialmente a la

comunidad donante, que coinciden con las recogidas en posteriores publicaciones. De ellas, las más interesantes serían:

- La importancia de que la ayuda externa se centre en fortalecer las capacidades, recursos e iniciativas locales de las sociedades de los países socios, y se base en ellos en lugar de sustituirlos.
- La necesidad de estabilidad estructural para lograr un desarrollo sostenible. Estabilidad que engloba una serie de conceptos fácilmente identificables con los componentes de la construcción del Estado: la paz social, el respeto a los derechos humanos, la rendición de cuentas por parte de las fuerzas armadas y el desarrollo social y económico general y compartido, respaldados por unas estructuras políticas dinámicas y representativas capaces de gestionar el cambio y de resolver las disputas por medios pacíficos⁴⁵.

En el capítulo IV, *Los fundamentos de la construcción de la paz*, se da una relación detallada de los que deben ser los objetivos prioritarios de la cooperación: el buen gobierno -incluidos los sectores de seguridad y judicial-, la capacidad del Estado -o fortalecimiento de las instituciones públicas-, su legitimidad, los derechos humanos, la participación -y en particular, la democratización- y el refuerzo de la sociedad civil -prestando la debida atención a los mecanismos y herramientas previamente existentes que puedan ser útiles para la estabilidad y el correcto funcionamiento de la sociedad-. Ninguno de ellos ajeno a los objetivos de la construcción del Estado.

El capítulo siguiente, *El apoyo a la recuperación post-conflicto*, resume las áreas primordiales que atender en un Estado recién salido de un conflicto o, en general, en situación de fragilidad: restablecimiento de la seguridad y del Estado de Derecho, legitimación de las instituciones estatales, resurgimiento de la sociedad civil, la seguridad alimentaria y los servicios sociales básicos, y la capacitación de la Administración. Como se puede comprobar, en todas ellas hay elementos identificables como políticos, en el sentido de que todas pretenden fundamentar sus logros en una relación entre instituciones y población respetuosa y mutuamente reforzante, en el que esta esté capacitada para participar y decidir, y aquellas le permitan hacerlo. E incluso hay referencias a la paz estructural: Estado de Derecho, respeto a los derechos humanos, paz social, desarrollo social y económico general y compartido, etc. Sin embargo, ni una ni otra son nombradas, y la

⁴⁵ OCDE-CAD (1999), página 10, *Principios y metas de nuestra acción*.

aproximación que se hace a ambas es parcial e incompleta. Se mencionan y se destacan elementos sin duda importantes para cualquier proyecto de construcción estatal, pero no se alcanza una síntesis que los ordene y alinee hacia una meta clara. A lo largo de estos años, los textos de referencia parecen ir acercándose al objetivo principal, a las prioridades últimas, a base de girar en una espiral que poco a poco va aclarando ideas y centrándose en lo esencial, pero que comienza alejada.

La Declaración de París, el Programa de acción de Accra y los Principios para los Estados frágiles

La *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo* (OCDE-CAD, 2007b) se firmaba en marzo de 2005 en el seno del Foro de Alto Nivel constituido para revisar, cinco años después de la adopción de los ODM, la forma en que la comunidad internacional estaba suministrando y gestionando la ayuda. Esta Declaración se fijaba como objetivos aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, adaptarla a las distintas situaciones de los países socios -antiguos receptores-, especificar indicadores, calendarios y metas, y supervisar y evaluar su implementación. Y para alcanzarlos asumía una serie de compromisos que a partir de ese momento marcarán -al menos en teoría- el enfoque de la cooperación internacional al desarrollo: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad donantes/socios.

Además de la importancia general de los acuerdos adoptados en París, la Declaración dedica parte de su contenido al caso particular de los Estados frágiles, lo cual la hace especialmente relevante a nuestros ojos. Así, al hablar de sus objetivos, los firmantes se comprometen a emprender acciones dirigidas a paliar las debilidades en las capacidades institucionales de los países -punto 4.i- y señalan la necesidad de adaptar los principios a entornos de gobiernos débiles, al tiempo que se apoya la construcción del Estado y el suministro de los servicios básicos -punto 7-. En cuanto a los compromisos antes citados, y siguiendo la línea de adaptar las soluciones a las situaciones concretas en las que se ha de trabajar, la Declaración subraya la importancia de fomentar la participación de la sociedad civil y el liderazgo local -apropiación-, y de evitar la creación de estructuras paralelas que se encarguen de la gestión de la ayuda en detrimento del protagonismo de las autoridades locales -alineación-. Por último, los puntos 37 a 39 se centran en las necesidades y exigencias particulares de los Estados frágiles, exponiendo los compromisos concretos de la cooperación internacional: conseguir, a largo plazo, Estados e instituciones legítimos,

eficaces y resistentes, que brinden seguridad y protección pública y acceso equitativo a los servicios sociales básicos para los ciudadanos y buena gobernabilidad; para lo cual deben evitarse, lógicamente, actividades que socaven la construcción de las instituciones nacionales⁴⁶. Esta sección, como aclara el texto original, se basa en el entonces proyecto de redacción de unos Principios de buena implicación internacional en los Estados frágiles, iniciado en Londres⁴⁷ en junio de ese año 2005 y que tras dos años de prueba en nueve casos sobre el terreno -RDC, Guinea Bissau, Haití, Nepal, Islas Salomón, Somalia, Sudán, Yemen y Zimbabue- daría lugar a la versión definitiva de los *Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad*.

Estos principios rectores de la cooperación internacional son cruciales no solo por sus deseables consecuencias prácticas, sino también por lo que nos dicen acerca del modo en que la comunidad internacional decide plantearse la ayuda. En lo que a la construcción del Estado respecta, son la confirmación de que el enfoque asumido internacionalmente es por supuesto el endógeno, y que este se pretende llevar a sus últimas consecuencias, desde el momento en que todo el esfuerzo se supedita y se orienta a la relación sociedad-Estado, a las capacidades, expectativas y voluntad de la sociedad afectada. Hablar de expectativas y voluntad de una sociedad, y hablar de la relación sociedad-Estado es, de acuerdo con nuestra tesis, hablar de política, de lo que esta supone y aporta; aunque de nuevo esta siga sin mencionarse explícitamente ni llevarse a un primer plano.

Tres años más tarde, en septiembre de 2008, el CAD se reúne en la ciudad de Accra (Ghana) para revisar la implantación de la Declaración, consciente de que ha habido progresos pero no han sido suficientes. En dicho foro se señalan tres desafíos fundamentales para la ayuda al desarrollo: la identificación del país es clave, deben construirse asociaciones más eficaces e inclusivas, y la gestión debe orientarse a la consecución de resultados de desarrollo. Y a la luz de los ya mencionados Principios para los Estados frágiles, publicados un año antes, se decide la adaptación de las políticas de ayuda a los Estados frágiles, que implicará las siguientes medidas. Como se puede apreciar, suponen pasos adelante, pero en líneas generales siguen moviéndose en el plano de las herramientas, no de las prioridades y objetivos, y por tanto obvian en gran parte el fondo del problema que afrontan:

⁴⁶ Extractado de los puntos citados.

⁴⁷ *Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States*. Harmonization and Alignment in Fragile States; Londres, diciembre 2004.

- Evaluaciones conjuntas, por parte de los donantes y en colaboración con las autoridades locales, sobre buen gobierno y capacidad; así como análisis de las causas del conflicto, la fragilidad y la inseguridad.
- Acuerdo entre donantes y socios sobre unos objetivos de la construcción del Estado y consolidación de la paz realistas.
- Asistencia para el desarrollo de capacidades de las instituciones locales para desempeñar las funciones básicas del Estado y para lograr una recuperación temprana y sostenida.
- Financiamiento flexible, ágil y sostenible a largo plazo, que permita el tránsito ayuda humanitaria-desarrollo y la estabilización y la consolidación de la paz.
- Seguimiento de la implementación de los citados Principios para los Estados frágiles.

Antes, en abril de 2007, los ministros y responsables de organismos de ayuda participantes en el Foro de Alto Nivel del CAD habían aprobado oficialmente los *Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad* (OCDE-CAD, 2007b), referencia inexcusable desde su publicación para todos los actores implicados en la cooperación al desarrollo, la consolidación de la paz y la construcción del Estado en Estados frágiles o afectados por conflictos⁴⁸. Los Principios para Estados frágiles (FSP, en sus siglas en inglés) marcaron, como afirmaría el *Fragile States Group* en su informe del año 2008, “Conceptos y dilemas de la construcción del Estado en situaciones de fragilidad. De la fragilidad a la resiliencia” (OCDE-CAD, 2008a), un cambio fundamental en el planteamiento de las estrategias de desarrollo, abandonando anteriores tendencias a minimizar el papel del Estado y a limitarse a situaciones de fragilidad post-conflicto.

En su preámbulo, los FSP exponen su carácter de complemento de los compromisos adquiridos en la Declaración de París y resumen su planteamiento general y su objetivo a largo plazo: comienzan dejando claro que “una salida duradera de la pobreza y de la inseguridad para los Estados más frágiles del mundo necesitará ser guiada por estos mismos países y por su población, [y que] el compromiso internacional no bastará por sí solo para poner fin a la fragilidad del Estado”; pero que, al mismo tiempo, su pretensión es potenciar al máximo sus beneficios -y, por añadidura, minimizar los posibles efectos negativos-, para lo que a largo plazo se proponen “ayudar a los reformadores nacionales a construir

⁴⁸Todas las citas textuales de los siguientes párrafos, salvo indicación en contra, han sido extraídas de este documento.

instituciones estatales eficaces, legítimas y fuertes, capaces de comprometerse productivamente con su población para promover así un desarrollo sostenible”.

Como hito en la cooperación internacional en Estados frágiles y base de toda la doctrina posterior en este campo, es necesario revisar los FSP y asimilar sus implicaciones, con independencia de si su relación con la política y la paz es directa o tangencial. Será este modo de entender la construcción del Estado el que se tomará como punto de partida y se intentará desarrollar a lo largo de estas páginas.

Los FSP son diez:

1. Partir siempre del contexto concreto donde se pretende trabajar

Deben evitarse enfoques normalizados alejados de la realidad concreta de cada caso. En particular, es fundamental tener muy presentes las diferencias en capacidad, voluntad política y legitimidad, así como considerar el tipo de fragilidad que se está tratando, pues no será lo mismo enfrentarse a una situación post-conflicto que a un problema de deterioro progresivo de la gobernanza o de estancamiento de una sociedad. En este sentido, el documento introduce una idea que a partir de este momento será fundamental en toda la doctrina del CAD, y que enlaza directamente con la presente línea de trabajo: la importancia de hacer un detenido análisis político del caso, que permita adecuar la respuesta internacional y orientarla a los problemas de fondo. Es decir, la situación de partida es incomprensible si no se analizan y tienen en cuenta las estructuras de decisión existentes, las relaciones y equilibrios de poder, las motivaciones y aspiraciones en ese aspecto de todos los sectores de la población⁴⁹.

Encontramos aquí, ya, la primera de las muchas reflexiones que la bibliografía nos dará sobre la variedad de la casuística y la consiguiente imposibilidad de establecer recetas universales. Lo cual nos irá llevando a la conclusión de que recurrir al análisis político de cada caso es un primer paso primordial.

2. No hacer daño

La enorme repercusión de la ayuda internacional sobre cualquier país en situación de fragilidad hace que la cooperación deba ser especialmente cuidadosa con los efectos que produce, pues junto con los beneficios perseguidos puede causar problemas a largo plazo,

⁴⁹ No se aleja, pues, demasiado este principio de los enfoques de Johan Galtung vistos en el capítulo 2, epígrafe 2.4.1.

dependencias -sin duda uno de los mayores riesgos-, divisiones y tensiones internas, desequilibrios entre grupos, malas dinámicas económicas, etc.

El concepto *Do no harm* (OCDE-CAD, 2010a) ha sido crucial, entre otras cosas, por su capacidad para sintetizar las razones por las que cualquier intervención debe ser respetuosa, y por subrayar la enorme incidencia de que no lo sea. Entre las consecuencias de un planteamiento equivocado se cuenta, por descontado, el daño político: pérdida de importancia de la política local, desmotivación, debilitamiento de sus estructuras de toma de decisión en favor de otras paralelas, pérdida del vínculo sociedad-Estado, distanciamiento de los asuntos públicos por parte de la población, etc.

3. La construcción del Estado como objetivo principal

El punto más importante para el tema central de esta tesis es sin duda el que sitúa a la construcción del Estado en el centro de toda la cooperación internacional en los Estados frágiles.

Nos encontramos aquí con una nueva versión de definición de Estados frágiles, que serían “aquellos [cuyas] estructuras estatales carecen de voluntad política y/o de la capacidad para proporcionar las funciones básicas necesarias para la reducción de la pobreza, el desarrollo y proteger la seguridad y los derechos humanos de sus habitantes”. Definición de la que se parte para establecer que el trabajo debe centrarse en dos líneas fundamentales de la relación sociedad-Estado -idea esta que, también, será una constante en toda la doctrina posterior del CAD-:

- La responsabilidad y legitimidad del Estado, que vendrán dadas por la situación en temas como la gobernanza democrática, el respeto a los derechos humanos, la consolidación de la paz -en todas sus vertientes, añadimos- y el compromiso de la sociedad civil.
- Las capacidades institucionales necesarias para poder mejorar las condiciones de vida de la población: seguridad, reducción de la pobreza extrema, suministro de servicios básicos, creación de una situación económica favorable, fomento del empleo, etc.

Los logros en ambos terrenos se refuerzan mutuamente, formando un círculo virtuoso o vicioso en función de si se registran avances, y estos a su vez impulsan otros, o por el contrario los fallos producen un efecto contagio que acelera el deterioro.

Hablar de responsabilidad y legitimidad, igual que hablar de capacidad, nos remite a la política. Porque la política es un instrumento de legitimación y garantía de responsabilidad; y porque la política es la única herramienta capaz de recoger la complejidad del problema, sumar todas las fuerzas de una sociedad y ponerlas a su servicio. Hablar de condiciones de vida de una población nos remite, por su parte, a la idea de paz -compleja y completa- que se pretende manejar a lo largo de estas páginas.

4. Priorizar la prevención

Prevención que se logrará fortaleciendo las citadas capacidades locales, creando mecanismos de resolución y gestión de conflictos, apoyando las estructuras y organizaciones locales o regionales implicadas en la construcción de la paz, potenciando el análisis de riesgos -y compartiendo sus resultados- y dotándose de medios de reacción rápida ante una crisis.

Podemos ver que este punto, en la medida en que subraya la importancia de la prevención, y esta no es más que evitar factores de la fragilidad, no hace sino remitir a mecanismos dirigidos siempre a mitigar las razones de violencia estructural y, en algunos casos, cultural.

5. Reconocer los vínculos entre política, seguridad y desarrollo

Reconocerlos supone comprender y asumir que comparten objetivos y que estos son interdependientes: los avances en cualquiera de esos ámbitos se verán potenciados por los de los demás y, al contrario, los retrocesos provocarán más retrocesos. Tal y como se defiende, estos tres aspectos no solo están mutuamente relacionados, sino que el primero de ellos, la política, debería constituirse en instrumento y referencia para trabajar en los dos restantes.

Esto hace necesario que las políticas de los donantes sean integrales (OCDE-CAD, 2006) y respondan a una visión general de la situación en toda su complejidad. No siempre será posible avanzar en todos los frentes al mismo ritmo, y habrá que saber qué cuestiones priorizar y solucionar a corto plazo para sentar unas bases mínimas para el trabajo con otros problemas de mayor recorrido. Pero en cualquier caso es imprescindible que esa visión conjunta se dé y oriente la acción internacional.

6. Promover la no discriminación social

La discriminación real, o su percepción por parte de algún grupo social, mina la relación sociedad-Estado y causa fragilidad. Una sociedad estable y participativa es incompatible con la existencia de focos de descontento debidos a un sentimiento de exclusión. Debe ser una de las prioridades de la cooperación internacional, por tanto, la adopción de medidas para promover la inclusión de grupos habitualmente discriminados, tales como las mujeres, minorías étnicas o religiosas, los jóvenes, etc.

Se está hablando, al hablar de discriminación social, de violencia estructural, como ya sabemos. Y por tanto estamos defendiendo de nuevo la necesidad de trabajar por la paz estructural, que es, así, a la vez una prioridad y un requisito de la actividad política.

7. Alineación adaptada al contexto

De acuerdo con el primer principio, el contexto concreto en el que se trabaje deberá determinar el modo de aplicar el que, como se ha visto, era uno de los compromisos de la Declaración de París: la alineación.

En particular, es fundamental distinguir entre si estamos ante un problema de incapacidades o de falta de voluntad política. Si el fallo es el primero pero se cuenta con un gobierno dispuesto a promover el desarrollo de su sociedad, la alineación se hará con él y será relativamente fácil poner medios a su disposición. Si en cambio falla la voluntad política, o no hay una gobernanza efectiva, o directamente nos hallamos ante un país dividido por un conflicto⁵⁰, la alineación deberá ser parcial -geográficamente o por sectores-, buscando y apoyando a aquellos actores locales que puedan asumir un papel positivo, mientras se evita causar un mayor deterioro de las instituciones nacionales y se siguen teniendo en cuenta las necesidades a largo plazo.

De nuevo, como ingrediente fundamental de este contexto del que partir y al que atender, hallamos la situación política. Junto con la economía, las características demográficas y geográficas, la cultura o la religión, y en teoría vertebrándolas a todas, tenemos un determinado equilibrio de poder materializado en una estructura organizativa: tenemos una situación política, con sus equilibrios y sus límites.

⁵⁰ Se verá, al llevar a cabo los estudios de caso, que tanto Haití como Mozambique, aun presentando problemas innegables relacionados con la capacidad, responden básicamente a este segundo perfil.

8. Coordinación internacional

Aunque la forma concreta en que esta coordinación se ejecute puede variar -división del trabajo, mediación delegada, fondos fiduciarios conjuntos, etc.-, lo fundamental es que el análisis, la evaluación de la situación y las políticas y objetivos estratégicos se compartan, o al menos sean coherentes entre sí.

9. Compromiso rápido y duradero

El texto habla de un período mínimo de diez años para lograr el fortalecimiento de las instituciones locales. En cualquier caso, la idea clave es tener presentes las especiales circunstancias de estos Estados, que precisan de un compromiso a largo plazo y son muy vulnerables a abandonos prematuros por parte de la comunidad internacional.

Lógicamente, un enfoque del problema que pretenda no solo atender a la situación política sino trabajar sobre ella para que se constituya a su vez en medio de cambio y avance, no puede contar con que la tarea sea fácil o corta. El cambio, para ser real y surtir los efectos deseados, debe ser asumido por la sociedad y debe poder asentarse, para lo que ha de disponer de tiempo.

10. Evitar los huérfanos de ayuda

Es habitual que haya Estados que, a pesar de no presentar ningún obstáculo político excepcional para la cooperación internacional, queden excluidos de los proyectos de esta, a menudo porque sus circunstancias los apartan del primer plano de la agenda internacional⁵¹. Motivos similares pueden provocar el olvido de grupos concretos dentro de un Estado que sí reciba ayuda. La comunidad donante internacional debe evitar que esto suceda, mediante una coordinación de estrategias, objetivos y proyectos que asegure una visión global del problema y no permita estas bolsas de exclusión.

Hablar de grupos desfavorecidos a nivel estatal es, por descontado, admitir la persistencia de una estructura violenta, causada entre otras cosas por un juego político no inclusivo.

⁵¹ El punto 3.3 volverá sobre este tema y revisará algunas de las opiniones que provoca entre autores más críticos.

Así pues, en resumen podemos ver que los FSP suponen un punto de inflexión en el acercamiento de la comunidad internacional al problema de los Estados frágiles, que a partir de este momento contará con una doctrina básica clara. En cuanto a la construcción del Estado, los Principios no solo le proporcionan un marco de referencia general, sino que todos ellos se pueden traducir en directrices concretas a seguir. Tienen además la enorme trascendencia de identificarla como la herramienta fundamental de la lucha contra la fragilidad de los Estados y la superación de las situaciones post-conflicto.

Desde su publicación, la aplicación de los FSP es seguida y evaluada a través de consultas nacionales que buscan estimular el diálogo entre los principales actores implicados, medir los progresos realizados e identificar los obstáculos, a la vez que fomentan los Principios entre la comunidad internacional. Basándose en dichas consultas se publican informes nacionales y globales⁵².

Pocos son los peros que se le pueden poner a los Principios para los Estados Frágiles. Tal vez se podría pensar, de nuevo, en una enumeración distinta y más nítida de las prioridades que todo Estado debe buscar, pero las ideas principales -herramientas y objetivo- están sin duda recogidas en ellos. El único problema, la única crítica que cabe hacerles es, precisamente, que no se lleven a cabo. A pesar de contar ya con casi diez años de vigencia, la realidad sobre el terreno muestra que la comunidad donante internacional está, como se verá, todavía lejos de seguirlos.

La construcción del Estado en situaciones de fragilidad. Resultados iniciales

Tras el establecimiento de los Principios para los Estados frágiles, el Grupo para los Estados frágiles del CAD (FSG) pondría en marcha un proceso de trabajo orientado a profundizar en el conocimiento y comprensión de la construcción del Estado en Estados frágiles, así como a coordinar y armonizar las prácticas más adecuadas. En su fase inicial, comenzada en 2007, el objetivo era la preparación de un documento -finalmente publicado en agosto de 2008- que ofreciese unas primeras conclusiones teóricas sobre el tema. Se trata de “La construcción del Estado en situaciones de fragilidad. Resultados iniciales” (OCDE-CAD, 2008b).

Dichas conclusiones, fundamentales desde un punto de vista teórico para seguir la evolución de la doctrina internacional sobre fragilidad estatal, pueden resumirse en:

⁵² Hasta la fecha, en 2009 y 2011.

1. La construcción del Estado es un proceso endógeno por el que se trata de aumentar la capacidad, mejorar las instituciones y dotar de legitimidad al Estado a través de la relación entre este y su sociedad.

Esto implica una relación recíproca entre un Estado que proporciona unos servicios -en el sentido más amplio del término- y una población, en virtud de la cual unos grupos sociales y políticos se comprometen e involucran con dicho Estado.

El FSG habla de unas expectativas más o menos comunes a todas las poblaciones, e incluye la asunción de una serie de deberes y obligaciones, pero, en contra de lo que en otras épocas se afirmó, precisa que los niveles y naturaleza de dichas expectativas y el grado de implicación en el Estado dependerán del contexto y la historia de cada sociedad y de sus propias experiencias. En consecuencia, subraya el texto, aunque la investigación y el análisis sobre las teóricas competencias y funciones básicas de un Estado proporcionan valiosas orientaciones, es necesario evitar agendas y objetivos demasiado ambiciosos y, desde luego, generalistas.

En esta línea, y como se verá más adelante, consideramos inevitable introducir un elemento de subjetividad en la valoración de dicha relación sociedad-Estado. No podemos hablar de unas metas comunes, sino de expectativas que pueden variar de una población a otra. No hablamos, por ejemplo, de democracia, sino de distintas concepciones de representatividad -en ocasiones, francamente diferentes a la nuestra-. Y aunque hablamos de derechos, sin duda nos acercaremos a ellos desde distintos ángulos dependiendo de las respectivas culturas.

De ese enunciado, por tanto, tal vez la parte más importante sea esa “relación entre este [Estado] y su sociedad”. Es dicha relación, no solo la herramienta que posibilita los logros que se suelen enumerar, sino un objetivo en sí misma. En última instancia, el Estado es una forma de organización para una comunidad, es -o debería ser- la materialización de esa intrarrelación.

2. La construcción del Estado debe basarse en procesos políticos que permitan negociar y articular tanto la relación Estado-sociedad como las relaciones de poder entre grupos sociales y elites locales.

Dichos procesos, en ocasiones violentos y casi siempre conflictivos, se consideran imprescindibles para dotar al Estado de capacidad y legitimidad. Un Estado eficiente debe

no solo responder a las expectativas de su población en una determinada situación, sino también saber adaptarse a los cambios y afrontar nuevos obstáculos sin recurrir a la violencia -hablamos pues de resiliencia, sobre la que el CAD volverá en este y posteriores documentos-. Por otra parte, cualquier falla en la estructuración de la sociedad que comporte exclusiones de algún tipo -objetivas o subjetivas, reales o simplemente percibidas- puede derivar en situaciones de fragilidad e impedir la perseguida estabilidad del Estado. Según el informe, tanto una como otra cuestión -cuya relación con la violencia estructural e, indirectamente, con la cultural es patente- deben ser abordadas mediante un proceso político que, como hemos dicho, mejore la comunicación sociedad-Estado, estreche su mutua dependencia y recoja y dé forma a las demandas y exigencias concretas de todos los elementos de la sociedad.

Estamos pues, en principio, ante una formulación casi literal de parte de esta tesis, al situar la actividad política en el corazón del proceso de construcción, y al tomar como referencias de dicho proceso la necesidad de solventar cualquier desequilibrio estructural⁵³. Sin embargo, tendremos oportunidad de comprobar lo lejos que esta directriz está, en la práctica, de aplicarse.

3. La construcción del Estado es un círculo virtuoso de legitimidad.

La legitimidad del Estado es a la vez un medio y un fin del proceso de construcción, ya que es un ingrediente imprescindible del buen gobierno y de una relación sociedad-Estado positiva y constructiva y, al mismo tiempo, es en sí misma uno de los resultados de los avances en la construcción del Estado.

Esta legitimidad tiene en principio tres orígenes diferentes y, en ciertos casos, complementarios: el ejercicio del poder, la opinión subjetiva de la sociedad y el proceso de acceso a dicho poder⁵⁴. El orden y estructura políticos y el ejercicio de la política son, en su doble faceta de mecanismo de reparto de poder y de herramienta de toma de decisiones, elementos claves e imprescindibles en la base de dicha legitimidad.

⁵³ Desequilibrios (es importante destacarlo de nuevo) que pueden, según el propio documento, consistir tanto en un simple problema de percepción como en hechos objetivos.

⁵⁴ Una cuarta fuente de legitimidad sería la que se deriva del reconocimiento y apoyo internacionales, de menos trascendencia a nivel interno pero de gran importancia en la práctica.

4. La construcción del Estado requiere una mínima capacidad administrativa.

Aunque, como ya se ha visto y se tendrá la oportunidad de comprobar, el CAD considera que la construcción del Estado va mucho más allá de un fortalecimiento institucional o de la construcción de un entramado administrativo, el Comité defiende en cualquier caso la necesidad de una elemental capacidad funcional a todos los niveles de la Administración, que requerirá de unas instituciones públicas mínimamente eficaces. Procesos elementales en la construcción del Estado, tales como el suministro de servicios básicos o la recaudación de impuestos y la aprobación de unos presupuestos públicos - imprescindibles ambas para lograr que tanto Estado como sociedad se sientan conjuntamente beneficiarios y responsables del bien común-, así lo exigen.

No obstante, el CAD insiste en que dichas instituciones deben ser el resultado de la mencionada relación sociedad-Estado. A ella, a sus peculiaridades, deben responder y adaptarse. Dicho de otro modo, tanto su diseño como su puesta en funcionamiento deben ser el fruto de un proceso de decisión que satisfaga a dicha sociedad y cuente con su apoyo. Este proceso, independientemente de sus rasgos formales y de cómo se articule exactamente, es en nuestra opinión un proceso político, es la política de ese país.

5. La construcción del Estado es un proceso no lineal, largo, asimétrico y no siempre bien visto por la sociedad que lo protagoniza.

Mucho más allá de la primera fase de superación del conflicto o de consolidación de la paz⁵⁵, la construcción del Estado es una empresa a muy largo plazo. Sufrirá altibajos y atravesará momentos de enorme tensión debido al divorcio entre las expectativas de la población y los logros que esta vea, y a la percepción por parte de algunos grupos de estar soportando una mayor carga que otros. Es por tanto un proceso de continua negociación, de búsqueda de equilibrios y de constante adaptación. Tanto es así que el estado final deseable es aquel en el que dicha negociación, dicho movimiento de ajuste, no finaliza sino que se normaliza, se desarrolla sin conflictos y es comprendido, asumido y perfeccionado. Esto y no otra cosa es, o debería ser, el juego político en una sociedad.

6. Construcción del Estado es sinónimo de fortalecimiento de la resiliencia.

⁵⁵ Nos referimos aquí del concepto convencional de *peacebuilding*, comúnmente considerado una etapa distinta y anterior a la de construcción del Estado. Como ya se ha expuesto, sostenemos que la frontera entre uno y otro proceso no es en realidad tan clara.

La construcción del Estado, o incluso el Estado propiamente dicho, no son un fin en sí mismos sino un medio para lograr unas determinadas condiciones de vida en una determinada sociedad. Con la construcción del Estado se pretende que ese Estado sepa y pueda reaccionar a las demandas y expectativas de su población, incluso cuando cambien, y sea capaz de satisfacerlas. En la medida en que así sea, se alejará de la fragilidad.

Al margen de factores externos, la resiliencia de un Estado se basará en principio en unas instituciones capaces, en contar con unos recursos básicos, en el grado de legitimidad que muestre y en la solidez y calidad de su sistema político, que tendrá que recibir y aceptar dichas demandas y responder.

Esta búsqueda de la resiliencia como garantía de superación de la fragilidad guarda una estrecha relación, desde nuestro punto de vista, con la idea de paz positiva como objeto del Estado: en ambos casos estamos hablando de lograr unas condiciones, una estructura socioeconómica, unos recursos materiales, humanos y culturales, que hagan posible que una sociedad tenga la capacidad de detectar, encarar y solucionar sus problemas.

7. La construcción del Estado no es un proceso exclusivamente central, sino que se debe llevar a cabo en todos los niveles de la relación Estado-sociedad.

Lo que, en términos prácticos, se traduce en una política concebida y desarrollada de abajo a arriba, sensible a cualquier inquietud y capaz de actuar a cualquier nivel.

8. La construcción del Estado no es construcción nacional, ni creación de instituciones ni consolidación de la paz.

Se ha visto ya⁵⁶ la diferencia entre construcción del Estado y construcción nacional, y de la mano de estos últimos documentos se está introduciendo la noción de la construcción del Estado como un proceso de hondo calado, de fondo más que de formas, que por ello no puede ser reducido a la implantación de unas estructuras administrativas, por muy buenos resultados que estas hayan cosechado en otros escenarios. Las instituciones son parte de la construcción del Estado, sin duda, pero han de ser el resultado de decisiones y avances más profundos.

En cuanto a la relación entre construcción del Estado y consolidación de la paz, hemos tenido ya la oportunidad de comentar las diferencias entre aquel y esta, entendida en su

⁵⁶ Ver capítulo 2, epígrafe 2.2.1.

sentido convencional de conjunto de medidas y acciones llevadas a cabo en una primera etapa post-conflicto, orientadas básicamente a afianzar la desaparición de la violencia directa o material y a impedir que rebrote. A pesar de que los dos procesos pueden y suelen formar parte de la construcción del Estado, esta tiene un enfoque más amplio, un horizonte temporal más lejano y una mayor necesidad de profundizar en los mecanismos de la sociedad. No obstante, al hablar de los objetivos finales de la construcción del Estado se concluye que esta -hasta ahora- clara distinción lo es cada vez menos, conforme se asume que la consolidación de la paz debe abarcar también la prevención de la violencia estructural y el trabajo contra la violencia cultural, y que la medida del éxito último de un Estado será el grado de paz positiva que consiga proporcionar a su sociedad.

9. La construcción del Estado es un proceso que admite la intervención de actores externos.

Intervención que, obviamente, en general es decisiva para lograr avances significativos. Sin embargo, como sabemos, y debido a ser este un proceso endógeno, lo que dichos actores pueden y tienen que hacer es, de acuerdo con la Declaración de París, alinearse con él y asegurar, entre otras cosas, que su ayuda tiene solo efectos positivos y nunca resulta contraproducente. La intervención externa puede y debe fomentar, orientar y proporcionar medios, pero nunca tomar decisiones que no le corresponden.

De estos resultados, son los dos primeros -proceso endógeno centrado en la relación sociedad-Estado, y la necesidad de articularlo mediante un proceso político capaz de gestionar tanto dicha relación como la existente entre los distintos grupos sociales y entre estos y las elites locales- los más directamente vinculados con el papel que para la política se defiende en estas líneas. A pesar de que sigue sin haber referencias explícitas a cuál ha de ser la razón de ser del Estado -y por tanto el objetivo de su proceso de construcción-, los nueve puntos citados suponen sin duda un paso adelante en la comprensión de la construcción estatal y la clarificación de sus mecanismos y principios. Paso que se da en el año 2008, lo cual permite contrastarlo con la realidad sobre el terreno en varios escenarios internacionales y extraer unas conclusiones poco optimistas.

Conceptos y dilemas de la construcción del Estado en situaciones de fragilidad. De la fragilidad a la resiliencia.

Tras este primer resultado eminentemente analítico, el Grupo para los Estados frágiles del CAD se proponía basarse en sus conclusiones para pasar a una segunda fase cuyo objetivo era proporcionar a la cooperación internacional unos principios y enfoques de intervención.

En el año 2008 la OCDE publica un extenso estudio independiente encargado por el FSG y elaborado por el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York y la International Peace Academy: “Conceptos y dilemas de la construcción del Estado en situaciones de fragilidad. De la fragilidad a la resiliencia” (OCDE-CAD, 2008c). Con él se pretendía mejorar el grado de conocimiento de la construcción del Estado en situaciones de fragilidad, pues a pesar de la importancia que ya se le concedía a la cuestión se consideraba que había un déficit teórico que requería una profundización conceptual. El estudio se apoya, en parte, en otros dos trabajos previos encargados por el FSG, *Whole of Government Approaches to Fragile States* (OCDE-CAD, 2006) y *Service Delivery in Fragile Situations: Key Concepts, Findings and Lessons* (OCDE-CAD, 2008c)⁵⁷, ambos de ese mismo año.

El informe⁵⁸ parte de la base de la importancia que los Estados frágiles tienen en la agenda internacional tanto desde el punto de vista del desarrollo y la seguridad humana como desde el de la seguridad y el orden internacionales, y del interés que por tanto debe ponerse en la que se considera su solución, la construcción del Estado. Sin embargo, expone el documento, la comunidad cooperante no ha incorporado a sus políticas y prácticas un conocimiento y una comprensión suficientemente matizados de las dinámicas de la fragilidad ni ha desarrollado, por tanto, las herramientas y estrategias apropiadas; razón por la cual se propone arrojar alguna luz sobre el debate y servir, en última instancia, como marco de referencia para el compromiso internacional en construcción del Estado.

Se plantea la necesidad de considerar la construcción del Estado en el contexto más amplio de los procesos de formación de los Estados y de las relaciones Estado-sociedad, y de asumir un cambio de planteamiento que abandone definitivamente los modelos de transferencia de instituciones y asuma la que es la idea central del texto: una vez más, se insiste en la idea de que la construcción del Estado es un proceso endógeno, político y dinámico, por el que se confrontan las mutuas expectativas sociedad-Estado -contrato social-

⁵⁷ Respectivamente, *Enfoques de Gobierno conjunto en Estados frágiles y Provisión de servicios en situaciones de fragilidad: conceptos clave, resultados y lecciones.*

⁵⁸ Documento citado: *Prólogo y Sumario* (para este y los siguientes párrafos).

y se trata de lograr una situación/mecanismo capaz de equilibrarlas. Si se tiene esa capacidad de estabilización y reacción, la situación es la deseable y el Estado es sólido -resiliencia-; por el contrario, si cualquier factor desestabilizador -externo o interno: incapacidad para cumplir las funciones básicas, crisis de legitimidad, comportamientos inaceptables de las elites, etc.- consigue romper ese equilibrio y pone de manifiesto su escasa o nula capacidad de reacción, estamos ante un Estado frágil.

La construcción del Estado es considerada en este documento, en especial en los Estados post-conflicto, la primera de las prioridades de la cooperación, incluso por delante de la reducción de la pobreza. Debe ser, según el informe, el marco en el que se encuadre toda la labor de ayuda y reconstrucción. Y aunque se parte de la premisa de que es un proceso doméstico, protagonizado principalmente por actores internos -por lo que se asume que es imprescindible atender a las circunstancias históricas y a las características propias de cada sociedad-, se trabaja teniendo también presentes las posibilidades que la comunidad internacional pueda tener de influir desde fuera.

El documento se divide en cinco grandes apartados, dedicados los dos primeros a la contextualización del problema y a consideraciones teóricas, y los tres últimos a las implicaciones que esta redefinición y ampliación de conceptos deberían tener sobre la respuesta al problema -implicaciones en las políticas, implicaciones en los programas, e implicaciones organizativas y financieras-. Dejando a un lado el quinto apartado, centrado en el aspecto económico-financiero, trataremos de mostrar la parte más relevante del contenido.

1. Fundamentos, contexto y conceptos clave

Establece, como uno de los propósitos del documento, demostrar que el debate político sobre los Estados frágiles debe centrarse en el proceso de la formación del Estado, en las relaciones sociedad-Estado y en la negociación que fundamenta el contrato social. Es decir, el concepto de construcción del Estado se pone en contexto al incluirla en el más amplio de la formación del Estado, consistente en el proceso dinámico e histórico por el que tal Estado surge en relación con una determinada sociedad. Se deja así claro que estamos ante algo muy diferente de un plan concreto y deliberado, y mucho más amplio que un simple proceso técnico. Y se abandona por tanto el planteamiento anterior, más restringido, que se limitaba a hablar de instituciones desde una óptica muy formalista.

La construcción del Estado, se recuerda, no llega a finalizar nunca ni alcanza un resultado definitivo. Este puede ser estable y equilibrado, pero sigue siendo dinámico y mutable, cambiante, en evolución con la propia sociedad. De ahí la definición que se propone: acción intencionada dirigida a desarrollar la capacidad, instituciones y legitimidad del Estado en relación con un proceso político efectivo de negociación de las demandas mutuas entre dicho Estado y los grupos sociales. Se vuelve pues a relacionar este equilibrio con una actividad política ordenada, asentada y eficaz. De nuevo, se insiste en que la resiliencia ha de basarse en unos procesos políticos capaces de identificar los problemas y discutir y decidir sus respuestas.

2. El Estado, estabilidad y fragilidad

A pesar de que, como se ha dicho, cada proceso de construcción del Estado es único y deben tenerse siempre en cuenta las circunstancias particulares de cada caso, se admite la posibilidad de generalizar y alcanzar cierto consenso sobre las líneas generales que, en principio, deberían seguir todos ellos. Del mismo modo -y por idéntica razón- que las causas de la fragilidad pueden también generalizarse aunque cada ejemplo deba ser analizado por separado. El hecho de que en cada sociedad la percepción del Estado y lo que se espera de él sea tan peculiar deja clara la necesidad de particularizar, pero al mismo tiempo ofrece una enseñanza aplicable con carácter general: la construcción del Estado debe basarse en armonizar las expectativas sociales concretas con la función del Estado y su capacidad. Y de la corrección y capacidad inclusiva de ese proceso dependerá la solidez del resultado. Los perfiles de los Estados frágiles son demasiado variados y no es posible hacer tabla rasa y dictar medidas de aplicación general, pero asumir que precisamente es necesario tener presente dicho perfil único es ya una valiosa lección, no siempre bien asimilada.

El concepto de fragilidad tradicionalmente utilizado, y por consiguiente el de Estado frágil, son criticados aquí por imprecisos histórica y analíticamente, y por considerarse poco realistas y excesivamente centrados en una visión occidental, que entre otras cosas parece pretender que los nuevos Estados puedan formarse sin sufrir episodios traumáticos ni violentos. Además, el planteamiento subyacente se asocia a un intervencionismo que predispone en su contra a amplios sectores. Como alternativa, se insiste en la necesidad

de considerar a la vez la capacidad, la voluntad y la legitimidad del Estado⁵⁹. Y se propone una nueva definición de Estado frágil: aquel incapaz de satisfacer las expectativas de su población o de hacer frente a los cambios que tanto en estas como en términos de la propia eficacia surjan. Definición que se centra, por tanto, en la idea de desequilibrio en las relaciones sociedad-Estado y refleja la concepción dinámica de la fragilidad, ya comentada.

En cuanto a las causas de la fragilidad/resiliencia, el texto advierte sobre su elevado número y gran variedad, su dependencia del contexto concreto, etc.; y por tanto sobre la relativa imprevisibilidad de la suerte de un Estado. Pero aun así identifica varios factores críticos que definirán una situación y dibujarán una relación sociedad-Estado, un contrato social que será el que funcione o fracase. Será esa relación la que habrá de acomodarse continuamente sin desestabilizarse. Dicha capacidad de equilibrio, de gestión estable del cambio, que abarca más que la del gobierno en solitario, determina la resiliencia del Estado y, a medida que va institucionalizándose, su correcta formación.

Por tanto, el trasfondo político es fundamental para entender el problema, para entender la fragilidad en sí misma y para comprender también las posibles consecuencias que el apoyo internacional puede tener. Esto no significa que no haya otro problema que el de cierta invertebración política; dicho proceso político, dicha relación sociedad-Estado determina pero también viene dada por el resto de condiciones: medios y recursos, capacidad técnica, voluntad, legitimidad, etc. Y de una carencia grave en cualquiera de ellas puede resultar un Estado frágil ⁶⁰. De hecho, la incapacidad material, la desorganización administrativa o la falta de recursos son factores recurrentes en las situaciones de fragilidad. Lo que el documento sostiene es que dichas carencias y defectos deben ser medidos en función de las expectativas de los protagonistas y no de unas supuestas referencias objetivas: ha de admitirse cierta subjetividad en el concepto. Y esta subjetividad del diagnóstico, así como su correcto tratamiento, dependen del proceso político y vienen dados por él. La necesaria armonización entre las expectativas sociales

⁵⁹ Con respecto a la pobreza, se cita como causa y consecuencia de la fragilidad, pero no se considera uno de sus rasgos distintivos.

⁶⁰ La fragilidad extrema, según el texto, surge cuando todos estos elementos (incapacidad, falta de voluntad, ilegitimidad e inexistencia de un proceso político) se dan simultáneamente.

y la capacidad del Estado, de cuya corrección y capacidad inclusiva dependerá el proceso de construcción, tiene en la política la herramienta que necesita.

A pesar de la imposibilidad de generalizar, el documento propone cinco tipos principales de fragilidad⁶¹: Estados débiles -sin control administrativo sobre la totalidad o gran parte del territorio-, Estados divididos, Estados post-conflicto, Estados semiautoritarios -los autoritarios no se incluyen, en principio, dada la aparente estabilidad que suelen presentar; aunque parece discutible, pues carecen de los mecanismos que estamos analizando- y Estados colapsados -las instituciones nacionales básicas no funcionan en absoluto-. No obstante, el documento prefiere hablar de dimensiones o facetas de la fragilidad, más que de categorías de Estados frágiles, y de hecho habla de Estados en situación de fragilidad, para así subrayar que se trata de algo que le puede suceder en principio a cualquiera, y que no se trata de una situación definitiva.

A la hora de analizar las posibles vías de acercamiento a la estabilidad y la resiliencia, el informe continúa centrándose en el proceso político y las dos principales causas de inestabilidad que, según Goldstone et al, le afectan: el tipo de competencia política y las medidas de control al poder ejecutivo. Si la primera es restringida o caracterizada por la coexistencia de facciones irreconciliables⁶², en lugar de ser un instrumento de acuerdo y solución pacífica de problemas polarizará la sociedad, aumentará la tensión y agravará las diferencias. Un panorama político incluyente, que otorgue a sus protagonistas un papel importante, los legitima y legitima el Estado, e implica a todas las partes en la búsqueda del interés común. Volviendo a las teorías de Johan Galtung, podríamos decir que la participación política, dada por un proceso inclusivo, constructivo y percibido como útil por la población, además de solucionar problemas estructurales contribuye simultáneamente a reducir la violencia cultural. En este sentido, es fundamental el papel de las elites, sus pactos y su visión. Una actitud estrecha por su parte, grupal y a corto plazo, es muy perjudicial -esto ha llevado, en algunos casos, a poner al juego político condiciones previas que buscaban una integración general y pretendían forzar posiciones basadas en los puntos comunes a todas las fuerzas-. En cuanto al control al ejecutivo, viene dado por su responsabilidad vertical y horizontal. En definitiva, parece obvio que

⁶¹ Call, C. T. y V Wyeth (eds.) (2008), *Building States to Build Peace*, Lynne Rienner, Boulder (Colorado). Citado en el documento que estamos analizando.

⁶² Se verán ejemplos de esta situación en el capítulo dedicado a los dos estudios de caso.

en la medida en que la sociedad se sienta incluida en el juego -político- y se identifique con sus representantes, estos y aquel ganarán en legitimidad y eficacia.

Pero el texto aclara que este deseable juego político no puede siempre identificarse -al menos no sin matices- con la democracia tal y como la entendemos en la sociedad occidental. Ni mucho menos debe la presión internacional centrarse exclusivamente en ejercer una presión democratizadora. De hecho, ha habido casos en los que esa presión ha dado resultados más o menos formales que en realidad no eran más que sistemas híbridos entre elementos efectivamente democráticos y otros ajenos. Casos que, según el texto, no deben ser considerados meros períodos de tránsito hacia la democracia tal y como la entendemos, sino modelos diferentes de Estado, en ocasiones duraderos y estables. De hecho, y a pesar de los ejemplos positivos de sistemas híbridos que se reconocen⁶³, hay estudios⁶⁴ que catalogan a las democracias parciales como los regímenes potencialmente más inestables del mundo. Y cuando lo que hay es una democracia incipiente y meramente formal, no sustentada en instituciones arraigadas ni, por descontado, en la participación ciudadana, las elites dominantes tienen muy fácil acaparar el poder y utilizarlo en beneficio propio. La mencionada participación ciudadana, parece poder concluirse, precisa de instituciones fiables y eficaces que la encaucen y le den las herramientas para desarrollarse de un modo mínimamente ordenado y comprensible. Y no solo eso, sino que en todo momento se debe tener en cuenta que este es un proceso que pretende un equilibrio que en gran parte es subjetivo: el punto final que se busca viene definido, al fin y al cabo, por las expectativas de una sociedad y el grado en que el Estado las satisface, y si bien en nuestro entorno identificamos esa situación con una democracia legítima y eficiente, ha de asumirse que no siempre es así. Lo cual no invalida la solución política sino que la relativiza, al aceptar que tanto sus formas como sus resultados pueden variar enormemente y sin embargo ser igual de válidos. Y nos lleva de vuelta a la idea de paz positiva como situación final deseable. Paz positiva que viene definida por un conjunto de capacidades y tiene también una innegable naturaleza subjetiva, ya que debe responder ante todo a las percepciones de la sociedad.

⁶³ La literatura sobre sistemas de gobierno y modelos de Estado híbridos es ya extensa, y en ella no faltan posturas que defienden sus ventajas y su idoneidad en determinadas circunstancias, como se verá en el punto 3.3 de este capítulo.

⁶⁴ Political Instability Task Force. Grupo de investigación norteamericano creado en 1994 y financiado por la CIA, centrado en el estudio de los Estados fallidos y de las causas del colapso de los Estados.

3. Implicaciones sobre las políticas

Dado el carácter dinámico de la construcción del Estado y su asentamiento en la relación sociedad-Estado, el análisis político debe ser continuo y dinámico también, y no puede limitarse a aspectos formales o técnicos, sino abordar cuestiones de fondo que contemplen todos los aspectos de la participación, la organización, el juego de poder, etc. Este apartado, como su epígrafe indica, se centra en este nivel de la construcción del Estado.

De acuerdo con este enfoque, el documento se plantea en primer lugar cuáles deben ser las prioridades de la construcción del Estado y cuestiona las aceptadas tradicionalmente como tales. Descarta como primera prioridad -y rompe así con la tendencia imperante en la mayoría de los casos sobre el terreno- el mantenimiento de la seguridad: la seguridad, sostiene, solo es útil y cumple su papel estabilizador y constructivo cuando es legítima y responde a las demandas populares. La prioridad será por tanto el proceso político que hace eso posible, el proceso político que, entre otras cosas, definirá dicha seguridad y le pondrá límites. Dicho de otro modo, la prioridad del proceso de construcción del Estado es la gobernabilidad política, los procesos y responsabilidades que permitan conocer y adaptar las mutuas expectativas, eliminar la violencia estructural y lograr resiliencia, como se ha venido diciendo.

Otra de las cuestiones prioritarias, como ya se ha adelantado, es la legitimidad. Se considera a la legitimidad producto tanto de la habilidad del proceso político para resolver conflictos como de la capacidad del Estado para llevar a cabo las soluciones adoptadas. Digamos que la legitimidad viene dada por el modo en que se adoptan las decisiones y el modo en que se ejecutan: las credenciales y los resultados. Pero, siendo como es uno de los elementos más decisivos a la hora de conformar una situación estable, la legitimidad es un factor sobre el que es difícil influir desde el exterior. Si bien es cierto que hay una legitimidad internacional, en ocasiones decisiva, susceptible a dicha influencia, la comunidad internacional es reacia a adoptar posturas claras, y cuando lo hace los resultados no siempre coinciden con las pretensiones iniciales⁶⁵. Así pues, es un activo que ha de constituirse internamente. Es evidente que tanto esas credenciales como los

⁶⁵ En este sentido, el documento subraya el papel de las organizaciones regionales. Son actores importantes, a menudo con gran peso sobre los asuntos internos por su proximidad, cultura común, ascendente sobre la población, etc.

resultados -la herramienta y el producto- están directamente relacionados con el funcionamiento de la política del Estado.

Resulta interesante también la distinción que este apartado establece entre las diferentes respuestas que puede dar la comunidad internacional en función de los distintos perfiles de fragilidad, y más concretamente en función de la situación política de cada país. Se trate de Estados débiles sin control sobre el territorio y con poca o nula capacidad, de Estados donde lo que falta es la voluntad por parte del poder, o de Estados fracturados por una división política radical entre grupos -algo particularmente habitual en una situación post-conflicto-, ha de estudiarse la base política, el incipiente contrato social y la voluntad de cumplirlo, y determinar qué acciones apoyarán a los elementos positivos de esa sociedad y cuáles no harían sino enquistar los problemas que la aquejan. Es, en cualquier caso, el estudio de la estructura real de poder lo que subyace en el fondo de estas situaciones de fragilidad, tal y como se podrá analizar con los casos de estudio.

4. Implicaciones sobre los programas

Más allá de su condición de monopolizador del uso de la fuerza en su territorio⁶⁶, hay pocas características del Estado, pocas definiciones de qué es y cómo debe ser, sobre las que se dé un consenso general. No obstante, la comunidad internacional va unificando progresivamente criterios y llegando a puntos de vista en común sobre las funciones y responsabilidades que le corresponden. Responsabilidades que se pueden agrupar en cinco grandes áreas: proceso político, funciones de gobierno, funciones de seguridad, funciones económicas y funciones relacionadas con el bienestar -una sexta área sería la de las relaciones internacionales, menos interesante para nuestros propósitos-. Este apartado examina los programas internacionales de construcción del Estado en estas áreas, agrupadas en tres secciones: procesos y sistemas políticos -por su relación directa con la resiliencia y fragilidad-, programas relacionados con la gobernabilidad, y aquellos relacionados con las funciones económicas, sociales y de seguridad del Estado.

a) Proceso político

Es el punto de vista más directamente relacionado con el objeto de esta tesis. Se parte de la idea de que el fin del proceso político y de los subsiguientes acuerdos concretos

⁶⁶ E incluso esto ha llegado a cuestionarse (ver Wulf, 2007).

que de él se deriven ha de ser la correcta gestión del debate y la discrepancia en tres esferas: política -entendiendo por política lo referente a tomar y hacer cumplir las decisiones-, económica -control y uso de los recursos- y sociocultural -normas sociales e interpretaciones compartidas-. Para lograrlo deben establecerse y respetarse una serie de reglas acerca de la percepción, expresión y resolución de diferencias y expectativas por parte de elites y ciudadanos. El poder tiene que ver con la obtención de resultados concretos en forma de acuerdos, con las propias reglas y con la capacidad de cambiar ambos. Este juego político nunca será completamente inclusivo, nunca habrá entendimiento total, ni siquiera sobre dichas reglas -la discrepancia sobre el fondo es inevitable-, pero se debe buscar la mayor participación posible y la respuesta más rápida y válida a las diferentes demandas⁶⁷.

El documento da una serie de pautas para la intervención exterior en este ámbito puramente político. Se habla de pactos entre grupos de poder, de procesos constituyentes -no reducidos a soluciones rápidas y meramente formales que obvian el trasfondo político y el contexto histórico-, y del desarrollo de procesos y habilidades relacionadas con la resolución de conflictos⁶⁸ y la mediación directa. No obstante, esta intervención -se insiste- ha de limitarse a apoyar, impulsar y facilitar, nunca a liderar, decidir o forzar un avance irreal.

b) Gobierno

La tendencia a la tecnificación es especialmente acusada en esta área, llegando con demasiada frecuencia a considerar los Gobiernos meros aparatos administrativos, y debilitando así su naturaleza política. Tras esta situación hay razones económicas de peso, pues la experiencia demuestra que con solvencia técnica se mejoran los resultados a corto plazo y se crece económicamente -macroeconómicamente, al menos-, pero tiene sin duda consecuencias negativas: se desprecian las circunstancias políticas, el contexto histórico, las consecuencias sociales, se olvida el contrato social y la que tendría que ser su base. Nada de lo cual debería ser obviado⁶⁹.

⁶⁷ Vamos viendo, ya, cómo este juego es, además de una herramienta, una parte fundamental del objetivo final, de la situación deseada.

⁶⁸ La OCDE está estudiando la prevención de conflictos y las actividades de consolidación de la paz, pues considera que hasta la fecha no se dispone de análisis profundos de su eficacia.

⁶⁹ De hecho, este es un proceso que dista mucho de estar completado con éxito incluso en los países desarrollados, y al que debe seguirse prestando atención.

La distancia entre el gobierno tal y como se lleva a cabo, y la teoría de gobierno entendida como la noción que abarca la relación entre Estado y sociedad, yace en el fondo de la mayoría de los retos a los que en la práctica se enfrenta la construcción del Estado.

En esta línea, se critica la tendencia de no pocas agencias de desarrollo a enfocar el problema de la gobernanza como si de una cuestión únicamente institucional se tratase. A este respecto, se han sucedido las definiciones de gobernanza, buen gobierno, gobierno suficiente, etc. El PNUD adoptó en 2005 una definición más amplia de gobernanza que subraya el carácter dinámico de la relación Estado-sociedad y la normalidad de las discrepancias, y por tanto la necesidad de que la política no se separe de ellas, pues precisamente su papel es identificar esas diferencias, tenerlas en cuenta y buscarles solución: el ejercicio de la autoridad política y económica para gestionar los asuntos de un país es el conjunto de complejos mecanismos, procesos, relaciones e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos y obligaciones y tratan sus diferencias. Dicho de otro modo: es hacer política.

Pero el documento insiste en que en la práctica no se ha llegado tan lejos y la acción se está limitando a los citados aspectos institucionales, lo cual explicaría sonoros fracasos consecuencia de pretender trasplantar instituciones, conceptos y organizaciones ajenas y extrañas a los problemas que deberían solucionar. El Estado es un ente ideológico, por eso las instituciones, para funcionar, deben ser el resultado de un proceso ideológico local y prolongado, que a menudo choca con las necesidades urgentes.

En torno a la gobernanza, el informe se plantea una serie de cuestiones que influirán en el resultado final y que inciden en elementos básicos para lograr una relación sociedad-Estado apropiada: responsabilidad ante la propia población, proceso abajo-arriba de articulación política, una legalidad adaptada a la realidad social y capaz de dar respuesta a sus necesidades, y una administración dotada de la capacidad suficiente para no ser suplantada por otros poderes fácticos y, a la vez, lo suficientemente cercana y familiar a la población como para entenderla y poder atenderla⁷⁰.

⁷⁰ Son muy interesantes, en este aspecto concreto del modelo de gobernabilidad, las reflexiones del documento de trabajo de Boeger, Brown et al., “¿Qué es lo “fallido”? ¿Los Estados del Sur, o la

c) Funciones clave

Se enumeran cinco: seguridad, servicios, crecimiento económico, corrupción y delincuencia y, por último, capacidad impositiva.

El sector de seguridad, básico en cualquier sociedad, es especialmente crítico, tanto por las dificultades que entraña hacer de él un instrumento al servicio efectivo de la población, como por la facilidad con la que se convierte en una herramienta de malas prácticas para el poder establecido. Su reforma (SSR, o *Security Sector Reform*) debe abordar al mismo tiempo el problema de la capacidad y el de la legitimidad, pues sin atender al segundo el primero es irrealizable. Y para lograrlo es imprescindible que no desatienda su naturaleza política.

En cuanto a la definición de los servicios, la decisión de qué dar y cómo hacerlo, así como la provisión en sí misma, son parte del proceso político, consecuencia y a la vez ingrediente de él. Priorizar los servicios públicos es sin duda una decisión política, y como tal contribuye a conformar una sociedad. La gran cuestión para la comunidad internacional es qué hacer cuando el Estado no proporciona los servicios básicos y la situación es de emergencia, o incluso de crisis humanitaria. Entonces, el necesario equilibrio entre eficacia y legitimidad es difícil de alcanzar.

Por lo que al crecimiento económico respecta, con independencia del modelo de mercado que se considere preferible, y una vez abandonadas las teorías del Consenso de Washington, parece indiscutible que el papel del Estado en este ámbito es crucial. En particular, en el caso de los Estados frágiles lo fundamental es que unas instituciones estatales sólidas son una gran protección contra las dificultades económicas y las crisis. Las reglas del mercado, las leyes económicas, la gestión y protección de los recursos naturales, los derechos laborales, la creación de infraestructuras, la política monetaria, etc., tienen trascendencia económica, y todas vienen dadas por el Estado. Y es importante recalcar de nuevo la naturaleza política de estas cuestiones⁷¹. Lejos de poder hablar de decisiones económicas puramente

investigación y las políticas de Occidente? Un estudio sobre órdenes políticos híbridos y los Estados emergentes.” (Boege & Brown, 2008), que se citará de nuevo en el punto 3.3.

⁷¹ De entre todas estas funciones, se hace especial hincapié en el papel básico de los presupuestos estatales. El proceso presupuestario y el papel que dichos presupuestos cumplen los convierte en una de las herramientas más importantes de un gobierno, una fuente de legitimidad (o todo lo contrario), un

técnicas -y de gobiernos tecnócratas-, cualquiera de ellas parte de unos presupuestos políticos y apunta a un modelo de sociedad y no a otro: la economía es, entre otras muchas cosas, una herramienta política.

En relación con la corrupción y delincuencia, y su relación con la fragilidad, dos son los elementos claves. Por un lado, su influencia en la legitimidad de un gobierno, al marcar la percepción que de él tiene su sociedad, y por otro, los posibles nexos entre fragilidad estatal y conflicto, y las razones por las que la delincuencia puede resultar más beneficiosa que la legalidad⁷².

Por último, el texto se detiene en la recaudación y pago de impuestos como elementos básicos del contrato social, desde el momento que hacen que ambas partes estén mutuamente interesadas en la situación de la otra, en su responsabilidad, que se sientan involucradas y ligadas, etc. Es fácil entender que la ayuda internacional a menudo juega en contra del desarrollo de las políticas recaudatorias y que por tanto impide esa reciprocidad, esa relación: no se rinden cuentas, no se controla, porque no se ven motivos. Y esto es así por partida doble, pues el dinero viene de fuera y los servicios también. El objetivo, en este ámbito, no es solo un resultado económico sino también social.

Observamos, pues, a lo largo de todo el documento, cómo las posiciones teóricas del CAD y sus propuestas para el trabajo efectivo sobre el terreno avanzan en una dirección inequívocamente comprometida en tiempo e implicación con los problemas de fondo que están en la base de la fragilidad estatal. Tras la priorización de la resiliencia como solución a la fragilidad, prácticamente no hay una sola recomendación en el informe que no tenga en su punto de mira la relación sociedad-Estado y todo lo que la hace posible y la fortalece.

Desde el ángulo que ocupamos, interesa destacar hasta qué punto la política sale reforzada como herramienta imprescindible en el avance de la sociedad, y al mismo tiempo ingrediente fundamental de la deseable situación final.

instrumento de cohesión social, de equilibrio socioeconómico, etc. De ahí el enorme efecto debilitador de la ayuda paralela cuando no hace lo posible por integrarse en dicho proceso.

⁷² Son especialmente interesantes, en este sentido, los análisis realizados por la profesora Sonia Alda sobre la relación entre crimen organizado y debilidad estatal (Alda S. , 2014).

Orientaciones sobre el apoyo a la construcción del Estado en situaciones de conflicto y fragilidad

Tres años después, en febrero de 2011, el INCAF publicaba sus “Orientaciones sobre el apoyo a la construcción del Estado en situaciones de conflicto y fragilidad” (OCDE-CAD, 2011), un ambicioso documento donde se pretendía revisar y establecer el marco conceptual para el compromiso internacional con la construcción del Estado en Estados frágiles, y determinar qué políticas y prácticas concretas sobre el terreno se deducen de los principios que se asumen como puntales de esta cooperación. Su propósito, según el propio prólogo del texto, era revisar la actuación de la comunidad internacional en situaciones de fragilidad o conflicto, y orientar a los actores de la cooperación internacional en el proceso de adaptación que sus planteamientos, necesidades y programas deberán afrontar una vez acepten y asuman la necesidad de situar la relación sociedad-Estado en el centro de cualquier proyecto de construcción del Estado.

El informe se estructura en dos grandes apartados: uno eminentemente teórico, Conceptos de construcción del Estado y los retos de la fragilidad, y otro que se ocupa de desarrollar sus consecuencias prácticas, Orientaciones sobre políticas y recomendaciones.

Marco conceptual

La parte más teórica del documento se propone mostrar en qué situación se encuentra la construcción del Estado, para lo cual da una serie de conceptos clave, la sitúa en su momento histórico y define los elementos críticos en los que se sustenta.

a) Términos clave y conceptos

A pesar de que hoy en día se asume que la concepción moderna del Estado admite modelos diferentes, hay un factor común a todas ellas que, tal y como se ha visto, sigue considerándose esencial; se trata de la relación de dicho Estado con su sociedad. Y basándose en su importancia el CAD había propuesto en 2008 (OCDE-CAD, 2008a) una nueva versión más matizada del concepto de construcción del Estado: proceso endógeno y fundamentalmente político por el que se fortalecen la capacidad, las instituciones y la legitimidad del Estado, basándose en sus relaciones con la sociedad.

Un Estado resiliente es el capaz de cumplir sus cometidos y de asumir y gestionar los cambios -incluso cuando estos son bruscos- sin perder la estabilidad ni recurrir a la

violencia. Y, como se ha explicado, esa resiliencia depende fundamentalmente de la capacidad y la legitimidad con las que él cuente. De lo que puede concluirse que el objetivo a largo plazo de la construcción del Estado es: a) dotarlo de capacidad y responsabilidad, y b) lograr una relación Estado-sociedad estable y sólida, que configure adecuadamente las relaciones de poder y el control de los recursos.

Este primer capítulo menciona la relación que une la construcción del Estado con la consolidación de la paz cuando de un entorno frágil se trata. Como hemos dicho con anterioridad, ambos están íntimamente ligados y persiguen objetivos complementarios, diferenciándose tal vez de manera más acusada en el horizonte temporal que toman como referencia⁷³.

Desde el punto de vista de esta tesis, sigue llamando la atención que las referencias a objetivos últimos son, en realidad, limitadas, y en gran parte no hacen más que enumerar condiciones que debe cumplir un Estado, pero no su razón de ser. Todavía, en ocasiones, esta bibliografía, a pesar de los avances mostrados, parece no trazar la línea divisoria entre fines y medios.

b) Contexto histórico

El repaso de la evolución del concepto de construcción del Estado muestra, en un primer momento, cómo un recién finalizado colonialismo dejó en herencia un enfoque absolutamente eurocéntrico y unas fronteras y estructuras que conformarían una situación, cabría decir, en la antítesis de la que hoy se considera debe fundamentar la formación y fortalecimiento de un Estado. Fue un mal comienzo en la formación de los Estados modernos en ciertas partes del mundo, donde las sociedades no tienen opción a participar en el proceso político, no forman parte de un contrato social -que, directamente, suele no existir- ni se sienten en absoluto representadas por un gobierno extraño en el que no confían.

Se mencionan casos de órdenes políticos híbridos donde la recién estrenada estructura formal convive con otra, más antigua y arraigada, no estatal; casos que en ocasiones resultan eficaces, siquiera transitoriamente. Sin embargo, en los Estados

⁷³ Como se ha explicado, la presente tesis se propone dar un paso más en esta relación entre construcción del Estado y paz positiva, al identificar esta como fin último de un Estado.

frágiles estas distintas fuentes de legitimidad, lejos de complementarse, suelen obstaculizarse y debilitarse mutuamente.

El informe subraya la necesidad de que la teoría de la construcción del Estado halle una explicación para las causas de fragilidad: los orígenes de la formación del Estado, la existencia de brechas estructurales que no se superan, una historia bélica que determina la percepción de la población, la geografía, las fuentes de riqueza, la situación económica o la ya mencionada herencia institucional. Se trata, una vez más, de descender a las causas últimas de los problemas de una comunidad, a las raíces de sus males.

c) Elementos críticos de sustento de la construcción del Estado

Son tres los elementos que el documento sitúa en la base del contrato social y de las relaciones sociedad-Estado, y por tanto en la del proceso de construcción del Estado: acuerdo y procesos políticos, capacidad y grado de respuesta del Estado en el ejercicio de sus funciones, y las expectativas y percepciones sociales. A su vez, se establece la relación bidireccional entre dichos elementos y la legitimidad. Volvemos, pues, a hablar de política en su más amplio sentido.

El acuerdo político es el que define la distribución de poder y las reglas del juego. Reglas que podrán ser formales o informales y serán determinantes para la fragilidad a corto y largo plazo. Es especialmente importante el acuerdo económico marco que se alcance, pues si el planteamiento es bueno se convertirá en el mayor incentivo para que tanto las elites dominantes como el resto de la población estén interesados en el bien común y se esfuercen por lograrlo. En cuanto a los procesos, deben asegurar la rendición de cuentas por parte de las autoridades ante su sociedad, la inclusión de todos los grupos sociales y la participación general. Son el vehículo para canalizar las expectativas sociales⁷⁴ y dar voz política a toda la sociedad. Como ya se ha señalado, este proceso, aunque puede ser apoyado económica y técnicamente por actores externos, debe ser endógeno y llevarse a cabo entre las fuerzas políticas locales, si quiere ser útil.

⁷⁴ En un doble sentido: tanto de lo que literalmente se espera, como de lo que se considera debe ser.

Los tres elementos citados no son los únicos ingredientes del contrato social. Ese cuarto factor del que depende la relación sociedad-Estado es la legitimidad. Solo con legitimidad es posible que un Gobierno se apoye en el acuerdo y no en la coacción.

Orientaciones sobre políticas y recomendaciones

Como proceso primordialmente endógeno, la construcción del Estado, si bien acepta la acción exterior -al fin y al cabo, tanto esta publicación como toda la documentación analizada con anterioridad están dirigidas principalmente a esos actores internacionales-, le impone unos límites. Límites que vendrán dados por los posibles beneficios y perjuicios que de ella se deriven, y en particular por su influencia positiva o negativa en la fundamental relación Estado-sociedad. Se verá que no es fácil pasar de la teoría a la práctica, ni compatibilizar los objetivos a corto plazo con otros más alejados en el tiempo. La construcción del Estado, como se ha podido ir comprobando, es un proceso tan complejo como completo.

Esta segunda parte del informe estudia las implicaciones prácticas sobre la cooperación internacional que se derivan de los actuales postulados teóricos -muy especialmente, de los Principios para los Estados frágiles-, y lo hace tanto a nivel estratégico como de programas y herramientas concretas. Nos detendremos en aquellos de sus contenidos relacionados con nuestro objeto de estudio.

a) Decisiones estratégicas

En lo referente a las líneas estratégicas y a los objetivos globales de la construcción del Estado, interesa detenerse en tres de las cinco recomendaciones del informe:

1) Comprender el contexto y los procesos y dinámicas locales de construcción del Estado:

Al margen del imprescindible análisis de cada situación concreta, hay una serie de conceptos que todos los actores deben tener claros. Deben partir de un análisis de la economía política, las estructuras, las instituciones y el resto de agentes implicados: factores estructurales, históricos y culturales arraigados en una sociedad y que influyen en la construcción del Estado; las relaciones de poder existentes -y muy especialmente el equilibrio entre poder político y poder económico-, y la situación actual del país y las presiones que entran en juego. Este análisis permitirá identificar

las prioridades, los principales obstáculos y qué vías están abiertas, qué cambios son factibles, y cuáles no.

Como ya se ha visto y se volverá a estudiar, gran parte de estos factores pueden englobarse en lo que llamamos situación política del país. El estudio de los casos de Haití y Mozambique brindará la oportunidad de comprobar sobre el terreno, por una parte, que esto sigue sin ponerse en práctica, y por otra, las consecuencias de no hacerlo.

2) Comprender el papel propio y clarificar los objetivos generales:

En particular, debe subrayarse la necesidad de establecer el alcance de la intervención exterior, que estará limitada por el carácter endógeno de la construcción y por tanto habrá de asumir el quedarse en un segundo plano y llevar a cabo una labor más indirecta.

Una vez clarificado el propio papel, debe hacerse lo mismo con los grandes objetivos. A pesar de que hay objetivos intermedios concretos que con frecuencia resultarán incompatibles entre sí -aun viniendo del mismo gobierno donante- y por tanto deberán priorizarse, depurarse y adaptarse, los principales pueden resumirse en dos: Estado y paz. Forma parte de esta tesis, como sabemos, el considerar que ambos objetivos, Estado y paz, deben no solo complementarse sino identificarse mutuamente, en la medida en que la consecución de la paz positiva debería ser el propósito fundamental de un Estado hacia su sociedad.

3) Considerar con quién y dónde se puede trabajar:

El análisis de la situación debe permitirnos determinar con qué actores nacionales podemos contar. Esta elección es en sí misma una herramienta de la construcción del Estado, no solo por las consecuencias directas sobre el trabajo, sino porque concediendo o quitando protagonismo estamos ya tejiendo la malla de la sociedad. Del mismo modo, es preciso decidir dónde trabajar: ubicación geográfica, sector, órganos de la Administración, etc. Decisión de la que, igualmente, dependerán futuros equilibrios socioeconómicos y políticos. Partiendo de la base de que se habla de un proceso endógeno, puede decirse que la elección o facilitación de actores por parte de la comunidad donante es tal vez uno de los elementos más decisivos de su actuación.

b) Programas por países

1) Adaptar la ejecución de los programas a contextos frágiles:

Resulta relevante mencionar los siguientes puntos: no perder de vista el análisis político y las decisiones estratégicas, y mantenerlas en constante revisión a la luz de la experiencia; valorar todos los programas según las dinámicas locales de construcción del Estado; valorar capacidades y posibilidades sobre las que trabajar para no abrumar al receptor, y buscar factores positivos que permitan resultados no de suma cero, sino *win-win*. Puntos que, en cierto modo, parecen mezclar consideraciones de fondo con otras más técnicas.

2) Acordar con gobiernos y socios clave las prioridades por país:

Son tres los niveles en los que debería alcanzarse un acuerdo: con el Gobierno del país socio, con el resto de donantes y en el seno del propio Gobierno.

Con los actores clave en el país socio deben establecerse las prioridades locales, los mejores modos de abordarlas y las capacidades precisas que se requieren. Es un proceso largo, en el que se debe insistir en elementos de la construcción del Estado no siempre presentes en proyectos, por ejemplo, de consolidación de la paz. Es conveniente apoyarse en actores locales para valorar la viabilidad política y el impacto real del apoyo pro Estado. Para eso es necesario medir la reacción local, su capacidad y voluntad para aceptar cambios, y permitir su intervención en el diseño de los enfoques.

3) Acometer intervenciones que fomenten unas relaciones Estado-sociedad constructivas:

La atención a las causas subyacentes del conflicto/fragilidad ha de ser previa a cualquier intervención, y por tanto se han de señalar y estudiar. Pero es necesario también considerar su evolución, por lo que es preciso identificar factores de paz que permitan construir relaciones pacíficas y apoyar la gestión de conflictos y los mecanismos locales de resolución, formales o no. Deben buscarse oportunidades para lograr acuerdos políticos inclusivos, y apoyar procesos o instituciones -ortodoxas o no- que fomenten la responsabilidad y la rendición de cuentas y fortalezcan la relación Estado-sociedad. En este sentido, los actores externos tienen múltiples posibilidades de influir en acuerdos políticos, sean acuerdos de paz, regímenes

transitorios o procesos constituyentes: han de buscar la inclusión y el diálogo, evitando perjudicar o dañar más la estructura. De nuevo, se aprecia que el paso de la consolidación de la paz tradicionalmente entendida a la construcción del Estado no siempre es fácil. Así por ejemplo, la participación de los líderes políticos o militares es imprescindible en caso de conflicto, pero de poco sirve a la larga si no cuentan con el apoyo de la sociedad.

En este proceso es necesario trabajar con las instituciones para acercarlas a la sociedad. Para ello es preciso crear transparencia, informar, y tomar decisiones en torno a algunas cuestiones decisivas:

- Elecciones: según el informe, son y deben ser un instrumento de la construcción del Estado y no un fin en sí mismas, por lo que habrá que considerar cuál es el mejor momento para llevarlas a cabo, si van a tener un efecto estabilizador o todo lo contrario, si van a servir como elemento integrador o van a agravar la exclusión, si favorecerán una mejor distribución del poder o no, etc.⁷⁵
- Descentralización: es clave para la construcción del Estado, pues contribuye a la legitimación del Gobierno central, a establecer unas relaciones más cercanas, a mejorar la rendición de cuentas, etc. Pero, como se ha visto, para que surta efecto debe basarse en unas capacidades centrales mínimas, una respuesta estatal y una responsabilidad aceptables. De lo contrario puede propiciar el empoderamiento de elites locales interesadas únicamente en su propio provecho, y por tanto defraudar las expectativas de la población. Estaríamos, por tanto, ante otra variante de logro solo en apariencia.
- Corrupción: el análisis de la lucha contra la corrupción permite ver hasta qué punto la legitimidad depende de la percepción de la sociedad, y lo paradójica que ésta resulta en ocasiones. Así, se llega a la conclusión de que crear nuevos mecanismos de control rígidos, formales y objetivos no suele ser una buena solución, pues es necesario tener en cuenta el contexto, la mentalidad general, los hábitos, etc. Resulta más aconsejable, en la práctica, hacer uso de recursos locales ya conocidos, o de medidas que en lugar de castigar el delito incentiven

⁷⁵ Surgirá la oportunidad de comprobar estas posibilidades al analizar los dos casos de estudio.

la legalidad y sean capaces de ir transformando poco a poco y de forma natural la situación.

- Seguridad y justicia: proporcionar seguridad y justicia es fundamental para crear confianza y legitimar el Estado, pero es un proceso muy largo y difícil en los Estados frágiles. Debería contemplar la creación de unas fuerzas de seguridad eficaces y legitimadas -ya que unas fuerzas de seguridad desatendidas y desorganizadas pueden convertirse en un factor más de inseguridad y conflicto-, priorizar la seguridad de la población -necesaria para crear confianza-, afrontar la reforma del sistema con un enfoque integral -teniendo en cuenta los niveles militar, político y económico-, acompañar la capacitación con mecanismos de rendición de cuentas y subordinación al poder civil, llevar a cabo la reforma del sistema judicial teniendo en cuenta el contexto histórico y cultural -planteamiento abajo-arriba, de manera que el resultado resulte familiar, responda a las expectativas sociales y se traduzca en un beneficio real para el ciudadano de a pie- y los valores sociales y el concepto de justicia de esa sociedad -lo cual puede incluso llegar a causar conflictos con las normas del derecho internacional-, así como apoyar la independencia judicial -incluso proporcionando seguridad física o promoviendo a magistrados provenientes de grupos sociales dominantes, menos coaccionados-. Es decir, ha de proporcionar seguridad física y jurídica de manera efectiva, y para eso ha de adaptarse a las circunstancias particulares de la sociedad, lo cual en ocasiones planteará dilemas entre justicia y oportunidad.
- Recaudación y gestión del gasto público: recaudar es imprescindible para poder satisfacer las demandas de la sociedad, y que es también el mecanismo que obliga al poder a interesarse por la prosperidad social. La gran cuestión en los Estados frágiles es cómo incentivar el interés por la recaudación pública reglada y hacer que se abandonen prácticas predatorias. Para lograrlo, ha de tenerse claro que se trata de un problema político y no técnico, cuya resolución debe pasar por una mejor gestión de los beneficios provenientes de los recursos naturales y una mejor gestión financiera y macroeconómica pública, pero también por una correcta priorización de objetivos, que deben buscar no solo

el aumento de los ingresos sino unos procedimientos y resultados socialmente más justos y equitativos.

- Desarrollo económico y creación de empleo: para lograr avanzar en este terreno, esencial para dotar de legitimidad al Estado, el informe señala la importancia de apoyar medidas de búsqueda del crecimiento económico, pero que no pierdan de vista el rédito social que este debe perseguir. A la hora de medir resultados, no bastará con contrastar cifras macroeconómicas⁷⁶.
- Prestación de servicios básicos -sanidad, educación, agua potable e higiene pública-: otro elemento más en el que se sustenta la legitimidad del Estado, pero en el que han de evitarse los excesos de optimismo y asumir y hacer asumir las inevitables limitaciones. En su desarrollo será necesario encontrar un equilibrio entre las necesidades urgentes y los objetivos a largo plazo, tan importantes para la construcción del Estado.

Análisis y seguimiento

El documento lleva a cabo en este punto una revisión de las herramientas actualmente disponibles para el análisis, e invita a la comunidad donante a utilizarlas a fin de obtener una mejor comprensión del contexto y una valoración más precisa tanto de los factores que influyen sobre el proceso de construcción del Estado como de los propios progresos de este. La idea que preside este apartado es la necesidad de mantener permanentemente alimentado el ciclo ejecución-análisis-enseñanzas-ejecución.

a) Análisis del objeto: herramientas analíticas para la comprensión del contexto.

De entre las diferentes directrices que se dan para llevar a cabo el estudio de cada caso, nos interesa destacar:

- No limitarse a señalar y describir los problemas, sino tratar de identificar factores estabilizadores y pacificadores, oportunidades y aliados, y apoyarlos.
- Localizar instituciones capaces y eficaces que puedan ayudar desde dentro.

⁷⁶El caso de Mozambique será especialmente útil para comprender la importancia de esta distinción.

- Desarrollar, en general, una cultura analítica que haga de la evaluación un elemento siempre presente y realmente utilizado. Es necesario, en palabras del informe, pensar políticamente.
- b) Análisis y medición del impacto sobre la construcción del Estado, y valoración de los progresos:

Un sistema que en general permita tanto a los Gobiernos donantes como a los Estados socios valorar en qué punto del proceso de la construcción del Estado se encuentran, qué está influyendo sobre él y cómo, así como los progresos efectuados, es esencial para la justificación del esfuerzo, la rendición de cuentas, el interés de los actores implicados y la legitimidad. En particular, el documento señala que el proceso político debe valorarse en función de los objetivos últimos de la construcción del Estado, no por sus avances inmediatos.

Suministro de ayuda y asistencia técnica

- a) Adaptar el modo en el que se proporciona la ayuda. Para poder llevar a cabo esta adaptación a los objetivos de la construcción del Estado es necesario, sobre todo, comenzar por no hacer daño. Los recursos puestos repentinamente a disposición de un Estado que no está en disposición de darles -buen- uso, el riesgo de obviar la Administración local y llegar a crear un sector público paralelo, la posibilidad de legitimar un Gobierno que no lo debe estar y, en fin, trabajar sin avanzar en la capacitación y la autonomía locales, serían los peligros más frecuentes. Se trata también de ser conscientes de que las necesidades locales van a persistir cuando el interés internacional tienda a declinar, y que por tanto es importante no perder de vista el largo plazo.
- b) Adaptar la asistencia técnica. De un modo similar, se trata de no sobrepasar las estructuras locales hasta tal punto de que estemos contribuyendo a deslegitimarlas y a confirmar su ineficacia. Y, como en el punto anterior, será necesario pensar a largo plazo y no olvidar que una de las premisas de cualquier asistencia es que el país deje de necesitarla cuanto antes. Por tanto, se deberá equilibrar la atención a carencias de capacidad urgentes con ese otro objetivo de crearla dentro del Estado.

Operaciones:

De este apartado, centrado en recomendaciones operativas, resulta especialmente interesante el papel que se le concede al acercamiento cultural entre los agentes internacionales y la población local. El documento considera que será un valioso instrumento sobre el terreno, como facilitador de las relaciones personales e institucionales, y como herramienta para poder llevar a cabo un análisis acertado del contexto.

Se trata, en definitiva, de un documento con un importante contenido operativo, basado a su vez en un análisis teórico que se encuadra en la línea ya analizada en textos anteriores. Se insiste en cuestiones fundamentales -relación sociedad-Estado, resiliencia, capacitación, adecuación al caso y contexto concretos, etc.-, entre las cuales merece un lugar destacado la naturaleza política de todo el proceso. Sin embargo, como se ha dicho ya, este parece situarse al mismo nivel que otros factores de carácter técnico, en lo que parece una clasificación poco clara en sus prioridades.

Apoyo internacional a las transiciones post-conflicto y Mejora del apoyo internacional a los procesos de paz

El año 2012 acoge la publicación de dos textos del CAD que se relacionan -directamente en un caso, indirectamente en el otro- con la fragilidad estatal y la construcción del Estado.

El primero de ellos, “Apoyo internacional a las transiciones post-conflicto” (OCDE-CAD, 2012a), parte, como tantos otros documentos, de la constatación de que el aumento del esfuerzo en ayuda a los Estados frágiles en la última década no se traduce en unos mejores resultados. Y en su intento de clarificación de la situación identifica cuatro grandes obstáculos. Los tres primeros se refieren a la fragmentación de la arquitectura de la cooperación internacional, a los problemas que ocasiona el temor al riesgo por parte de donantes y cooperantes, y a una falta de prioridades estratégicas claras, y por tanto su relevancia aquí es poca. Pero el cuarto, al señalar la incongruencia de los instrumentos utilizados por la comunidad internacional -herramientas y órganos de trabajo determinados por mandatos o requisitos de origen, poco eficaces y mal adaptados al trabajo real sobre el terreno-, defiende la necesidad de tener y seguir una visión más amplia de qué es la ayuda -admitiendo, entre otras cosas, que los ODM no son el mejor referente para guiarla-, centrada en: a) apoyar la construcción del Estado fortaleciendo los acuerdos políticos, las capacidades

básicas del Estado y su legitimidad; b) fortalecer la relación sociedad-Estado, y c) asegurar el acceso de la población a los servicios básicos. Hay, por tanto, una nueva mención a las causas primeras de la fragilidad, y en concreto a su vertiente política, y hay una referencia a esta -aunque descrita parcialmente: acuerdos políticos, legitimidad, relación sociedad-Estado- como parte indispensable de la solución.

El documento, a partir de dichos obstáculos, ordena sus recomendaciones, que hacen especial hincapié en la apropiación y, sobre todo, en el alineamiento estratégico de la ayuda exterior al liderazgo local. Lógicamente, esto no significa que no se admita el asesoramiento sobre decisiones puntuales, preferentemente técnicas, que permitan agilizar el trabajo; pero es imprescindible ese alineamiento, que entre otras cosas permitirá enlazar el esfuerzo humanitario inicial con el trabajo posterior dirigido a la consolidación de la paz y la construcción del Estado. Esto exige, entre otros pasos, fomentar procesos y acuerdos políticos incluyentes, que den voz a los diferentes actores, que tengan en consideración las necesidades y demandas de toda la sociedad y refuercen la relación entre esta y las instituciones estatales. Esto, como ya se ha visto, tiende a parecer un trabajo de prevención cuya urgencia no resulta evidente, y a menudo por eso no es atendido, con lo que los problemas de fondo siguen sin ser tratados.

Por su parte, el segundo de los textos, “Mejora del apoyo internacional a los procesos de paz: la pieza que falta” (OCDE-CAD, 2012b), a pesar de hablar de procesos de paz hace una serie de menciones interesantes, en la medida en que ambos procesos están íntimamente ligados.

Con respecto a los procesos de paz, el documento enumera varios ingredientes necesarios para lograr el éxito, entre los cuales incluye tres que hacen alusión a la naturaleza política del conflicto y la tienen en cuenta, y enlazan por tanto con la idea de la política como herramienta central de la consolidación de la paz y, en último término, de la construcción del Estado. Estos ingredientes permiten relacionar, además, al propio Estado con la idea de aspiración a la paz estructural y cultural:

a) Asegurar un proceso incluyente:

Es importante que el proceso de paz no nazca limitado y deje fuera del camino a parte de esa sociedad -en numerosas ocasiones debido a la visión externa del conflicto, que desconoce a algunas de las partes y sus razones-, por lo que debe garantizarse la presencia

de todos los actores relevantes en el conflicto habido y de los que deben estar en cualquier proyecto de futuro.

Se es consciente de los dilemas que pueden surgir y de hecho surgen, en ocasiones, con respecto a algunas de las partes implicadas en el conflicto. A menudo se debe decidir si incluirlas y validar de ese modo su papel, o dejarlas fuera debido a los actos cometidos pero limitando así, tal vez, la eficacia práctica del acuerdo. En cualquier caso, el documento recomienda abrir siempre dicho acuerdo al grueso de la sociedad civil, a menudo no representada ni identificada con ninguno de los actores más activos en el conflicto. De este modo, además de obtenerse una visión más real y representativa -y por tanto con más posibilidades de éxito-, se rebajan el tono y la polarización previa.

b) Ver su puesta en práctica como un proceso de diálogo político:

Es normal que dicha puesta en práctica sea problemática y agitada, y que durante ella surjan discusiones, pero el objetivo debe ser mantener esos enfrentamientos en un tono pacífico y afrontar el proceso centrándose en las oportunidades y asumiendo los obstáculos. A menudo habrá que redirigir, redimensionar y rediseñar el acuerdo para mantener los incentivos, asegurar que se contemplan todas las cuestiones críticas, mejorar su ejecución, etc. Pero es imprescindible intentar utilizarlo para tratar los problemas que afectan a esa sociedad y que están en la raíz de sus conflictos.

c) Permitir a las partes en conflicto llevar a cabo una transformación política que les posibilite su nuevo rol:

De hecho, esa transformación es casi siempre imprescindible, pues los grupos -estatales o no- inicialmente presentes, así como aseguran un primer período de estabilidad, a menudo no están preparados para llevar al proceso por el camino que debe seguir, para que evolucione hacia algo más permanente y válido a largo plazo. En consecuencia, pueden causar una parálisis, un estancamiento que, al no permitir llegar al final de la solución, propicia una vuelta al conflicto raíz. Hay, por tanto, no solo que permitir sino que promover la reinención de las partes, la asunción de nuevas actitudes y nuevos métodos⁷⁷.

Del primero de ambos textos merece ser destacada sobre todo la necesidad de atender a las cuestiones de fondo, las raíces del problema, aun cuando haya otras preocupaciones urgentes

⁷⁷ Se expondrá, al estudiar el ejemplo mozambiqueño, el caso de RENAMO, que de milicia pasó a partido político gracias al interés internacional por darle esa salida.

que, lógicamente, no puedan ser postergadas. Este equilibrio entre lo que requiere una acción inmediata y lo que, de no ser atendido, va a impedir que la situación llegue a mejorar realmente, es difícil de alcanzar, y en ocasiones puede llegar a plantear un verdadero dilema tanto práctico como moral. Es frecuente encontrar, por ejemplo, críticas del personal de ONG u organismos internacionales, implicado en la ayuda humanitaria, cuando ve que, por razones políticas como las que aquí se han expuesto, se toman decisiones que para su trabajo no son las más prácticas. El equilibrio entre lo urgente y lo que una sociedad necesita a largo plazo a menudo encuentra líneas rojas que nadie pretende cruzar, como gran parte de los cometidos de la ayuda humanitaria -cuyo propósito no es otro, a menudo, que salvar vidas, literalmente-. Pero hay situaciones en las que se podría afirmar que es preciso no ceder a la tentación de ayudar.

En cuanto al segundo de los documentos, “Mejora del apoyo internacional a los procesos de paz: la pieza que falta”, lo más destacable es precisamente esa pieza que le da título, y que puede identificarse con la política. El texto hace hincapié en la necesidad de no dejarla al margen, de no caer en el error de considerar que algún proceso de paz puede permitirse el lujo de obviarla. En contra de lo que en numerosas ocasiones se ha defendido tanto teóricamente como sobre el terreno, un proceso de paz tras un conflicto no es algo que deba estar resuelto antes de tratar los problemas políticos. No es posible completar dicho proceso primero para, entonces, acometer la restauración o construcción de la vida política de una sociedad, sino que esta política debe formar parte -y una parte fundamental- de cualquier intento de dejar atrás el conflicto y trabajar por la paz. Desde el primer momento, y sin excluir a ninguna parte de la comunidad, la política ha de estar presente y ocupar el centro de atención. Porque, como ya se ha dicho, la política no es nunca una herramienta que la sociedad se concede cuando ha dejado atrás sus problemas y se la puede permitir, sino que es la herramienta con que dicha sociedad cuenta -quizá la principal, la más amplia- para solucionarlos.

Estados de fragilidad

En marzo de 2015 el INCAF publicaba su último texto referente a los Estados frágiles, *States of Fragility: Meeting Post 2015 Ambitions* (OCDE-CAD, 2015b). Documento que se alinea con la iniciativa de propuesta de los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, o SDG en sus siglas en inglés), por la que la comunidad internacional pretende sustituir los

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), una vez superado el hito final de 2015. Estos nuevos objetivos, como se explicará más adelante, asumen y conceden una importancia capital a la fragilidad y la paz o ausencia de violencia, algo que no sucedía con los ODM.

Tal vez la principal novedad de esta publicación sea que se centra en la fragilidad como estado o situación que en mayor grado puede afectar a cualquier país, en lugar de ceñirse a unos Estados frágiles acotados a una lista. A partir de cinco indicadores elegidos entre los ODS llega a unos resultados que, si bien en sus extremos coinciden con los Estados habituales en las listas al uso, tienen la virtud de señalar disfunciones, debilidades o riesgos en otros países comúnmente considerados fuera de peligro. Dichos indicadores son: violencia, acceso a la justicia, instituciones inclusivas y responsables ante su sociedad, inclusión y estabilidad económicas, y capacidad de prevención y reacción ante trastornos sociales, económicos o medioambientales -es decir, resiliencia-. Se acerca así al problema de la fragilidad desde un planteamiento más amplio, que permite abarcar todas las facetas de la cuestión y se propone como modelo a seguir de cara a la nueva agenda de desarrollo de Naciones Unidas.

El informe defiende la necesidad de abordar el problema de la fragilidad estatal, tras 2015, desde un nuevo punto de vista, mediante instrumentos renovados y centrándose en objetivos distintos de los que hasta el momento constituían los grandes pilares de la ayuda internacional al desarrollo. La razón no es otra que los pobres resultados cosechados hasta la fecha tanto en lo que a los ODM en el ámbito de los Estados frágiles se refiere como en la lucha contra la propia fragilidad. Resultados que se achacan principalmente a la falta de atención específica a este problema, de ahí que se abogue, por parte tanto del CAD como del resto de Estados y organismos que preparan estos nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, por que estos recojan explícitamente cuestiones críticas en este ámbito. Se persigue de este modo un doble objetivo: la mejora en términos de fragilidad, para así paliar sus consecuencias negativas sobre la población, y la consiguiente mejora en aspectos relacionados con el desarrollo en todo el mundo -señaladamente, la pobreza-, en la medida en que se supere el escollo que representan los Estados frágiles.

Como puede observarse en el gráfico 3.1, que recoge el gasto oficial al desarrollo efectuado en Estados frágiles, casi la mitad de este se destina a objetivos no relacionados con la consolidación de la paz y la construcción del Estado. Y, del que sí lo está, aproximadamente el 85% se centra en los fundamentos económicos y la prestación de servicios, mientras que solo el 15% restante -poco más del 8% del total, por tanto- se reparte

entre seguridad, justicia y política. Lo cual dibuja una situación que se contradice claramente con las recomendaciones que, como hemos visto, viene dando el CAD en su doctrina - además de, por supuesto, con los planteamientos de la presente tesis-.

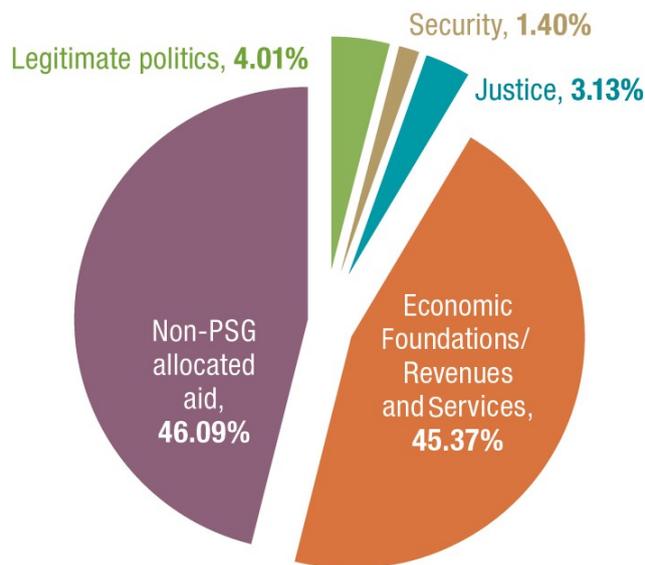


Ilustración 3.1

Fuente: OECD Creditor Reporting System.

“Detailed aid statistics: ODA official development assistance: Disbursements”, OECD International Development Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-en>.

Es también interesante la mención que el documento, ya en su editorial, hace de los problemas que las últimas evaluaciones sitúan en el origen de la fragilidad: desigualdad, injusticia, tensiones sociales por motivos étnicos o religiosos, etc. Se trata, como se ve, de fenómenos encuadrados en la violencia estructural y relacionados con la violencia cultural, cuya solución vendrá de la mano, por tanto, del avance en la consecución de la paz positiva, tal y como se sostiene.

Por tanto, estamos ante un avance en los planteamientos del CAD. Avance que se podría diseccionar en dos aspectos diferenciados. Por un lado, el Comité trata de acercarse al problema de la fragilidad estatal desde un punto de vista más flexible, alejado de la tendencia a etiquetar a algunos Estados y centrado en las características y distintas manifestaciones del problema, más consciente de que la línea fragilidad-resiliencia muestra una gradación sin solución de continuidad de un extremo a otro. Este planteamiento, como se verá en este mismo capítulo, encontrará eco entre los países más afectados y, en concreto, en el foro g7+.

Y tiene la ventaja de poner de relieve que, en la medida en que cualquier Estado tiene su propia carga de fragilidad, ningún modelo, por institucionalizado que esté, garantiza la salud estatal si no se esfuerza por responder a las expectativas y necesidades de su sociedad.

Por otro, la presión del CAD y de otros organismos por incluir entre los nuevos Objetivos de Desarrollo alguna mención explícita a los problemas particulares de las sociedades frágiles puede entenderse como una llamada de atención sobre toda una serie de problemas que, aunque sin duda influyen sobre el desarrollo, no pueden identificarse con los factores habituales que al hablar de desarrollo se tienen en consideración. Del mismo modo que esta tesis defiende la necesidad de profundizar, mediante la política, en los problemas de fondo de los entornos frágiles, así una parte de la comunidad internacional alerta sobre el peligro de creer que temas como la pobreza, el medio ambiente o la salud pueden solucionarse sin solucionar los problemas de gobernanza, de capacidad y de falta de voluntad política que pesan sobre los escenarios más castigados. Tal y como se ha repetido ya, hay problemas sociales graves que son ante todo consecuencias de carencias estructurales básicas; carencias relacionadas con el modo de organizar una sociedad. Y es inútil tratar de solucionarlos sin eliminar su causa.

Síntesis de las doctrinas del CAD

El Comité de Ayuda al Desarrollo aborda la cuestión de los Estados frágiles y la construcción del Estado desde un punto de vista muy definido: su análisis del problema prioriza cuestiones relacionadas con el desarrollo y sus propuestas de solución se centran en el ámbito de la cooperación.

A lo largo del presente capítulo se ha podido ver cómo el CAD llega, en primer lugar, a ver en la fragilidad estatal un grave problema, para identificar después la construcción del Estado como el medio para ponerle solución a través de unos planteamientos centrados en la ayuda internacional al desarrollo. Así, en los primeros documentos analizados, de finales del pasado siglo, se bosquejan las líneas que determinarán la dirección de futuros análisis y guías prácticas. Se recogen una serie de factores cualitativos y estrategias de desarrollo que irán apuntando hacia la construcción del Estado: se habla de la importancia de contar con gobiernos eficaces y responsables y con sistemas legales justos, de la necesidad de respetar los derechos humanos, de los beneficios de un marco político estable y de una población participativa, de disponer de mecanismos de resolución pacífica de conflictos, etc. Se señala

ya la necesidad de contar con el esfuerzo y capacidades locales, y se colocan la apropiación local y la relación sociedad-Estado en la primera línea de prioridades. Además se subraya el gran objetivo de la estabilidad estructural. Todo lo cual, como decimos, irá concretándose en la teoría de construcción del Estado. Muy especialmente desde que la Declaración de París se comprometiese a apoyarla y, sobre todo, desde la redacción de los Principios para los Estados frágiles, que la identifican definitivamente como el objetivo central de la actuación internacional en situaciones de fragilidad.

Los FSP pondrán de relieve el cambio de concepto surgido hace décadas en el ámbito de la cooperación internacional, al situar el liderazgo local en primer término de cualquier intervención, diferenciar entre capacidades y legitimidad de las instituciones -y, al mismo tiempo, mostrar su relación de interdependencia- y destacar la importancia de la relación sociedad-Estado en todo el proceso. A partir de este momento, las publicaciones del CAD reflejan un desarrollo cada vez mayor del marco conceptual de la construcción del Estado en entornos frágiles, y tratan simultáneamente de recoger las directrices y principios de actuación prácticos que cabría deducir de esos avances teóricos.

Conceptos y consideraciones teóricas

- La construcción del Estado debe ser un proceso endógeno. Es decir, liderado por las autoridades locales y protagonizado por la sociedad a la que va dirigido. Naturalmente, admite la participación de actores externos, que pueden y tendrán que llevar a cabo una labor de apoyo fundamental, pero la iniciativa y el diseño han de ser domésticos, y la dirección y el ritmo del proceso deben responder a las necesidades, expectativas y capacidades locales.
- El eje central del proceso es la relación sociedad-Estado: su capacidad para articular las mutuas demandas y expectativas, su capacidad para habilitar mecanismos para satisfacerlas, su solidez, sus límites, la adecuación del contrato social a la realidad de quienes lo suscriben, etc.
- La construcción del Estado es un proceso político. El Estado es un ente político, en la medida en que organiza la convivencia y regula la toma de decisiones y el equilibrio de poder. Por tanto, el proceso de (re)construcción ha de basarse en un análisis político y centrarse en el trasfondo político de los problemas y de las

soluciones propuestas. La política no es más que el mecanismo de articulación de la citada relación sociedad-Estado, cuya fortaleza vendrá determinada por los acuerdos que se tomen y las reglas que se establezcan.

- La construcción del Estado es un proceso dinámico y a largo plazo. Es un proceso complejo, no lineal, no siempre amable y que requiere tiempo y mucho esfuerzo, tanto por parte de las instituciones y población locales como por parte de la comunidad internacional, que deberá mantener su compromiso más allá de la habitual primera reacción.
- El CAD contrapone fragilidad a resiliencia, no a fortaleza. Esto introduce un matiz importante, pues subraya el mencionado carácter dinámico del proceso y pone de manifiesto cómo al Estado no se le exige una posición inamovible e inmune al cambio, sino la capacidad de reaccionar, responder y adaptarse a él. Un Estado frágil es aquel que es incapaz de desarrollar sus funciones básicas y de desarrollar una relación constructiva y mutuamente fortalecedora con su sociedad. Un Estado resiliente, por el contrario, es el que, basándose en un relación estable y sólida con dicha sociedad, puede cumplir sus cometidos y asumir y gestionar además los cambios que inevitablemente surgirán, sin desestabilizarse ni recurrir a la violencia en ninguna de sus formas.
- La construcción del Estado es mucho más que crear unas instituciones capaces, pero unas instituciones capaces son imprescindibles.
- Un Estado sin legitimidad será frágil. Dicha legitimidad es a la vez requisito previo y consecuencia del ejercicio de sus funciones básicas.

Orientaciones prácticas

- Es imprescindible conocer el contexto concreto en el que se va a trabajar: sus circunstancias históricas, culturales, socioeconómicas y políticas, los actores más relevantes de su sociedad, los factores con los que se puede contar o contra los que hay que luchar, las influencias y repercusiones regionales, etc. Sin esos conocimientos no se podrá diseñar ningún proceso de construcción del Estado con posibilidades de éxito.
- Las prioridades concretas deben ser fijadas país a país.

- La cooperación exterior debe asumir sus propias limitaciones y tener en cuenta los efectos no deseados a largo plazo, muy particularmente su influencia en la relación sociedad-Estado (*Do no harm*).
- A pesar de las diferencias entre los distintos casos concretos, hay una serie de áreas de trabajo fundamentales en cualquier proceso de construcción del Estado: proceso político, gobernabilidad, seguridad, economía y funciones relacionadas con el bienestar social.
- El primer objetivo estratégico de la construcción del Estado ha de ser lograr una gobernanza legítima, resultante de un proceso político inclusivo y sólido que haya sabido articular la relación sociedad-Estado.
- Deben llevarse a cabo intervenciones que refuercen la relación sociedad-Estado. A este respecto, la realidad de programas centrados en procesos electorales, la descentralización o la lucha contra la corrupción es en la práctica muy diferente de lo que a priori establece la teoría.
- Es fundamental potenciar las funciones gubernamentales estratégicas: seguridad y justicia, recaudación y gestión del gasto público, desarrollo económico y creación de empleo y servicios básicos.
- Debe haber una adaptación general a un contexto frágil: programas, modo de proporcionar ayuda, asistencia técnica, etc.
- Las exigencias a los donantes son mayores y han de cumplirse.
- La labor de análisis no ha de ser solo previa sino simultánea al proceso y continua. Debe ser capaz de describir la situación, identificar los factores que entran en juego, no perder de vista los objetivos a largo plazo y a la vez proporcionar las claves para adaptarlos, medir los progresos, medir el impacto del trabajo y, en su caso, rectificarlo y reconducirlo.

En resumen, es preciso reconocer que la doctrina del Comité muestra, a lo largo de los últimos años, una evolución francamente positiva que permite ser, al menos en un plano teórico, optimistas. El CAD ha sabido profundizar en la naturaleza del problema que tenía ante sí, ha ido ampliando su enfoque y matizando unos conceptos demasiado rígidos inicialmente, y ha sido capaz de asumir y asimilar buena parte de las críticas que sobre las

políticas de construcción del Estado han surgido del mundo político, académico y cívico⁷⁸. El resultado es una doctrina completa y que, aunque sigue avanzando, hoy por hoy es capaz de ofrecer explicaciones útiles y trazar directrices claras.

Desde el punto de vista de la presente tesis, es la cuestión relativa al concepto de paz positiva como punto de destino final de la construcción del Estado el que con menos claridad se recoge en estas teorías. En cualquier caso, será al final del presente capítulo cuando, una vez revisadas las demás fuentes doctrinales, se confronten con nuestros propios postulados.

Se habla, en cualquier caso, de teoría. Se podrá comprobar cómo, independientemente de la evolución de esta, la práctica sobre el terreno se encuentra, sin duda, todavía muy alejada de la doctrina que debía guiarla.

3.2.2. Naciones Unidas

A pesar de haber llegado a posiciones que asumen que el modo de afrontar la construcción del Estado debe ser global, multidisciplinar e integrado, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE parte, al analizar el problema de los Estados frágiles, de un enfoque centrado eminentemente en el desarrollo, lo cual tiene inevitables consecuencias en sus planteamientos. La propia naturaleza de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en cambio, la obliga a abordar la cuestión en toda su complejidad desde el primer momento, tratando de no descuidar ninguna de sus múltiples implicaciones: se habla de desarrollo, se habla de economía, de violencia, de situación humanitaria, de derechos sociales y de política.

Pero esa misma naturaleza polivalente y lógicamente ambiciosa, sumada a una estructura vasta y compleja, ha llevado, en el tema de la construcción del Estado como en otros, a cierta indefinición en las posturas adoptadas, cuando no directamente a una descoordinación interna que dificulta una acción coherente e impide que la capacidad total sea el resultado de la suma de todas sus capacidades específicas. Así, se da la paradoja de que Naciones Unidas, a pesar de ser en muchos ámbitos la impulsora de iniciativas políticas, económicas, académicas, etc., no ha llegado a concretar una doctrina y unas estructuras operativas propias, o lo ha hecho con cierto retraso con respecto a otros organismos y Estados.

⁷⁸ Críticas que se resumirán en el punto 3.3. de este mismo capítulo.

Al acercarnos a la ONU nos encontramos con unos órganos especializados aún recientes y con un cuerpo teórico un tanto disperso⁷⁹, lo que dificulta remitirse a una única voz autorizada. Eso obliga, en buena medida, a referirse al trabajo que ha desarrollado por su cuenta cada una de las distintas agencias y órganos de la Organización más involucrados en estas tareas. Trabajo que, no obstante, se intentará complementar con las últimas iniciativas internacionales y foros específicos que, además de a la ONU, acogen a países y otros organismos -entre los que estaría el propio CAD, pero también el ya citado g7+- y tratan de poner orden en sus propios planteamientos y, en consecuencia, en su funcionamiento sobre el terreno.

Se hará en este epígrafe un recorrido por las principales intervenciones de los últimos años, tratando de recoger las conclusiones y enseñanzas que la ONU ha extraído de ellas. Se seguirá la evolución que el papel de la política ha tenido en su modo de trabajar en los Estados frágiles y en su inconstante producción teórica sobre el tema, y se comprobarán los vínculos entre este trabajo y el concepto de paz estructural y, por extensión, el de paz positiva.

Primeras enseñanzas de Irak

Partiendo de la situación posterior a los sucesos del 11-S y la inmediata respuesta contra Afganistán, se analizará en primer lugar un documento independiente del año 2003 que, aunque centrado en el caso de Irak, puede ofrecer una visión general de cuál era la percepción que en aquel momento se tenía del papel y las posibilidades de la ONU en el campo de la construcción del Estado. Se trata de un informe de la International Peace Academy, concretamente de su programa sobre Construcción del Estado, “El futuro de la construcción del Estado en la ONU: retos estratégicos y operativos y el legado de Irak” (International Peace Academy, 2003). Dicho documento, que recoge e incluso anticipa posteriores directrices del CAD, se centra en la idea de construcción del Estado como (re)construcción de las instituciones, e identifica tres grandes retos:

Conceptual:

⁷⁹ Lo que, entre otras cosas, obliga a seguir la evolución de la postura de la Organización basándose sobre todo en fuentes secundarias, a falta de textos doctrinales propios.

Es este punto el más relevante aquí, ya que las dificultades que se señalan están directamente relacionadas con el carácter político del fracaso estatal y, por consiguiente, con la naturaleza también política de las soluciones.

El informe señala que, a pesar del movimiento de revisión de la agenda de construcción del Estado, todavía se dan por sentadas demasiadas cosas. Así, se pregunta qué tipo de Estado se quiere construir y, aunque no puede sino admitir el éxito global de ciertas ideas como la democracia y los derechos humanos, cuestiona el modelo occidental. Se sostiene también que el enfoque tecnicista, que obvia los aspectos políticos y no entra al fondo de los problemas, no es válido. Se debaten todavía -recordemos que estamos en el año 2003- las posibilidades de un proceso exógeno, en el que además no se tiene en cuenta el caso concreto, el contexto, el modelo más adaptable, etc. Hay cierta tensión entre los objetivos deseables y otros de compromiso, quizá más realistas y restringidos a las condiciones de paz -si bien los datos sobre la tendencia al conflicto de las transiciones democráticas hacen dudarlo-. Se apunta la posibilidad de que un enfoque realista pudiese aconsejar marcarse objetivos más modestos, de mínimos, o simplemente buscar la pacificación en primera instancia.

El caso de Irak pone de manifiesto, según el informe, cuatro grandes obstáculos:

- a) La poca viabilidad de exportar valores y principios democráticos y de derecho a culturas diferentes, no familiarizadas con ellos.
- b) La dificultad de afrontar la naturaleza esencialmente política -entre otras cosas, porque pretende modificar las estructuras de poder- de la construcción del Estado.
- c) La importancia de los medios empleados, dado que estos pueden invalidar el fin perseguido por justo que sea.
- d) La importancia de atender a los deseos de la población, de tener en cuenta sus expectativas, de informar, explicar, convencer, etc.

Son críticas hechas, recordemos, en el año 2003, y reflejan ya parte de los puntos clave que en los años siguientes el CAD iría incorporando a su propia doctrina. Puntos que, como se puede apreciar, la ONU estaba muy lejos de reflejar en sus actuaciones.

Post-Irak y Guerra contra el terror:

El documento pronostica la influencia de la guerra en Irak sobre las -entonces- futuras actuaciones en escenarios de fragilidad, conflicto o post-conflicto, cuya justificación se

tendrá que cuidar mucho más. El caso de Irak ha dejado claro que las intervenciones de ese tipo son tan difíciles y políticamente sensibles que solo una organización legitimada internacional y localmente tendrá posibilidades de éxito ⁸⁰. La generalizada reacción contraria a esta campaña se basó, en gran medida, en la acusación de que tras los teóricos intentos de construcción del Estado no había más que inconfesados intereses estratégicos. E incluso los más benévolo sospechaban que el verdadero objetivo era simplemente lograr un gobierno fuerte capaz de atajar el terrorismo en su territorio, y no un Estado capaz en el sentido amplio de la palabra⁸¹.

En cualquier caso, Irak no es solo un ejemplo emblemático de cómo un programa de construcción del Estado se arruina por falta de visión política e incomprensión del contexto concreto, sino de ausencia de un verdadero proyecto serio asociado al post-conflicto. A pesar de que dicha construcción del Estado debería haber sido el paso siguiente al derrocamiento de los regímenes afgano e iraquí, en ninguno de los casos pareció haber una previsión de acciones posteriores encuadradas en verdaderos proyectos globales.

Lamentablemente, el caso de Libia, casi una década más tarde, proporcionó sobradas evidencias de que la comunidad internacional -o la parte con mayor peso en la toma de decisiones, al menos- no había llegado a asimilar la mayoría de estas lecciones. Una vez más, se intervenía en un Estado y se provocaba un cambio sin un plan constructivo para el día después.

Estratégicos y operativos:

En el año 2003 este tipo de misiones de construcción del Estado o de consolidación de la paz encontraban reticencias en el seno de la ONU. Restricciones debidas, además de a cuestiones de fondo como el concepto de soberanía nacional y el principio de no intervención -estamos en una época anterior a la Responsabilidad de Proteger-, a dificultades técnicas para llevarlas a cabo, derivadas de la incapacidad de la Organización

⁸⁰ De hecho, según el informe, la única ventaja que puede haberse derivado del conflicto en Irak es un posible refuerzo del papel de la ONU en la escena internacional.

⁸¹ Que, como ya se ha comentado, no deja de ser la crítica general de quienes señalan una excesiva securitización en el tratamiento del problema de los Estados frágiles.

para abarcar todas las facetas de la fragilidad estatal⁸². Ante la percepción de que se trabajaba desde la excepcionalidad y no a partir de una estrategia clara, el informe daba una serie de directrices:

- a) Es necesario contar con tiempo y, a pesar de la inevitable y a veces dramática urgencia de ciertas medidas, no obviar los aspectos políticos del problema y su solución.
- b) Deben asumirse las propias limitaciones, actuar con prudencia y modestia, y mantener la comunicación precisa, informar, aclarar expectativas, etc., a fin de no desmoralizar innecesariamente.
- c) Elecciones: son frecuentes los éxitos técnicos en la celebración de elecciones, pero por lo general no consiguen sus objetivos políticos. Las elecciones no son el final de un camino ni un fin en sí mismas, sino un medio, una herramienta al servicio de la construcción del Estado que en el mejor de los casos dará sus frutos a medio o largo plazo. Unas elecciones demasiado rápidas pueden favorecer únicamente a los actores del conflicto armado y ahondar en las brechas sociales en lugar de contribuir a cerrarlas. Sin embargo, se reconoce que en ocasiones la falta de legitimidad de la presencia internacional no deja más remedio que acelerarlas para evitar males mayores.
- d) Sistema legal: es un proceso fundamental pero largo y complejo, y en el que es fácil poner expectativas irrealizables a corto plazo. Tampoco en este caso se trata de un trabajo meramente técnico, sino de naturaleza política, pues implica siempre cambios en las estructuras y relaciones de poder. En él el enfoque debe ser amplio, y tiene que contar con la experiencia y apoyo locales.
- e) SSR: va más allá de un mero entrenamiento o formación técnica, o de una actualización de medios, pues debe abordar la despolitización de los cuerpos de seguridad -o su neutralidad con respecto a las diferentes facciones- y lograr su supeditación a la autoridad civil. Así pues, su labor ha de incluir la constitución de un marco político que encare el problema en toda su extensión -desde las áreas de desarrollo y seguridad, e incluyendo a todos los actores relevantes-.

⁸² Lo cual parecía demandar, entre otras cosas, la creación de un órgano, dentro de Naciones Unidas, especializado y responsable. Como se verá, dicho órgano sería la Comisión para la Consolidación de la Paz.

- f) Acuerdos de paz: además de un primer e imprescindible freno a la violencia material, son una base fundamental para empezar con buen pie la construcción de la paz y del Estado. Pero al mismo tiempo no es infrecuente que tengan como consecuencia indeseada -en especial los acuerdos precipitados- la perpetuación de situaciones negativas, concediendo ventajas y protagonismo a actores beneficiados por el conflicto, impidiendo una evolución libre del panorama político, acentuando diferencias, etc. Si el gobierno resultante de ellos no es inclusivo y representativo, no estará legitimado ante la sociedad y su presencia no supondrá avance alguno. Y si la solución escogida es un sistema de reparto de poder -por cuotas, a menudo-, probablemente no constituirá una base sólida sobre la que construir nada a largo plazo -de hecho, explicitará divisiones y rivalidades, y tenderá a enquistarlas-.
- g) Papel de la diáspora: su importancia desde el punto de vista económico la hace importante también en cualquier proyecto. Aporta, por lo general, un capital humano que no suele haber en el país, aunque no es raro que esta diferencia levante suspicacias y la haga ser recibida con desconfianza. Puede agudizar la polarización y los extremismos, desde lejos, o puede aportar una visión más moderada.
- h) Saboteadores y enemigos de la solución: por razones económicas o de poder efectivo, siempre hay grupos contrarios al proceso de paz y a la construcción de un nuevo Estado. Es necesario identificarlos y minimizar su influencia.

Se insiste, por lo demás, en orientaciones básicas compartidas por otros actores: tener en cuenta el contexto sociocultural en el que se va a trabajar, tender a una apropiación local y, en definitiva, asumir que se trata de transformar una sociedad de modo que pase de tratar de solucionar sus problemas de un modo violento a otro más constructivo.

Todas estas son, recordemos, carencias que se le achacan a la Organización, y no conclusiones propias. Vemos por tanto, cómo, en un momento en el que otros organismos como el CAD están avanzando en sus enfoques teóricos del problema, a las Naciones Unidas se les demanda una evolución en la teoría y en la práctica que ponga más peso en la naturaleza política del tema, además de reclamarle, en cierto modo, que proporcione la orientación y el liderazgo que le corresponderían en la escena internacional hacia unos planteamientos más amplios, a más largo plazo y fundamentados en un conocimiento profundo y preciso del problema.

Un mundo más seguro

En 2005, año en el que se redacta la Declaración de París, la ONU celebra una cumbre emblemática que concluye el trabajo del llamado Panel de Alto Nivel sobre amenazas, retos y cambios, recogido en el informe “Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad compartida” (ONU, 2005a). Es además el año de la creación de la Comisión de Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz (PBC, *Peacebuilding Commission*). Se puede considerar, por tanto, que supone cierto punto de inflexión en su tratamiento del tema de la construcción del Estado.

La cumbre estuvo marcada, como es fácil comprender, por la preocupación por las nuevas amenazas a la seguridad. Amenazas entre las que tiene una presencia destacada el problema de la fragilidad de los Estados y sus consecuencias para la comunidad internacional⁸³. El informe “Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad compartida” recoge en repetidas ocasiones esta preocupación por -o a causa de- los Estados frágiles y señala la necesidad de que Naciones Unidas se adapte al nuevo escenario y, entre otras cosas, desarrolle la doctrina y las herramientas más apropiadas para afrontar la cuestión⁸⁴. No obstante, se debe subrayar que, del mismo modo que este ascenso al primer plano de la atención mundial surge de un temor por la seguridad, la securitización del problema imprime un sesgo evidente al informe.

Las referencias en el texto a esta nueva amenaza son constantes: la vulnerabilidad que presentan los Estados débiles de cara al tráfico de armamento convencional o nuclear, y como refugio de grupos terroristas -puntos 20 y 21-; la necesidad de prevenir nuevos conflictos en países en plena recuperación tras una guerra -punto 91-; la importancia del desarrollo económico, político y social y, en conjunto, la mejora de la situación estructural para reducir causas de fondo para el éxito del reclutamiento terrorista, así como el fortalecimiento de capacidades estatales para hacerle frente -148 a y d, y 155-; el problema de la corrupción estatal y del vínculo elites-delincuencia organizada -punto 169-, o la falta de instrumentos para hacer efectivo el Estado de derecho -177-, serían algunas de esas llamadas de atención. Hay, pues, referencias a la violencia estructural y, dentro de ella, a las razones políticas de fondo. Pero se constata, de todas formas, una inequívoca referencia a la seguridad como razón última de la implicación internacional.

⁸³ Y no tanto, conviene decir, para los propios Estados afectados.

⁸⁴ La ONU, en su informe “Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI”, reconocía sus limitaciones y lagunas a la hora de prestar asistencia a los países en situación difícil o de post-conflicto, y señalaba la necesidad de corregir esa carencia.

Junto a ellas, el documento hace una clara defensa de la consolidación de la paz como un proceso estrechamente ligado al de construcción del Estado:

(L)a tarea central de la consolidación de la paz, además de implantar la seguridad, consiste en establecer instituciones públicas eficaces que, mediante negociaciones con la sociedad civil, puedan establecer un marco de consenso para gobernar en un Estado de derecho. (ONU, 2005a)⁸⁵

En la línea que aquí se apunta, una y otra se plantean, cada vez más claramente, como dos pasos consecutivos y estrechamente ligados del mismo proceso de reconstrucción de una sociedad.

En una decisión coherente con las preocupaciones y enfoques recogidos en este documento, la ONU crearía, ese mismo año, la citada Comisión de Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, en cuyo estudio detallado nos detendremos más adelante.

Lecciones de Afganistán: Light Footprint

El antiguo Asesor Especial del Secretario General de la ONU, Lakhdar Brahimi, basándose fundamentalmente en su propia experiencia en el seno del programa de Naciones Unidas para la reconstrucción de Afganistán, elaboraba en 2007 el informe “Construcción del Estado en países en situación de crisis o post-conflicto” (Brahimi, 2007), en el que hacía una revisión general de los planteamientos de la ONU en esta área y señalaba los avances pero también las carencias que a su juicio mostraba en aquel momento la Organización.

Para Brahimi, la justificación inicial de la intervención en los Estados frágiles está necesariamente relacionada con la seguridad, pero describe dicha relación en un tono más humano, explicando cómo el abandono en el que se ha mantenido a esos países ha afectado y afecta tanto a la vida de sus habitantes como a las poblaciones del resto del mundo - contagio de inestabilidad, drogas, terrorismo, etc.-. Considera incuestionable la necesidad de ayudar a superar los efectos devastadores de un conflicto, pero reconoce la triste realidad de los datos: aproximadamente la mitad de los países donde se han llevado a cabo operaciones de paz ha vuelto a una situación de conflicto menos de cinco años después de que aquellas finalizaran. Brahimi achaca esta falta de eficacia a dos razones principales: desconocimiento e incomprensión de la situación, el lugar y la gente con los que se va a trabajar, y la poca prioridad dada por los actores internacionales a la reconstrucción institucional local.

⁸⁵ Punto 229.

Sin un sistema de gobierno autosuficiente y funcional, la paz y el desarrollo tendrán en el mejor de los casos una corta vida, y el fin del compromiso de la comunidad internacional llegará en unas condiciones muy alejadas de las ideales. (Brahimi, 2007)⁸⁶

El autor hace una dura crítica a la comunidad internacional al afirmar que, si bien la agenda de cooperación debería girar única y exclusivamente alrededor de los intereses de aquellos a quienes se pretende ayudar, la realidad es otra. Y que dichos intereses, si bien no son totalmente ignorados, a menudo se subordinan a otros externos, estratégicos, económicos o, en el caso de la ONU, de imagen y prestigio.

Por otro lado, la defensa del concepto de construcción del Estado como fin último de la ayuda es constante a lo largo de todo el texto.

En este documento, la construcción del Estado se considera sin ninguna duda el objetivo central de cualquier operación de paz.

El concepto de construcción del Estado está siendo cada vez más aceptado en la comunidad internacional y resulta claramente más adecuado para describir con exactitud lo que deberíamos intentar hacer en los países en situación de post-conflicto. (Brahimi, 2007)⁸⁷.

En su opinión, esta ayuda internacional, que tantas expectativas genera y de las que tantos dependen, debe organizarse, priorizarse y explicarse globalmente, y orientarse siempre en todas sus facetas hacia el objetivo final de la construcción del Estado. Y sin embargo, el autor considera que la ONU estaba todavía tratando de desarrollar los conceptos y capacidades necesarias para apoyar dicha construcción de un modo coherente y eficaz⁸⁸.

El esfuerzo post-conflicto no logra efectos duraderos sin orientarse hacia la construcción del Estado, insiste. La sustancia y los métodos deben cambiar. Ahora hay una ayuda masiva inicial que tarda poco en debilitarse y no deja poso por no haberse utilizado para fortalecer y hacer autosuficientes las estructuras locales: “para fomentar y garantizar la paz y la estabilidad, no hay alternativa a unas instituciones estatales viables y responsables, capaces de proporcionar servicios, mantener la legalidad y apoyar el desarrollo económico” (Brahimi, 2007)⁸⁹. La comunidad cooperante debe asumir que la ayuda es solo eso, ayuda, pero que la agenda de reconstrucción debe ser nacional.

En consecuencia, Brahimi introduce el concepto de enfoque de mínimo impacto (*light footprint approach*), relacionado en gran medida con el principio de no dañar, y que propugna una asociación estrecha entre actores locales e internacionales, quienes en todo

⁸⁶ Pág. 2.

⁸⁷ Págs. 4 y 5.

⁸⁸ Lo que le llevará a detenerse en el papel de la PBC, como se verá.

⁸⁹ Pág. 5.

caso deben entender que están solo de paso, que aunque su papel es fundamental no tienen derecho a apropiarse del proceso ni a imponer sus puntos de vista. En este sentido, la experiencia afgana le sirve para ilustrar cómo, si bien la intervención internacional no tardó demasiado en dar una serie de pasos importantes -elección de un presidente y un Parlamento, redacción del borrador de una constitución, comienzo del programa de formación de las Fuerzas Armadas, entrega de armas por parte de los bandos, etc.- y ha podido proporcionar servicios a la población, los donantes -incluidas las Naciones Unidas- han trabajado a través de estructuras paralelas que han cumplido su función pero han minado la credibilidad del incipiente Estado en lugar de apoyarla.

En consonancia con otros análisis críticos, Brahimi hace una serie de consideraciones generales, como la necesidad de distanciarse del concepto weberiano de Estado para centrarse en su funcionalidad y sus cometidos en materia de seguridad, economía y sociedad; o la importancia de establecer un círculo virtuoso confianza-responsabilidad, y de que la población asuma sus derechos y deberes. Además, y también en la línea de análisis precedentes y de esta tesis, destaca la importancia del aspecto político del proceso y de la relación sociedad-Estado como eje vertebrador de la construcción del Estado: la paz debe ser vista como el resultado de un proceso verdaderamente inclusivo.

Para Brahimi, los pasos fundamentales a dar en la construcción del Estado son de naturaleza eminentemente política, llamativamente alejados de otras medidas aparentemente más prácticas y funcionales propugnadas con frecuencia por otros autores u organismos, y en algunos casos casi opuestos a lo que ve sobre el terreno:

1) Proceso constituyente:

Lo considera decisivo para el éxito de todo el proceso, como marco de principios y reglas del juego que definirán la política, la relación sociedad-Estado y el contrato social. Pero al mismo tiempo advierte de que no es un fin en sí mismo sino un instrumento, y alerta del peligro de caer en errores habituales. Según Brahimi, una constitución demasiado prematura difícilmente va a poder ser el fruto de un consenso general, e incluso, si se basa en unos acuerdos de paz muy a menudo logrados a base de concesiones excesivas, puede agravar divisiones e institucionalizar desequilibrios y exclusiones.

También Brahimi considera que este proceso constituyente debe ser eminentemente político y endógeno, de modo que recoja las inquietudes de la sociedad y al mismo tiempo se adapte a los cambios que esta puede asumir. La propuesta debe ser realista, y aunque

no se mimetice con la costumbre y los usos locales, debe tenerlos en cuenta y adaptarse, partir de ellos si pretende ser viable. La tendencia a dar por sentadas recetas universales y a imponer modelos ajenos es fuerte, pero da malos resultados. Se debe llevar a cabo un proceso inclusivo, amplio, donde se recabe información de toda la población y se tengan así en cuenta sus peculiaridades, expectativas, etc.

El informe concluye este apartado afirmando que la comunidad internacional, con la ONU a la cabeza, no estaba capacitada entonces -año 2007- para asesorar convenientemente en este proceso, ni en el calendario de un proceso constituyente. El trabajo en Afganistán daba pruebas de ello.

2) *Procesos electorales:*

Al igual que las constituciones, las elecciones no son la meta final ni la solución a todos los males de un Estado que carezca de un gobierno efectivo: “la tendencia apresurada a igualar democracia y elecciones amenaza con confundir el objetivo con el mecanismo, y a menudo conduce a una reactivación del conflicto”⁹⁰. También en este caso la precipitación puede exacerbar las divisiones de la sociedad y agravar sus conflictos en lugar de unir y promover la confianza y la cooperación. Si las elecciones están demasiado cerca del conflicto los protagonistas de este pueden beneficiarse de su situación de fuerza, en detrimento por ejemplo de grupos civiles que hayan jugado el papel de víctimas.

La comunidad internacional debe trabajar en el fondo del proceso y no centrarse en los logros superficiales. Lo cual supone, entre otras cosas, asumir que los plazos son esenciales y deben respetarse.

3) *Reintegración y reconciliación nacional:*

Se subraya en este punto la importancia de los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), no siempre contemplados en los acuerdos de paz y sin embargo fundamentales. La reintegración de los excombatientes hará que no dinamiten la consolidación de la paz. Debe conseguirse que se conviertan en actores pacíficos y normales de esa sociedad, que tengan interés en su pacificación y en su desarrollo, que la economía de paz les beneficie -se insiste en la importancia de la motivación económica-. Que se conviertan, en definitiva, en ciudadanos en disposición de participar de la vida normal en sociedad. La reconciliación sin exclusiones, por su parte, es imprescindible

⁹⁰ Pág. 10.

para alcanzar la seguridad y la paz. El sentimiento de comunidad y de igualdad ante la ley sostiene las instituciones y las legitima.

4) *Estado de derecho:*

Los acuerdos y reglas del juego del proceso político no sirven para gran cosa si a partir de ese momento la sociedad no percibe la igualdad de todos ante la ley. Es difícil pasar de una situación donde impera la ley del más fuerte a otra donde rige el Derecho. Por eso es importante habilitar los instrumentos necesarios para hacer efectivo este sistema legal. Un sistema judicial eficiente y legítimo, fuerzas de seguridad eficaces y subordinadas a la autoridad civil, instituciones fiables y no corruptas, etc., son elementos imprescindibles para restaurar la justicia, el orden, la responsabilidad, la confianza y la legitimidad. Pero las soluciones concretas deben adaptarse al entorno concreto, al escenario, a los usos y costumbres, y no importarse del exterior sin tener en cuenta su destino final.

5) *Enfoque de mínimo impacto:*

Afirma el informe que incluso en los peores contextos post-conflicto hay capacidades y recursos humanos locales con los que contar para la construcción del futuro Estado. Y que debe hacerse: no caer en la tentación de sustituirlos sino apoyarlos y concederles protagonismo. Se asume que la ayuda externa es esencial, y que a menudo la urgencia por mejorar la situación hará difícil esperar por esas capacidades locales, pero debe tenerse siempre presente, en palabras de Brahimi, que “no hay justificación para mantener al personal internacional un día más de lo necesario”. Un principio básico de la ayuda internacional sería hacer todo lo posible para ser prescindible cuanto antes.

Y esto es el principio de mínimo impacto, que trataría de evitar el deterioro de la relación sociedad-Estado que la presencia extranjera pudiera causar -por ejemplo debido a que los impuestos se conviertan en algo superfluo, o porque los servicios se consideren concesiones de los extranjeros-. No se trata de limitar la cooperación internacional ni sus recursos, ni de precipitar su salida del país -de hecho se insiste en la importancia de que el compromiso sea a largo plazo-, sino de asegurar la participación y el protagonismo locales en la mayor medida posible.

Vemos por tanto que Brahimi señala las carencias de la Organización e indica la dirección a seguir para mejorar los resultados. Y que dicho replanteamiento de instrumentos y objetivos pasa por traer a primer plano una serie de pasos y procesos con

un claro contenido político, no alejados de los revisados al tratar la producción teórica del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

Se puede comprobar, por tanto, que las críticas vertidas sobre la actuación real de la comunidad internacional están en la línea de reclamar política y un mayor protagonismo de la relación sociedad-Estado, aunque no siempre se sintetizan expresamente en esa idea, sino que la vayan conformando componente a componente. Al mismo tiempo, desde el punto de vista de nuestra tesis resulta llamativo que, incluso en un análisis completo como este, falte la explicitación de un objetivo. O, dicho de otro modo, que ese fin último se sobreentienda y se considere el resultado de una suma de objetivos parciales, no siempre interrelacionados sobre el papel.

La Comisión para la Consolidación de la Paz (PBC) y la arquitectura de la paz

En 2005, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad creaban, mediante sus respectivas resoluciones A/60/180 y SC 1645, la Comisión para la consolidación de la paz (*Peacebuilding Commission*, PBC), que nacía con la misión de organizar recursos y asesorar o proponer estrategias integradas para la consolidación de la paz y la recuperación post-conflicto. Centraba por tanto su atención en dicha reconstrucción, en la construcción de instituciones y en el desarrollo sostenible en países que salen de un conflicto. Su mandato específico incluía (ONU, 2005b):

- Proponer estrategias integradas para la consolidación de la paz y la recuperación post-conflicto.
- Ayudar a garantizar una financiación segura para las actividades de recuperación inicial y las inversiones necesarias a medio y largo plazo.
- Prolongar la atención de la comunidad nacional sobre la recuperación post-conflicto.
- Desarrollar mejores prácticas en cuestiones que demandan una amplia colaboración entre actores procedentes de las áreas política, de seguridad, humanitaria y de desarrollo.

La Comisión es un órgano asesor intergubernamental ideado con el propósito de mejorar la capacidad de la comunidad internacional en la extensa agenda de paz. Debe jugar un papel esencial a la hora de unir y coordinar a todos los actores relevantes en la materia, incluidos donantes internacionales, instituciones financieras internacionales, gobiernos estatales, países con efectivos militares comprometidos, etc., a los cuales ella debe acercar al gobierno

de cualquier país necesitado de apoyo con el fin de debatir y decidir las estrategias de consolidación de la paz a largo plazo. Cubre así un hueco fundamental dentro del sistema de Naciones Unidas en el proceso de transición ayuda-desarrollo, asegurando entre otras cosas que la financiación es suficiente para acometer los proyectos menos inmediatos y que no se pierde la visión global del proceso. La Comisión ha de mantener su compromiso en el país mientras persista el riesgo de que el conflicto resurja.

En 2007, Lakhdar Brahimi concluía su ya comentado informe sobre la construcción del Estado haciendo una valoración de los dos primeros años de vida de la Comisión. Dicha valoración reconocía los avances que la PBC había logrado en su propósito de mejorar la coordinación interna de Naciones Unidas y su comunicación con el resto de organismos internacionales y donantes bilaterales involucrados en esta área de trabajo, pero señalaba también algunas carencias en el ámbito del trabajo post-conflicto:

- No haber asumido todavía el objetivo estratégico de construir instituciones nacionales y locales capaces no solo de asegurar el bienestar y la seguridad de sus poblaciones, de proporcionar los servicios básicos y mantener la ley y el orden, sino de abordar las causas subyacentes de los conflictos sostenidos de esa sociedad.
- Según Brahimi, ya que la Comisión es un intento de la ONU de situar la construcción del Estado como eje central de las intervenciones en situaciones post-conflicto, debería tratar de imponer un enfoque más coherente, que evitase la distinción artificial entre mantenimiento de la paz, recuperación y cooperación al desarrollo.
- No haber logrado que la atención internacional sobre la construcción del Estado se mantenga en grado suficiente una vez pasado el momento álgido post-conflicto.
- No haber logrado integrar todavía el trabajo de las diferentes agencias de la ONU.

Vemos en el primer punto una referencia clara al trasfondo de las problemáticas abordadas, y lo que a nuestro entender es una llamada inequívoca a un enfoque y una solución políticas: los únicos que, por definición, pueden poner sobre la mesa ese conflicto subyacente, tratarlo y buscarle una solución apta para la comunidad afectada. En el segundo punto, Brahimi está en cierto modo anticipando la visión del proceso de pacificación, ayuda y recuperación como un todo. Algo que ha de llevarse a sus últimas consecuencias para situar, acto seguido, la construcción del Estado y la búsqueda de la paz positiva como fin último. Hay una llamada, pues, a abordar los problemas de fondo, a abordar esas causas

subyacentes que están siempre relacionadas con la estructura real de poder, y con la relación de ese poder con su sociedad. Y hay, a continuación, una llamada a la coherencia, a adoptar una visión amplia y comprensiva que, al margen de clasificaciones analíticas, asuma que el problema de una sociedad en situación de fragilidad -sea cual sea el origen inmediato de esta- es siempre el mismo a lo largo del tiempo, independientemente de qué efectos sean más visibles en las diferentes etapas de su evolución. Ambas cosas -centrarse en los objetivos fundamentales y ampliar la perspectiva- son señaladas, conviene recordar, porque se echan en falta en la Comisión.

Tras sus cinco primeros años de vida, en 2010 la PBC fue sometida a una Revisión de la arquitectura de consolidación de la paz de NN.UU. (ONU, 2010), que pretendía evaluar sus logros y progresos y, sobre ellos, redefinir su orientación. La ONU se proponía con este análisis hacer reaccionar a la comunidad internacional y estimular el compromiso colectivo para afrontar la consolidación de la paz de un modo más decidido y comprensivo. En palabras de su Secretario General, debía investigar:

(C)ómo promover la apropiación nacional, cómo evaluar los progresos, cómo fortalecer la relación entre actores de desarrollo y de seguridad, cómo mejorar la mutua rendición de cuentas entre los países donantes y los países socios, y cómo aumentar la coordinación y las sinergias entre los distintos órganos y agencias de Naciones Unidas, y entre estas y el resto de actores internacionales relevantes⁹¹.

La Revisión consideró la labor de la Comisión, en líneas generales, válida y útil, pero reconoció que las metas que se habían marcado en 2005 estaban todavía por alcanzar, e hizo hincapié en la necesidad de obtener resultados materiales más tangibles para los países beneficiarios, pues las necesidades y problemas que cinco años antes habían justificado su creación seguían igual de vigentes⁹².

La Revisión se acomete partiendo de seis postulados básicos desde los que se lleva a cabo el análisis. De ellos, es especialmente interesante el segundo, enunciado como la imperiosa necesidad de lograr la apropiación local⁹³.

⁹¹ Comentarios a la consulta informal sobre la *2010 Review of the UN Peacebuilding Architecture* [<http://www.un.org/peace/peacebuilding/Statements/SG/peacebuildingreview17feb2010.pdf>]

⁹² ONU (2010) "(...) While the hopes that accompanied the 2005 resolutions have yet to be realized, the needs that gave rise to those resolutions remain as great as ever. Indeed, the peacebuilding challenge continues to grow: the World Development Report 2011 will confirm that conflict remains the single most important impediment to development" (*Introduction, Context*, punto 3).

⁹³ "La apropiación nacional no es algo meramente deseable o políticamente correcto; es un imperativo, algo absolutamente esencial si la consolidación de la paz se pretende profunda. La comunidad internacional debe comprender los límites de su papel como comadrona en el proceso de nacimiento nacional" (ONU, 2010, pág. 9).

El informe, aunque valora positivamente el trabajo realizado y los méritos de algunos de los miembros, afirma que la Comisión no tiene todavía el protagonismo sobre el terreno, ni las relaciones, ni la importancia dentro de la organización de NN.UU., ni la influencia internacional, que se esperaba y debería. Y en consecuencia hace una serie de recomendaciones, algunas concretas ⁹⁴ y otras más genéricas, entre las que destaca la necesidad de que la Comisión no se vea como un organismo técnico o un equipo de ejecución de proyectos sino como un actor esencialmente político⁹⁵, pues solo asumiendo este papel político podrá ocupar el lugar que le corresponde. De nuevo, se reclama más política.

La construcción del Estado como solución estructural

Como hemos dicho, dentro de Naciones Unidas son varios los organismos y agencias que de un modo u otro tratan el problema de la construcción del Estado. Si bien la Comisión para la Consolidación de la Paz se ha erigido ya, probablemente, en la principal referencia en la materia, no está sola a la hora de analizar esta cuestión y proponer enfoques desde los que abordarla. Así, el vasto Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuya labor es de vital importancia en el área de la cooperación internacional, se ha acercado al problema de la fragilidad del Estado en la medida en que lo incluye entre las causas principales de subdesarrollo socioeconómico y conflictividad. Entre sus cometidos se encuentra la creación y fortalecimiento de las capacidades para prevención, gestión y resolución de conflictos; responsabilidad ejercida principalmente por su Oficina para la Prevención de Conflictos y la Recuperación (BCPR, en sus siglas en inglés). En 2009 extendió su labor al apoyo a la gobernanza y la creación de Estados eficaces, legítimos y resilientes como salida a situaciones de fragilidad y post-conflicto.

El enfoque mostrado por la BCPR en sus sucesivos informes anuales destaca básicamente la función de la construcción de la paz como herramienta para luchar contra la violencia estructural, en un planteamiento realmente interesante desde el punto de vista del que parte esta tesis. La reconciliación, la respuesta a las expectativas, la solución a los problemas más acuciantes y, en definitiva, la paz, son objetivos de la construcción del Estado. Como vemos,

⁹⁴ Por ejemplo, incrementar la atención a la creación de capacidades tanto en las administraciones nacionales como en los partidos políticos y la sociedad civil (incluyendo las organizaciones de mujeres), con el fin de conseguir experiencia y asegurar la sostenibilidad de los logros.

⁹⁵ Puntos 168 y 169.

se está hablando de la búsqueda de la paz estructural como objetivo de la construcción, y por tanto como referencia para la conformación y búsqueda del Estado.

Este carácter de herramienta de la construcción del Estado en los Estados frágiles, de medio más que de fin, se vuelve a destacar en los análisis efectuados por el Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación en Desarrollo Social (*United Nations Research Institute for Social Development*, UNRISD), agencia independiente que basa su trabajo en la convicción de que no es posible elaborar y desarrollar políticas efectivas de desarrollo sin comprender previamente el contexto sociopolítico en el que se ha de trabajar. UNRISD ha centrado gran parte de su labor de investigación en el problema de la pobreza y, en consonancia con su línea de trabajo, ha sostenido siempre la inutilidad de afrontarla aisladamente, sin integrar su tratamiento en un enfoque mucho más amplio que tendría como principal objeto el propio Estado en conjunto. Se trataría, una vez más, de abordar los problemas estructurales de fondo.

La conexión entre este planteamiento y la construcción del Estado es obvia (UNRISD, 2010):

- La salida de la pobreza no radica exclusivamente en lograr un determinado crecimiento económico, sino en una serie de transformaciones estructurales del sistema que traduzcan ese beneficio en beneficio social. Deben habilitarse mecanismos de redistribución que garanticen la igualdad.
- Los indicadores absolutos de nivel de renta no son fiables, pues unos buenos valores son perfectamente compatibles con una situación de desigualdad económica dentro de la sociedad, que seguiría constituyendo un foco de conflicto⁹⁶.
- Las políticas sociales, centradas sobre todo en educación, sanidad y servicios sociales, son decisivas. A menudo asequibles incluso para economías pobres, son un poderoso instrumento transformador de la estructura social.
- Las políticas sociales y económicas tienen implicaciones políticas, y por tanto deben ser el resultado de un proceso decisorio político. Vuelve a surgir la controvertida cuestión de los gobiernos tecnócratas y del contenido político de casi cualquier decisión concerniente al esfuerzo de una sociedad y el rumbo que elige.

⁹⁶ Uno de los muchos ejemplos de esta divergencia entre datos macroeconómicos y situación económica social está constituido por Mozambique, como se verá al abordar su estudio de caso.

- El acuerdo político, las reglas del juego que definan la situación política, son determinantes para la reducción de la pobreza, facilitándola u obstaculizándola: participación ciudadana, expresión, articulación de demandas, respuesta del Estado, etc.
- Debe estudiarse el contexto local y elegir la solución que mejor se adapte a él. Hay diferentes modelos de desarrollo y diferentes vías para reducir la pobreza, y solo la adecuada a cada caso concreto será válida. Y esta adecuación vendrá dada por la participación de la sociedad en su elaboración.

Esta misma idea de trabajo global y de necesidad de buscar que las soluciones partan de la propia sociedad que sufre los problemas, esta concepción del desarrollo como una labor estructural sustentada en última instancia en un proceso político, se explicitaba más pormenorizadamente en un documento previo de Adrian Leftwich, de sumo interés, publicado dentro del Programa de Reducción de la Pobreza y Regímenes Políticos de UNRISD. Se trata de “Estados en desarrollo, Estados efectivos y reducción de la pobreza: la importancia de la política” (Leftwich, 2008).

La necesidad de Estados efectivos como condición previa necesaria para el crecimiento integrado, la reducción de la pobreza y las estrategias de bienestar inclusivo, requiere que los donantes y las agencias internacionales (...) inviertan en el proceso político. (Leftwich, 2008)⁹⁷

El trabajo de Leftwich está orientado básicamente a cuestiones de desarrollo, y más concretamente a la reducción de la pobreza, pero los planteamientos que en él se exponen - no es posible solucionar problemas estructurales de fondo con supuestas soluciones técnicas provenientes de arriba, que pretenden, en suma, acabar con los síntomas sin abordar sus causas- son válidos para la construcción del Estado en términos generales. Leftwich asegura que no es posible el desarrollo socioeconómico sin un Estado sólido y efectivo, y que el gran error en el modo de abordar ese problema ha sido considerar que la construcción de dicho Estado era una labor técnica y centrada estrictamente en las instituciones, que podía además ser ejecutada de arriba a abajo. La raíz de este error, sostiene, ha sido obviar la naturaleza esencialmente política del Estado, y por tanto de su proceso de construcción. Será ese proceso político, a su juicio, el único que podrá generar soluciones para el país. Soluciones que tendrán su propio ritmo y sus peculiaridades, y muy probablemente no se adecuarán a los deseos de los donantes, pero que de otro modo no serían las idóneas.

⁹⁷ Pág. 21.

Dicho de otro modo: el crecimiento y la justicia social -que constituyen el objeto de estudio del autor- necesitan un Estado eficaz y que promueva el desarrollo, pero tal Estado será posible únicamente como resultado de un proceso político que abarque la sociedad entera. Esto último le lleva a decir que, al margen de las muchas dificultades apuntadas hasta ahora, la cooperación internacional al desarrollo debe enfrentarse a la complicada tarea de identificar, dentro de una sociedad, a los actores políticos deseosos y capaces de participar en ese proceso político. De identificar, apoyar y asesorar a las fuerzas sociales que harán posible el consenso y la unión que en esos momentos de negociación social se requieren.

Es preciso, pues, aceptar y asumir la naturaleza política del problema y la naturaleza política de la solución. Solución que vendrá determinada por el contexto histórico y cultural, por los equilibrios de poder, las percepciones mutuas, el entorno, las condiciones socioeconómicas, etc., en lo que constituye un proceso o conjunto de procesos que en ningún caso se limita a los protagonizados por unos cuantos especialistas y escenificados en instituciones o foros concretos. Es un proceso público y privado, formal e informal, nacional y local, que se desarrolla en varios niveles. Uno de ellos es el que vemos a diario en nuestras sociedades, el juego político cotidiano protagonizado por los políticos; el otro, al que Leftwich le concede una importancia capital, es el de decisión de las reglas del juego. En este nivel ha de alcanzarse un acuerdo sobre dichas reglas, y sobre las reglas para cambiar las reglas. Se determinan las normas, condiciones y límites del debate y la rivalidad política, de la lucha por el poder y de su uso, de la toma de decisiones y de la responsabilidad política. Hoy en día habitualmente se formalizan en súper leyes como las constituciones estatales, pero pueden estar definidas también por elementos informales, a menudo tácitos pero igualmente sólidos.

Debe destacarse que este acuerdo base de la convivencia política se ha apoyado siempre en -o ha sido posible gracias a- otro acuerdo previo, pocas veces explícito, sobre los objetivos socioeconómicos y políticos de una sociedad, sobre qué sociedad se quiere -aunque este modelo pueda, por descontado, evolucionar con el tiempo-. Acuerdo que en pocas ocasiones se ha alcanzado fácilmente y sin conflicto, pero que es decisivo para dotar a una sociedad de la resiliencia que necesita para asumir los cambios sin ver amenazada su estabilidad. Un síntoma de avance hacia esa resiliencia es la paulatina asunción de que los beneficios de alcanzar el poder y los costes de perderlo no pueden ser excesivos ni drásticos, que un sistema en el que el ganador se lo lleva todo es frágil e impide además avanzar hacia el

interés general⁹⁸, y por tanto no es válido. La implantación de la democracia ha venido acompañada, históricamente, de ese cambio de fondo en los planteamientos.

Este modelo de sociedad deseable del que hablamos, y al que ha de tender la construcción del Estado, vendrá dado, desde nuestro punto de vista, por la consecución de una situación de paz estructural y cultural. Esto no presupone un modelo único ni un molde en el que hacerla encajar, pero sí una respuesta aceptable a las demandas de la población, que en realidad tendrá muchos elementos comunes en cualquier sociedad. Es decir, esos objetivos políticos y socioeconómicos de los que se habla pueden concretarse de muy distintas maneras, pero en cualquier caso compartirán su capacidad para satisfacer unas expectativas. Conseguir dicha satisfacción en el conjunto de una población implica siempre la eliminación de la violencia directa, de la violencia cultural, y de cualquier tipo de represión o explotación.

Visión global de la ONU sobre la construcción del Estado

El principal obstáculo de Naciones Unidas al encarar el problema de la construcción del Estado en situación de fragilidad o post-conflicto es el habitual en el seno de la Organización: su propia envergadura y variedad interna, y la consiguiente dificultad para llegar a posturas teóricas unificadas y adoptar unos mecanismos operativos coherentes y coordinados que después sirvan de base para la acción sobre el terreno.

A la vista de los múltiples ejemplos habidos en los últimos años en el mundo, pero especialmente tras el sonoro fracaso de la posguerra en Irak, la ONU ha sido duramente criticada. Se le ha achacado un retraso en su análisis teórico del problema de la construcción del Estado y en la adecuación de sus propios medios a dicho reto, se le ha acusado de mantener enfoques tecnocráticos con poca o ninguna atención al trasfondo político del proceso, y de insistir en enfoques exógenos hace tiempo descartados por otros organismos e instituciones. A la par, se le ha ido exigiendo un compromiso duradero definido por objetivos a largo plazo, una labor a un nivel más profundo a la hora de encarar cuestiones como los acuerdos de paz o la celebración de elecciones, un mayor apoyo a las reformas de los sistemas legales y a los procesos SSR, etc.

En los últimos años la ONU ha aprendido, no sin coste, de sus propios errores. Los pobres resultados cosechados sobre el terreno la han hecho volverse hacia planteamientos que ya

⁹⁸ De nuevo uno de los casos de estudio elegidos, Haití, constituye un ejemplo palmario de esta situación.

tienen en cuenta el trasfondo político de los problemas y contemplan métodos de trabajo que se orientan de abajo a arriba y buscan la inclusión de la población local. Asimismo, ha tratado de paliar una de sus principales carencias, como era la falta de una figura institucional claramente protagonista en el terreno de la construcción del Estado, que contribuyese a superar un acercamiento al problema en cierto modo circunstancial y poco asentado en la estructura de la Organización. La Comisión para la Consolidación de la Paz fue creada para cubrir esa laguna, para acabar con esa excepcionalidad, y al mismo tiempo puso de relieve la estrecha relación que en el seno de Naciones Unidas se establece entre consolidación de la paz y construcción del Estado. La labor de la Comisión es actualizar los planteamientos de Naciones Unidas, desarrollar herramientas para llevarlos a cabo y traer la construcción del Estado al primer plano de la agenda internacional.

Como se verá más adelante, en la actualidad la ONU está implicada activamente, junto con Estados y organismos diversos, en el llamado Diálogo Internacional sobre Construcción del Estado y Consolidación de la Paz. En lo que es un signo claro de avance y apertura de posturas por parte de la Organización, la ONU participa y apoya foros como el ya mencionado g7+ e iniciativas como el *New Deal*⁹⁹. Unos y otros suponen una oportunidad para aproximarse al problema de un modo más incluyente, desde unos planteamientos más amplios y con unas metas centradas sin matices en las necesidades de fondo de los Estados afectados.

La Agenda de Desarrollo Post 2015

En último lugar por lo que a Naciones Unidas respecta, es preciso detenerse en la llamada Agenda de Desarrollo post 2015¹⁰⁰, en qué es y en qué estado se encuentra actualmente, por las importantes implicaciones que es lógico prever tendrá sobre el problema de la fragilidad estatal y el modo de abordarlo por parte de la comunidad internacional.

Puede decirse que la Agenda de desarrollo para después de 2015 nace ante la expiración del plazo que los Objetivos de Desarrollo del Milenio se habían marcado -año 2015-, y que lo hace con la vocación de sustituirlos y, en cierto modo, mejorarlos gracias a las enseñanzas extraídas tras esta década y media de experiencia. Los ODM han cosechado logros y, sin

⁹⁹ Que ocupará el último epígrafe del presente capítulo.

¹⁰⁰ Tema que, desarrollado en toda la extensión que merece, sobrepasaría y en cierto modo desvirtuaría el objeto de esta tesis. Por ello, nos limitaremos a mostrar una visión general de cómo ha nacido, cuál es su situación actual, cuáles sus protagonistas y qué objetivos persigue.

duda, el gran esfuerzo global que han supuesto se ha traducido en la mejora de las condiciones de vida de buena parte de la población mundial, pero, por una parte, es un proyecto que llega a su fin, y por otra, son precisamente las deficiencias detectadas a lo largo de estos años, las limitaciones de los resultados obtenidos, las que aconsejan corregir el rumbo del trabajo internacional en desarrollo.

En enero de 2012 el Secretario General de Naciones Unidas nombraba un grupo de trabajo para poner en marcha dicha agenda. En junio de ese mismo año el grupo presentaría su primer informe preparatorio, “El futuro que queremos para todos” (UN System Task Team, 2012), con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible¹⁰¹.

El informe parte de la premisa de que, a pesar de los logros alcanzados con el gran proyecto de los ODM, es necesario cambiar la forma de trabajar en desarrollo. Por un lado, el avance no ha sido el que se pretendía, y por otro, se ha podido comprobar cómo, en ocasiones, las macro cifras halagüeñas ocultan realidades menos optimistas. Y, en consecuencia, da una serie de recomendaciones, necesariamente genéricas y con vocación de primera aproximación sobre la que seguir trabajando. Recomienda, el Grupo, tomar como referencia tres principios fundamentales: los derechos humanos, la igualdad y la sostenibilidad. Y aconseja hacerlo trabajando en cuatro dimensiones principales: a) desarrollo social inclusivo; b) desarrollo económico inclusivo; c) sostenibilidad medioambiental, y d) paz y seguridad. Por tanto, hay un cambio en esta nueva aproximación, de la que puede decirse que en ningún caso plantea metas solo cuantitativas, sino que en todas ellas introduce un matiz cualitativo: las cuatro dimensiones a atender no se limitan a marcar unos niveles a alcanzar, sino que nos dicen qué aspecto deben tener esos niveles, qué requisitos deben cumplir. No hablamos ya de cifras globales de, por ejemplo, pobreza, sino que nos paramos a ver cómo se llega a esas cifras y qué realidad hay tras ellas.

El informe señala ciertas carencias o debilidades de los ODM, y en líneas generales se propone un planteamiento más incluyente, en el que el protagonismo no recaiga tan señaladamente en el donante, sino que busque la construcción de abajo a arriba, se centre en la seguridad humana y, como hemos dicho, no se limite a macro indicadores sino que evalúe sus implicaciones sobre el terreno.

¹⁰¹ Más conocida como Río+20.

En julio de 2012 el Secretario General Ban Ki-moon anunciaba la creación del Panel de Alto Nivel que asumiría la labor de asesoramiento en el diseño de la Agenda post 2015, y nombraba a sus integrantes. Sería ante dicho Panel, y como parte de la labor de preparación a la Agenda para después de 2015, que Lockhart y Vincent presentaban, en mayo de 2013, su informe “Poniendo fin a la pobreza extrema en situaciones de fragilidad o afectadas por un conflicto” (Lockhart & Vincent, *Ending extreme poverty in fragile and conflict-affected situations*, 2013). Informe que, a pesar de centrarse en un aspecto concreto de los muchos que deberían abordar los nuevos objetivos de desarrollo, aporta valoraciones aplicables al problema general y proporciona además un análisis sobre la situación en situaciones de fragilidad y post conflicto que será de gran interés. Así, en el informe se plantean, entre otras, las siguientes cuestiones cruciales: el contexto cambiante de la fragilidad, el papel fundamental de las instituciones -encargadas de establecer las reglas formales e informales del juego político- como obstáculos o impulsoras del desarrollo, el impacto de los ODM en situaciones de fragilidad o conflicto, y las implicaciones de las concepciones actuales sobre conflicto y fragilidad en la Agenda de Desarrollo post 2015.

Con respecto al contexto de la fragilidad, el informe lo dibuja con una serie de datos que justifican, al mismo tiempo, la necesidad de seguir considerándola una de las prioridades de la comunidad internacional por razones tanto humanitarias como económicas y de seguridad:

- Mientras que el número de personas viviendo en la pobreza extrema ha disminuido en los últimos años, estamos a punto de ver cómo la mayoría de ellas vivirán en Estados frágiles o afectados por conflictos.
- La percepción de la distancia cada vez mayor entre ricos y pobres no solo es un dato que refleje la realidad sino también una causa, a su vez, de inestabilidad.
- Actualmente, la mayoría de los Estados frágiles son países con ingresos medios, no bajos, en contra de lo que sucedía hace apenas unas décadas.
- El flujo de dinero hacia estos países ya no proviene solo de la ayuda oficial internacional. Además de que esta se ha diversificado -y es discutible si eso es positivo o no-, el peso de la inversión privada es cada vez mayor. Pero esto plantea dudas sobre las posibles consecuencias: ¿es ayuda o mera inversión basada en la rentabilidad?, ¿cómo cambian los objetivos, los criterios y las prioridades con ella? Según los autores, el cómo se materialice esta nueva inversión puede tener consecuencias socioeconómicas importantes. En otras palabras, la inclusividad y repercusión social del comercio y la

inversión dependerán de cómo sea esta y a qué intereses obedezca -la llamada maldición de las materias primas es un ejemplo claro de hasta qué punto la ecuación “mayor inversión igual a mayores beneficios” es falsa-.

- Nueve de cada diez muertos en conflictos en la actualidad lo son del crimen organizado o de conflictos internos. La manifestación de la violencia, su inicio y su cese, son diferentes de cómo lo han sido históricamente, y la división entre conflicto y paz, cada vez más borrosa.
- La degradación medioambiental afecta sobre todo a la población más pobre de los Estados frágiles.

El texto afirma que la Agenda post 2015 debería reconocer la importancia capital del problema, pero al mismo tiempo asumir que la ayuda internacional es solo un ingrediente más -aunque fundamental- de entre los que se necesitan para superar el conflicto y la fragilidad: nuevos actores, el papel de los gobiernos locales, el papel de las sociedades, etc. Por tanto, los objetivos que reemplacen a los OMD tendrían que reflejar no solo las metas que la comunidad internacional persigue sino las que buscan las sociedades y gobiernos afectados. Es necesario también matizar esas metas y no generalizar, adaptándolas a cada caso, que debe ser abordado en toda su complejidad y singularidad. Se plantean varias alternativas a la hora de definir estos nuevos objetivos:

- a) Superar los objetivos meramente desarrollistas, en la línea de las cuatro dimensiones básicas apuntadas en el informe del Grupo de Trabajo de Sistema de Naciones Unidas: desarrollo social inclusivo, sostenibilidad medioambiental, desarrollo económico inclusivo y, por último, paz y seguridad.
- b) Introducir en los objetivos e indicadores el punto de vista concreto de la superación del conflicto y la fragilidad, centrándose en la capacidad y legitimación de las instituciones.
- c) Añadir un objetivo más, centrado en el conflicto y fragilidad o la gobernanza, que recogería las necesidades de los Estados frágiles¹⁰².

¹⁰² Introduce en este punto una referencia a los Objetivos para la consolidación de la Paz y del Estado (OPE), adoptados por el G7+, y que se verán en el punto 3.2.4.

- d) Considerar las necesidades y circunstancias especiales de algunos Estados frágiles -así etiquetados por sí mismos-, que tendrían indicadores distintos orientados a medir avances específicos necesarios para ellos.
- e) Incluir objetivos específicos para ellos centrados en la consolidación de la paz y la construcción del Estado, pero postergando otros como el crecimiento, la igualdad, las políticas sociales, etc. Esta opción es rechazada por el g7+¹⁰³.

En resumidas cuentas, y con independencia del modelo concreto de trabajo por el que se opte, Lockhart y Vincent pretenden introducir y tener en cuenta en la Agenda la íntima relación entre paz y desarrollo, así como la importancia de las instituciones estatales para la consecución de ambas. Y recomiendan además un cambio en la actuación internacional en estos contextos, en los que consideran imprescindible trabajar en aspectos de seguridad, desarrollo político, social y económico, capital humano local y el Estado de Derecho, así como tener presente la necesidad no solo de una base económica mínima, sino de una sociedad que confíe en sus instituciones, desee contribuir con su esfuerzo al desarrollo de su país y esté capacitada para hacerlo. De lo contrario, opinan, estos países seguirán descolgados de la evolución general.

En cierto modo, y aunque no se pone en duda la relación entre ausencia de conflicto y desarrollo, el documento se hace eco de la crítica recibida por los ODM por su marcado sesgo. Y se recoge, en resumen, la controvertida cuestión de la inclusión explícita de la paz y la seguridad como uno de los objetivos principales de la nueva agenda. Este tema no ha dejado de debatirse desde que los trabajos previos comenzaron, y han sido muchos los organismos públicos y privados, y las voces autorizadas, que han presionado para que paz y seguridad no fuesen relegadas a un segundo plano sino consideradas parte de su núcleo principal.

Como ejemplo de estas posturas, y a modo de inciso, traemos una declaración conjunta del año 2012, “Traer la paz al marco de desarrollo post 2015” (Saferworld, 2012), suscrita por una serie de organizaciones no gubernamentales, centros de estudios e institutos de investigación para la paz, solicitando al Panel de Alto Nivel la inclusión de compromisos en prevención de conflictos y consolidación de la paz. En concreto, se pedía:

¹⁰³ Una vez más, en cualquier caso, se contraponen la construcción del Estado e incluso la consolidación de la paz con aspectos básicos para la estabilidad y resiliencia de una sociedad; lo cual parece discutible, como de hecho se pretende defender.

- a) comprometerse a abordar las causas claves de los conflictos y no solo sus síntomas y consecuencias;
- b) marcarse como objetivo la paz positiva, distinta a la mera ausencia de violencia;
- c) seguir los ya mencionados objetivos de consolidación de la paz y construcción del Estado y basarse en el trabajo del Diálogo Internacional para la Consolidación de la Paz y Construcción del Estado -aunque sugieren algún cambio formal-;
- d) definir la paz y el desarrollo como atributos -y logros- de sociedades que cuentan con Estados inclusivos, responsables y fiables para su sociedad, en los que hay una relación sociedad-Estado sana, basada en un contrato social funcional y eficaz;
- e) atender a los factores regionales y globales cuando las causas de un conflicto traspasan las fronteras de un país;
- f) asegurarse de que los indicadores elegidos atienden a la diversidad social, económica, étnica, ideológica, religiosa, geográfica, etc., de una sociedad, de modo que no pasen por alto exclusiones y sean capaces de medir la realidad social bajo las cifras globales;
- g) basar el nuevo marco en un gran proceso de consulta que incluya no solo a las instituciones y órganos de representación -donde los haya-, sino que acuda directamente a la sociedad civil;
- h) aunque debe haber flexibilidad sobre cómo avanzar hacia la paz y qué aspectos trabajar, alcanzar unos objetivos finales comunes por encima de los particulares: es necesario que haya unos mínimos globales, unas referencias inexcusables, que entre otras cosas eviten la poca implicación, la poca colaboración, la poca voluntad, etc.

Según estas organizaciones, los buenos datos macroeconómicos o los indicadores de desarrollo no siempre reflejan fielmente la salud de una sociedad ni su bienestar, y es frecuente que las mejorías económicas no tengan efectos sociales. Para que esto no suceda es necesario un diálogo político, social y económico entre todas las partes de una sociedad. De lo contrario no se llega al fondo de sus problemas, que por lo general son estructurales: violencia estructural manifestada de una u otra forma. El informe defiende la necesidad de contar con unas instituciones fuertes capaces de asegurar la igualdad, la libertad, la justicia, etc., garantizar un cambio a mejor y, a la postre, alcanzar la paz, tal y como sugerimos. Y eso precisa del establecimiento de unos objetivos específicos relacionados con la consolidación de la paz y la construcción del Estado.

Volviendo al informe de Lockhart y Vincent, es interesante detenerse en el tratamiento que precisamente hacen del tema de las instituciones. Los autores coinciden en señalar su importancia en cualquier proyecto de recuperación debido a su capacidad, bien para conseguir la paz y la prosperidad de una sociedad, bien para limitarla e incluso impedirla. Insistiendo en cuestiones ya familiares, afirman que debe asumirse, como punto de partida, que un contexto de fragilidad está sujeto a unas reglas del juego que determinan el poder en todas sus manifestaciones: hay intereses creados, actores enfrentados, equilibrios de poder o búsqueda de ellos, etc. Dichas reglas pueden ser sólidas y hacer la situación estable dentro de sus problemas, o todo lo contrario -estar impidiéndolo-. Y cualquier intento de establecer otras reglas, por formales y beneficiosas que sean para la sociedad, debe ser consciente de que va a interactuar con las ya existentes, enfrentándose a obstáculos como la economía delictiva, la corrupción o la exclusión social.

Una vez más, en estas recomendaciones hay una clara alusión a lo que para un Estado es, o debería ser, la política, entendida como instrumento de análisis de la realidad de una sociedad, de sus fortalezas, debilidades y conflictos, y herramienta para trabajar por la solución mediante el establecimiento de unas reglas, unos objetivos, unos procedimientos, etc.

El resultado de estas investigaciones previas ¹⁰⁴ debía servir para asesorar, orientar e inspirar el trabajo del Panel de alto nivel de Naciones Unidas, que se traduciría en la publicación en mayo de 2013 de su informe “Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible” (ONU, 2013). En él, como se ha anticipado, se pretenden establecer unos objetivos mundiales de desarrollo en sustitución de los Objetivos del Milenio. Y si bien es una iniciativa surgida básicamente de la ONU, asume también parte de la colaboración y opiniones del Banco Mundial, del g7+, de diversas ONG, centros de estudios, organizaciones civiles, etc. Es pues, como es lógico, el resultado de un proceso amplio y de varios años, en el que confluyen varias iniciativas internacionales, tal y como recogen los propios miembros del Panel en el punto siete de su documento de referencias previas (ONU, 2012).

El informe define su trabajo como una nueva agenda universal, y comienza reconociendo la necesidad de trabajar de un modo distinto al seguido hasta ahora, con la pretensión de provocar “un cambio de paradigma, una profunda transformación estructural que supere los

¹⁰⁴ La mayor parte de la cual puede consultarse en la página web del Panel, bajo el epígrafe *Background research* (<http://www.post2015hlp.org/the-report/>)

obstáculos que impiden una prosperidad sostenible”. Y cifra en cinco los cambios que la comunidad internacional debe asumir e impulsar:

1. No olvidarse de nadie
2. Colocar el desarrollo sostenible en el centro de la agenda.
3. Transformar las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo.
4. Construir paz e instituciones eficaces, abiertas y responsables para todos.
5. Forjar una nueva alianza mundial.

Si bien estos cambios forman un todo y están estrechamente ligados, obviamente es el cuarto el que tiene una relación más directa y clara con la construcción del Estado. En él, el Panel enfatiza la imperiosa urgencia de “reconocer que la paz y la buena gobernanza son elementos esenciales para el bienestar, no suplementos alternativos”, y subraya la importancia de que los países cuenten con instituciones receptivas, responsables y legítimas, que entre otras cosas garanticen la libertad y apertura políticas, el estado de Derecho, el acceso a la justicia, etc. Y recuerda algo fundamental desde el punto de vista de la presente tesis: estos objetivos concretos son, para dichas sociedades, a la vez un fin y un medio, tal y como aquí se sostiene, ya que las instituciones han de servir también para organizar el diálogo de sus sociedades. Diálogo que posibilitará la discusión de los problemas y la elección de sus soluciones.

No se debe perder de vista, por otra parte, que el punto 1 es en cierto modo una referencia, entre otras cosas, a aquellos países que se salen del flujo principal económico, social y político del mundo, entre los que figuran los Estados frágiles.

Merece la pena destacar la referencia que el Panel hace, en el capítulo 4 de su informe, dedicado a la puesta en práctica de la Agenda, a que esta “debe permitir que cada nación haga realidad sus propias esperanzas y planes”. El panel reconoce que el trabajo en pos de unos objetivos globales solo es eficaz cuando a nivel local hay una apropiación y son incorporados a los planes nacionales como metas propias, e insiste, en consecuencia, en la importancia de promover que esta sea la forma de abordarlos. Una vez más, se busca la labor de abajo a arriba, el acercamiento al destinatario final, que debe ser el verdadero protagonista y motor de la transformación. Hacerlo así significa que los objetivos tienen que ser previamente discutidos, adaptados y asumidos. Y la herramienta para llevar esto a cabo es la política nacional.

El Panel se detiene, tras enumerar estos cinco grandes cambios, en una serie de cuestiones transversales. De ellas, son interesantes las consideraciones que se hacen sobre la paz y la desigualdad. Con respecto a la primera, se muestra partidario de que el problema de los conflictos sea prioritario, y que un objetivo sea garantizar sociedades estables y pacíficas. Para lo cual, uno de los requisitos que enumera es que se haga posible la participación en los procesos políticos y la implicación local de los ciudadanos. En cuanto al problema de la desigualdad, se afirma que la respuesta debe venir dada por la política nacional de cada país. En definitiva, como vemos, se vuelve una y otra vez a traer a esta al primer plano del desarrollo en su más amplio sentido.

Finalmente, el 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General de la ONU adoptaba la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en forma del documento titulado “Transformar nuestro mundo” (ONU, 2015a). Se trata, en palabras de las propias Naciones Unidas, de la primera agenda de desarrollo en cuya negociación han participado todos los Estados Miembros (ONU, 2015b). Y en ella se establecen los nuevos Objetivos de desarrollo sostenible para los próximos treinta años:

- Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
- Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
- Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
- Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
- Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
- Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
- Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

- Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
- Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
- Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
- Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
- Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
- Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
- Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

De ellos, es el 16 el único que explícitamente incluye elementos pertenecientes al ámbito de la construcción del Estado, ya que por un lado hace referencia a la paz como meta, y por otro alude a la necesidad de que las sociedades ofrezcan justicia y unas instituciones inclusivas y capaces. Pero es posible establecer una relación indirecta de la mayoría con el tema que nos ocupa, hasta el punto de poder identificar las metas enunciadas con elementos de la paz estructural, agrupados en dos grandes bloques: el desarrollo económico inclusivo y las sostenibilidad medioambiental. Además, el documento final reitera la apropiación y el liderazgo nacionales en la implementación de la agenda.

No obstante, una primera lectura no parece permitir sacar conclusiones demasiado optimistas en lo que a los Estados frágiles y su problemática específica se refiere. De las opciones que se barajaban para tener en cuenta sus circunstancias y reflejarlas en los nuevos objetivos de desarrollo, aparentemente ninguna ha llegado a cumplirse en grado suficiente. En cualquier caso, será necesario esperar a un análisis más detenido de la Agenda.

Se concluye así la revisión de la postura y doctrina de las Naciones Unidas sobre el problema de la fragilidad estatal y sobre la construcción del Estado. Revisión que, aunque permite observar una evolución positiva en los últimos años, no arroja un resultado demasiado halagüeño. La carencia de una doctrina propia clara, expresamente recogida en un cuerpo normativo propio, es sin duda el primero de sus problemas. A él, hay que sumarle un permanente retraso en la adopción de postulados e ideas que desde otros foros -no exclusivamente académicos, como se ha comprobado- se han ido proponiendo. Retraso señalado repetidamente por analistas y organismos. La postura de la ONU no es, en general, todo lo clara que debería. Algo que se confirma sobre el terreno, al constatar la enorme distancia que todavía separa teoría y práctica, incluso en aquellas operaciones multilaterales en las que la Organización ha asumido un papel líder.

3.2.3. El Banco Mundial

Tras revisar los planteamientos de la ONU y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE sobre la construcción del Estado en Estados frágiles, y una vez analizado el papel que ambos organismos le conceden en dicho proceso a la política y la idea de paz positiva, la tercera pata del estudio teórico del presente capítulo será la formada por las llamadas Instituciones financieras internacionales (IFI): el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Después de estudiar dos enfoques determinados por una visión genérica y amplia del desarrollo, en la que ayuda humanitaria, gobernabilidad, relaciones internacionales y derechos políticos y sociales comparten espacio con consideraciones puramente económicas, es este un planteamiento en el que estas últimas tienen prácticamente todo el peso: son económicas las razones por las que las IFI intervienen y toman decisiones, económicas sus herramientas y sus propuestas, y económicos sus objetivos. Se intentará discernir qué papel le reserva su método de trabajo, a pesar de todo, a la política, y qué hueco encuentra en sus planteamientos la idea de paz manejada en esta tesis.

No obstante, aproximarse a ambas instituciones y observar sus líneas de acción permite concluir casi de inmediato que solo será el Banco Mundial el que ofrezca algún material susceptible de estudio desde el punto de vista que aquí interesa. Según estipula su Convenio Constitutivo (FMI, 1944) en su capítulo 2, el FMI tiene como fines fomentar la cooperación monetaria internacional, fomentar la estabilidad cambiaria, establecer un sistema multilateral

de pagos y eliminar las restricciones cambiarias, infundir confianza a sus países miembros mediante la puesta a disposición del Fondo y acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros (FMI, s.f.). Se trata, por tanto, de un organismo centrado por completo en intervenciones financieras, con unos objetivos y unos medios muy concretos, que a pesar de trabajar con frecuencia -como se verá al llegar a los estudios de casos- en entornos frágiles y de post-conflicto, no produce doctrina alguna al respecto, ni ofrece realmente un planteamiento teórico lo suficientemente específico como para poder ser considerado una visión propia del problema de los Estados frágiles y de su solución, la construcción del Estado.

El BM, por el contrario, presenta un perfil más versátil y multidisciplinar y, aunque por supuesto es un organismo económico, y como tal trabaja bajo parámetros y con instrumentos económicos, muestra unos planteamientos más amplios. Sin ir más lejos, es del Banco Mundial una de las dos clasificaciones de Estados frágiles más utilizadas internacionalmente, como ya se ha visto.

El Convenio constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)¹⁰⁵ establece como el primero de sus fines (Banco Mundial, 1944):

(i) Contribuir a la obra de reconstrucción y fomento en los territorios de miembros, facilitando la inversión de capital para fines productivos, incluida la rehabilitación de las economías destruidas o dislocadas por la guerra, la transformación de los medios de producción a fin de satisfacer las necesidades en tiempos de paz y el fomento del desarrollo de los medios y recursos de producción en los países menos desarrollados.

De modo análogo, el resto de los cinco fines primordiales del BM hacen alusión a consideraciones no estrictamente económicas, a pesar de que sea económica su naturaleza: se habla de mejorar las condiciones de trabajo, de priorizar los proyectos más útiles y urgentes, de prevenir los efectos indeseados de la inversión internacional en las economías locales, o de favorecer la transformación de las economías de guerra en economías de paz. Hay, pues, lugar para consideraciones y referentes más amplios que trascienden el ámbito técnico y los planteamientos supuestamente tecnocráticos, y es posible hablar de posicionamientos y decisiones que directa o indirectamente tienen implicaciones políticas¹⁰⁶.

¹⁰⁵ El BIRF se creó en 1945 y fue el primero de los organismos que hoy integran el Grupo Banco Mundial. Nació con la vocación de auxiliar en la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial, pero ha mantenido la ayuda a los países en desarrollo o post-conflicto como parte de su misión.

¹⁰⁶ Con independencia, por supuesto, de que en la práctica y en ciertos momentos la actuación y políticas del BM hayan concitado las críticas de quienes las han juzgado erróneas, precisamente a causa de las prioridades seguidas.

Sin embargo, al analizar las principales referencias del Banco sobre el tema, se comprueba que no ha sido hasta hace poco -y aun así, en contadas ocasiones- que en sus documentos ha comenzado a ocuparse no solo de cuestiones técnicas y de procedimiento, sino de temas de fondo. Una revisión de parte de la documentación más reciente del BM sobre fragilidad estatal y construcción del Estado permitirá, como en los casos del CAD y de la ONU, bosquejar su perfil.

La clasificación de Estados frágiles del Banco Mundial

Como hemos visto en el capítulo 2 (Banco Mundial, 2014a), el BM cambió en 2011 la denominación de su hasta entonces Lista de Estados Frágiles y pasó a hablar de situaciones de fragilidad. Continuaba así una evolución que, partiendo del listado de países LICUS¹⁰⁷, pretendía no solo matizar y en cierto modo relativizar el concepto de Estado frágil -al considerar que la fragilidad no era una etiqueta que colgar de alguien, sino el diagnóstico de una situación-, sino abandonar su planteamiento original, declaradamente economicista. Pero el calado de este cambio queda en entredicho, y parece limitarse a una cuestión terminológica, al continuar basando el Banco sus evaluaciones en la ya citada herramienta CPIA. Esta, si bien a la vista de sus cuatro epígrafes de referentes parece mostrar una vocación integral, dentro de sus dieciséis componentes concede mucho peso al factor económico y financiero y, sobre todo, deja a la política por completo fuera de sus análisis, mostrando una clara tendencia al posicionamiento tecnocrático ¹⁰⁸. De hecho, el propio Banco reconoce en su informe anual de 2011¹⁰⁹ que ninguno de sus indicadores mide las políticas e instituciones políticas. Si buena parte del mundo académico ha centrado sus críticas a la postura de la comunidad internacional con respecto a la fragilidad estatal en su

¹⁰⁷ *Low Income Countries Under Stress.*

¹⁰⁸ CRITERIOS CPIA 2005:

A. *Economic Management: 1. Macroeconomic Management; 2. Fiscal Policy; 3. Debt Policy.*

B. *Structural Policies: 4. Trade; 5. Financial Sector; 6 Business Regulatory Environment.*

C. *Policies for Social Inclusion/Equity: 7. Gender Equality; 8. Equity of Public Resource Use; 9. Building Human Resources; 10. Social Protection and Labour; 11. Policies and Institutions for Environmental Sustainability.*

D. *Public Sector Management and Institutions: 12. Property Rights and Rule-based Governance; 13. Quality of Budgetary and Financial Management; 14. Efficiency of Revenue Mobilization; 15. Quality of Public Administration; 16. Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector.*

(Fuente: World bank, CPIA Questionnaire 2005)

¹⁰⁹ Citado y comentado a continuación.

falta de acercamiento a la realidad concreta de cada país, así como en un análisis insuficiente de las causas estructurales e históricas de cada situación, en el caso del Banco esta limitación es si cabe más obvia.

Posiciones del Banco Mundial sobre la fragilidad estatal y la construcción del Estado

En junio de 2007, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) ¹¹⁰ del BM publicaba uno de sus informes periódicos, en este caso destinado a clarificar sus planteamientos sobre los Estados frágiles y el modo de financiar sus proyectos. El documento, titulado “Enfoques operativos y financiación de la AIF en Estados frágiles” (IDA, 2007), responde a la necesidad -ya entonces cada vez más acuciante- de dar respuesta a un problema que se consideraba de enorme peso en la escena internacional. Y, al mismo tiempo, a la obligación de explicar los propios planteamientos, justificarlos y rendir cuentas sobre las decisiones tomadas.

La AIF se hace eco en sus aclaraciones previas de los conceptos y definiciones, entre otros, del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Por tanto, habla de fragilidad en un sentido amplio y completo. Pero inmediatamente concreta cuál es su razón de ser, cuáles sus fortalezas y medios, y cuáles por tanto, sus fines; y estos muestran un inequívoco perfil económico, lógicamente. Por ejemplo, su categorización de los Estados frágiles tiene, como ya se ha dicho, un evidente sesgo economicista. Pero más significativo parece el hecho de que, al hablar de las dificultades que afectan a dichos Estados y especificar en qué casos y aspectos del problema se ha de intervenir, el documento habla de síntomas, de consecuencias, pero no de causas. No habla pues de construcción del Estado en un sentido profundo y de abajo a arriba. Incluso al enumerar los logros alcanzados mediante la ayuda del BM, se puede ver que, a pesar de que son sin duda importantes y no pueden considerarse meramente económicos -tasas de mortalidad, educación, etc.-, están en general más relacionados con la lucha contra la pobreza -e incluso, en muchos casos, con acciones casi encuadrables dentro de la ayuda humanitaria- que con la construcción del Estado.

¹¹⁰ “La Asociación Internacional de Fomento (AIF) es la entidad del Grupo del Banco Mundial que brinda asistencia a los países más pobres del mundo. Creada en 1960, su objetivo es reducir la pobreza otorgando créditos sin intereses y donaciones para programas que fomenten el crecimiento económico, reduzcan las desigualdades y mejoren las condiciones de vida de la población.” (Banco Mundial, s.f.)

En el documento se aprecia una tendencia que se repetirá en gran parte de la bibliografía del Banco: se habla de fondos, de criterios para financiar, de dinero invertido en ayuda, etc., pero poco de qué tipo de ayuda se considera prioritaria, muy poco de cómo emplear esos fondos. Es decir, se analizan pormenorizadamente las herramientas del Banco pero no tanto sus prioridades ni su visión de las raíces del problema. Esta misma limitación se puede ver en la bibliografía disponible (UNDG-WB, 2008) sobre la iniciativa común Banco Mundial-Grupo para el Desarrollo de Naciones Unidas (UNDG) para la construcción del Estado: se habla del sistema de coordinación entre ambos organismos, y entre estos y los países, pero no se concretan las políticas a seguir; se detalla la metodología de trabajo (canales de comunicación, órganos comunes, herramientas compartidas, etc.-, pero no el contenido de dicho trabajo ni sus objetivos y prioridades.

Sin embargo, los últimos años han visto también una evolución en estos planteamientos, y el propio Banco ha generado documentación en la que ha sido mucho más explícito sobre las prioridades y objetivos que debían guiar sus intervenciones.

Informe sobre desarrollo mundial 2011 y posteriores

El año 2011, el BM centró su informe sobre desarrollo (Banco Mundial, 2011b) en la problemática relacionada con el conflicto y la seguridad. En él el Grupo expone su visión de la situación internacional, su posición con respecto a dichos problemas y las políticas que propone para abordarlos. Es por tanto un documento clave para entender la postura, prioridades y planteamientos del Banco.

El informe comienza describiendo el reto al que se enfrentan la comunidad internacional y los Estados en situación de fragilidad, y lo hace con una serie de consideraciones hasta cierto punto genéricas, relativas a los países que sufren algún tipo de conflicto interno y, por tanto, una situación de violencia e inestabilidad. Desde el punto de vista que nos ocupa, es interesante constatar las referencias a los problemas estructurales¹¹¹ como fuente de conflicto y principal impedimento para su superación. Hasta el punto en que se suscribe explícitamente¹¹² la relación que el INCAF establece entre construcción de la paz y construcción del Estado. Así, el documento identifica¹¹³ los problemas relacionados con el

¹¹¹ Que formaría parte de la violencia estructural, como ya se ha explicado.

¹¹² Página 10.

¹¹³ Pág. 9.

bienestar económico y la justicia como principales factores de riesgo de conflicto. De entre los distintos modos en que estos factores de riesgo contribuyen a la inestabilidad, el informe señala¹¹⁴ el gran obstáculo que unas expectativas irracionales -ya sea por exceso, ya por defecto- por parte de una sociedad representan para cualquier acercamiento entre ella y los órganos de autoridad estatales, bien por la decepción que supone cualquier avance menos rápido¹¹⁵ y llamativo de lo esperado, bien por la imposibilidad de contar con el apoyo y el esfuerzo de una población que no cree en ninguna propuesta. Del mismo modo que una situación en la que cualquier cambio acometido genere automáticamente -dados los desequilibrios existentes y la falta de herramientas para compensarlos- ganadores y perdedores, será muy difícil contar con dicha población en su totalidad para acometer las inevitables reformas. O el problema que representa el tiempo que exige llevar a cabo los cambios de mayor calado -cambios relacionados con la actitud de la sociedad, en última instancia¹¹⁶-, mientras se efectúan reformas de consecuencias más directas pero que no se sostienen por sí mismas¹¹⁷.

Son en definitiva, distintas manifestaciones de una misma limitación: el objetivo del trabajo no deben ser tanto unos resultados concretos y cuantificables¹¹⁸ como el proporcionar -o ayudar a conseguir- a la sociedad los instrumentos que le permitan orientar y aunar su esfuerzo colectivo. El BM parece asumir, por tanto, la importancia del trabajo en instituciones, en capacidades y legitimidad, en herramientas que proporcionen estabilidad y recursos, más que en salidas concretas a problemas concretos, que en realidad no hacen más que aplazar el desastre¹¹⁹. O, lo que es lo mismo, asume la necesidad de encarar los fallos estructurales; pero no solo aquellos de carácter económico, más relacionados con su labor habitual, sino también los de naturaleza política. Lo hace cuando habla¹²⁰ de la importancia

¹¹⁴ Pág. 8

¹¹⁵ Algo que siempre sucede, pues el proceso al que se enfrentan es inevitablemente lento, como el propio informe recalca (pág. 10). Se trata, en casi todos los casos, de décadas de esfuerzo continuado.

¹¹⁶ En la página 15 se cita a Lakhdar Brahimi (ver punto 3.2.2), quien señala la dificultad de llevar a cabo una democratización que efectivamente lo sea y no se quede en la parafernalia externa. La labor de convencimiento, la adaptación de las instituciones a las diferentes realidades culturales, el asentamiento de las propuestas y la confianza por parte de la población, son procesos difíciles y lentos.

¹¹⁷ Pág. 13.

¹¹⁸ Aunque estos tengan, desde luego, una gran importancia tanto por lo que suponen desde un punto de vista material como por su influencia en la legitimación de estas instituciones ante su sociedad. El propio documento reconoce este punto en su capítulo 4 (pág. 157).

¹¹⁹ Pág. 86.

¹²⁰ Pág. 88.

de la inclusión social, geográfica, de género, etc., como ingrediente imprescindible para alcanzar una mínima estabilidad social y -aunque con tanta frecuencia parezca tratarse como algo independiente- económica; y lo hace cuando deja claro que las sociedades cuya paz y progreso dependan de unas elites minoritarias están abocadas a sufrir una y otra vez los mismos problemas, ya que toda solución que no comporte una transformación estructural, una mejor relación sociedad-Estado, no mejorará la resiliencia de su comunidad y la dejará por tanto igual de vulnerable que antes de cada crisis.

Naturalmente, el BM está hablando de violencia estructural, pero está hablando también, al incidir en esta carencia y en su receta, de política. La política supera esa situación de equilibrio inestable al basar la estabilidad de la sociedad, por definición, en todo su conjunto, en la voluntad común. Pero, por descontado, esto solo es así cuando el cambio es real y no solo formal, cuando -con las debidas precauciones y adaptándose a las circunstancias particulares de cada caso- se afrontan los retos políticos de fondo¹²¹ y el proceso se gana la confianza y apoyo de la población.

El informe aborda en su capítulo 3 el modo en que se debe tratar de restablecer la confianza de una sociedad en sus instituciones, a la vez que se logra capacitar a estas para llevar a cabo sus cometidos. Y comienza enumerando tres grandes obstáculos que, en cualquier caso, se van a encontrar: la desconfianza mutua de las elites, y de la población en el Estado, a la hora de aprobar un acuerdo inicial; la etapa de acusada inestabilidad que cualquier inicio de cambio institucional suele causar, debido a las dudas sobre quién ejercerá el poder; y las posibles presiones exteriores que busquen el beneficio de terceros. Con respecto al primer punto, esta cuestión se desarrolla con más detalle en el cuadro 3.1 del informe¹²², en el que se dan datos sobre el grave problema que para los Estados frágiles supone la desconfianza; no solo la desconfianza inicial, a priori, sino el desacierto y falta de criterio a la hora de atribuir méritos o fracasos. Tan habitual como no contar con el apoyo de la población es que las instituciones soporten desde el primer momento la carga de unas expectativas completamente desmesuradas y poco realistas, con las consecuencias posteriores que ello supone. Hasta el punto de que el documento habla de medidas de construcción de confianza, habituales en otros contextos más directamente relacionados con el conflicto armado, como parte del trabajo inicial necesario en entornos de fragilidad. Como

¹²¹ Pone como ejemplo, el informe (pág. 90), el caso de Nepal, donde las reformas iniciadas fueron desperdiciadas por los partidos políticos, que para ascender al poder buscaron apoyos entre las elites tradicionales y no en la sociedad.

¹²² Pág. 100.

habla también de la importancia de no desacreditar a las instituciones locales con unas políticas sobre el terreno, por parte de la comunidad internacional y las ONG, que se atribuyan visiblemente todo el mérito. En cuanto a la probable fase de inestabilidad, que puede llegar a causar problemas de seguridad y episodios de violencia material, el BM advierte sobre los riesgos de las reformas aceleradas que no permiten que los cambios formales se asimilen y surtan efecto. Ante esto, propone adaptarse a las condiciones particulares de cada situación, de lo que parece poderse deducir, una vez más, que no es posible establecer un modelo de Estado, ni mucho menos de construcción del Estado, más allá de las referencias y principios generales que se han ido proponiendo en los últimos años. De nuevo, la política como herramienta que posibilite tanto la apropiación como la alineación del proceso, y la conducción de este hacia una solución adaptada a cada caso, parece la única solución plausible.

En definitiva, el Banco Mundial muestra a lo largo de todo el informe una clara preocupación por el aspecto político del problema y de su solución. La necesidad de reformas políticas significativas y de hondo calado como única respuesta a la inestabilidad y único modo de dotarse de herramientas para afrontar los cambios, queda de manifiesto en el documento. Medidas como la generación de confianza dentro de la propia sociedad y entre esta y las instituciones, o la renovación de estas para dotarlas tanto de capacidad como de legitimidad son subrayadas repetidamente. No obstante, falta quizá una referencia más clara y explícita al sistema que hace todo eso posible: el juego político. El juego político, la actividad política como mecanismo, como procedimiento con el que ha de contar la sociedad para alcanzar esos objetivos. El juego político funcional, estable y eficaz, a la vez medio y fin de las reformas necesarias. Pero es, en cualquier caso, innegable que el Banco mostraba en 2011 una apertura en sus planteamientos, una actitud favorable a la diversificación de frentes y vías de trabajo, al cambio en ciertas prioridades y en ciertas temporalizaciones, que lo acercaban a las posturas del CAD y lo situaban, al menos en teoría, lejos de programas y métodos de trabajo parciales, limitados a aspectos demasiado concretos de la realidad de una sociedad.

Sin embargo, el movimiento siguiente del BM, consistente en determinar qué cambios en su operatoria implicaban las conclusiones del Informe 2011, no respondió a estas expectativas. Dichos cambios se concretaron en seis puntos recogidos en el documento “Fragilidad y conflicto: cambiando el paradigma” (Banco Mundial, 2011a), y puede

comprobarse que están lejos de centrarse en la faceta puramente política del trabajo en Estados frágiles. Estos puntos son:

1. Centrar las estrategias de intervención, en Estados frágiles y post conflicto, en la fragilidad.
2. Fortalecer las alianzas -internacionales- sobre justicia, seguridad y desarrollo.
3. Subrayar la importancia dada al empleo y al desarrollo del sector privado.
4. Revisar y corregir los marcos de referencia de gestión de riesgos y de resultados en Estados frágiles.
5. Buscar una financiación menos volátil.
6. Buscar la excelencia en el trabajo en entornos de fragilidad.

Si bien puede tratarse simplemente de una desafortunada política de comunicación, no es posible pasar por alto la poca relación que parece haber entre estas supuestas conclusiones operativas y el informe en que se basan. Tras las ya comentadas reflexiones relativas a los problemas de fondo y a sus posibles soluciones, a los diferentes frentes que estas debían contemplar y, en concreto, a la importancia de las carencias estructurales y la necesidad de encararlas de mano de la política, estos seis puntos parecen reducir todo ese contenido a una simple disquisición teórica, al volver a proponer medidas eminentemente técnicas. Incluso el primero de ellos, que podría acercarse a las raíces del problema, cuando desciende al detalle no va más allá de establecer un diagnóstico e intentar reforzar sus medios: identificar tensiones que puedan causar conflicto, valorar la capacidad y legitimidad de las instituciones de justicia, seguridad y desarrollo existentes, identificar las oportunidades de cambio para romper el ciclo de violencia, fomentar la alianza con agencias cuya experiencia pueda suplir las carencias del Banco, y adoptar un horizonte temporal diferente, que incluya tanto las medidas de confianza iniciales como los esfuerzos a largo plazo en desarrollo institucional. Se aprecia, pues, que centrarse en el problema de la fragilidad estatal no es siempre, ni mucho menos, sinónimo de traer el problema político a un primer plano. Y una vez más un documento del Banco tiende a centrarse exclusivamente en herramientas y capacidades de trabajo, en lugar de hacerlo en las prioridades y objetivos. Es algo sin duda necesario pero insuficiente, pues no marca la dirección en la que trabajar, sino exclusivamente los medios para hacerlo.

Un tiempo después el BM volverá a publicar el que se pretende su planteamiento para operar en entornos de conflicto y fragilidad. Lo hará con el documento “Detener el conflicto, reducir la fragilidad y acabar con la pobreza: haciendo las cosas de otro modo en situaciones de conflicto y fragilidad” (Banco Mundial, 2013), en el que de nuevo el Banco parece limitarse a hablar de herramientas y métodos de trabajo, sin abordar las cuestiones que confirmarían una apuesta decidida por un planteamiento de fondo renovado. El BM dice estar iniciando una serie de reformas internas encaminadas a lograr unas estrategias específicas por país, orientadas hacia las causas del conflicto y la fragilidad y pensadas para potenciar las herramientas del Banco en su labor a favor del empleo y el sector privado; a adoptar políticas y prácticas pensadas para entornos de fragilidad, reconociendo los retos únicos que comporta la labor en estos entornos volátiles caracterizados por el elevado riesgo y la poca capacidad; a mejorar su política de personal para lograr unos mejores resultados sobre el terreno; a apoyar una comunidad global centrada en la fragilidad y el conflicto, con el fin de sumar conocimiento y divulgarlo entre miembros del Grupo BM, sus clientes y socios; así como a poner en marcha un sistema de seguimiento que permita evaluar los progresos realizados. Todo lo cual, aun siendo positivo, sigue pareciendo insuficiente, pues no se da el siguiente paso, que implicaría centrar la atención en las causas. Es significativa, por ejemplo, la mención a la importancia de los sectores de justicia, seguridad y empleo en cualquier entorno de fragilidad o conflicto¹²³, y el reconocimiento de que no siempre es fácil saber cómo abordarlos, y sin embargo la falta de referencias a la política como parte de la solución.

En cualquier caso, sin duda lo más positivo de esta publicación, desde nuestro punto de vista, es el hecho de que se haga eco de los planteamientos del grupo G7+ de Estados frágiles, incluyendo su *New Deal*, que, como se verá, el propio Banco ha suscrito.

En resumen, es innegable que, a pesar del cambio en su discurso y el reconocimiento que por parte del BM ha habido de la necesidad de actualizar el enfoque del problema de la fragilidad estatal, el Banco continúa mostrando unos planteamientos no solo centrados casi exclusivamente en la faceta puramente económica de la cuestión sino, en general, demasiado técnicos. Unos planteamientos que parecen no haber asumido que una aproximación diferente, a la vez más amplia y profunda, es imprescindible para lograr resultados, y para que estos sean duraderos y estables. Sigue sin haber un verdadero trabajo sobre las causas

¹²³ Pág. 7.

de fondo, sobre los motivos últimos por los que la situación es la que es, y se incide únicamente en paliar las consecuencias, en atajar los síntomas. Y no deja de ser desconcertante la insistencia del Grupo en hablar de sus propias herramientas, mientras obvia cuestiones tan cruciales como qué tipo de sociedad debe luchar por conseguir.

3.2.4. El Diálogo Internacional para la Consolidación de la paz y la construcción del Estado

Cualquier estudio que hace apenas unos años hubiese querido, como ahora, hacer una semblanza de la situación de la doctrina internacional más relevante en materia de construcción del Estado en Estados frágiles, habría podido dejarlo en este punto. Las posturas de la Organización de Naciones Unidas, el Grupo Banco Mundial y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, matizadas por algunas opiniones académicas y políticas críticas, sin duda habrían sido suficientes para lograr tener una idea del estado de la cuestión.

Sin embargo, hoy es necesario incluir al menos una cuarta voz en el recorrido por el trabajo mundial en fragilidad estatal. Voz que en realidad es la resultante de un trabajo conjunto protagonizado por las mismas tres instituciones estudiadas, a las que se les han sumado otros organismos y, sobre todo, un grupo de países que hasta el momento habían visto limitado su papel al de meros receptores de ayuda o, en el mejor de los casos, supuestos colaboradores. Esos países son el llamado g7+, que reúne a varios de los Estados tradicionalmente considerados frágiles. Y el foro que los acoge, y acoge además a ONU, BM, CAD y gran parte de los principales Estados donantes, es el Diálogo Internacional para la consolidación de la paz y la construcción del Estado (PSBD, en sus siglas en inglés).

Es imprescindible detenerse en el g7+, conocer sus posturas y planteamientos, y analizar el resultado de su trabajo en solitario y junto al resto de la comunidad mundial. A continuación se analizará la labor del Diálogo internacional y sus aportaciones, con especial atención al llamado *New Deal*.

El g7+

El g7+ es una organización intergubernamental que reúne a países considerados frágiles o en situación de post conflicto y les brinda una plataforma donde exponer y tratar sus

problemas, y desde la que atraer la atención de la comunidad internacional¹²⁴. El g7+, inicialmente constituido por diez Estados, cuenta en la actualidad con veinte miembros¹²⁵: Afganistán, Burundi, República Centroafricana, Chad, Islas Comoras, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Liberia, Papúa Nueva Guinea, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Islas Salomón, Somalia, Sudán del Sur, Timor Oriental, Togo y Yemen.

Nace con ocasión de la reunión del Diálogo Internacional para la consolidación de la paz y la construcción del Estado, celebrada en Dili (Timor Oriental) en abril de 2010. En aquel entonces, una reunión a puerta cerrada de sus representantes finalizaba con la constitución formal del grupo y su primera declaración oficial. A continuación, en esa misma reunión, el PSBD reconocía el grupo y adoptaba parte de sus recomendaciones en su propia Declaración de Dili.

Declaración inicial y Hoja de ruta de Monrovia

Emitida en abril de 2010, la declaración inicial del g7+ (g7+, 2010) recoge las principales inquietudes de sus Estados miembros y las razones que los han llevado a dar este paso, y adelanta ya lo que será su línea de trabajo en años posteriores. En ella se asumen una serie de principios básicos y se proponen unas prioridades a la hora de afrontar sus problemas.

El g7+ considera que los Estados frágiles están caracterizados y tratados, en la escena internacional, desde el punto de vista y según los referentes de los Estados desarrollados, y que eso los homogeniza erróneamente e impide, por tanto, que los planes externos pensados para ellos se adapten a la realidad concreta de cada caso. Y, aunque aceptan unos parámetros comunes en cuanto a criterios y objetivos generales, solicitan a la comunidad internacional que sea consciente de esa limitación y la supere. El propio grupo reflexiona sobre la oportunidad que dicho foro supone, al permitirles compartir experiencias y trabajar no solo guiándose por los consejos técnicos de los expertos de los Estados donantes -para los que resulta difícil no hacer una valoración subjetiva de situación y resultados-, sino aprendiendo de quien está o ha estado en una situación parecida.

¹²⁴ Por ejemplo, sobre el modo de incluir su problemática en la Agenda de Desarrollo post 2015, como ya se ha visto.

¹²⁵ Datos actualizados a fecha 23.08.15 (<http://www.g7plus.org/introduction>)

En la declaración se sostiene la necesidad de asumir un papel de liderazgo activo a la hora de colaborar con la comunidad donante internacional, de incorporar los planes conjuntos a su propia planificación nacional, buscando la apropiación, y de hacerlo con una visión a largo plazo, siendo conscientes de que la resolución de sus problemas no es fácil ni será rápida. Y se proponen las siguientes prioridades, agrupadas en áreas de actuación:

- a) Gobernabilidad: política, administración pública y descentralización, y aspectos financieros y económicos.

Se enfatiza el papel de la actividad política y la importancia de dar poder a la población a través de una administración pública transparente y una representación política real, como medio para lograr una sociedad activa e implicada. Unos adecuados sistemas de responsabilidad política son esenciales para el desarrollo social y la inclusión, así como para una mejor gestión económica. Se aclara también la necesidad de adaptar el progreso hacia la democracia a las circunstancias particulares.

- b) Desarrollo económico: infraestructuras, gestión de recursos naturales, tierra y agricultura, reducción de la pobreza, medioambiente y cambio climático, y creación de empleo. Factores todos estructurales, cuyos problemas y desajustes supondrán un alejamiento de la deseable paz estructural.
- c) Desarrollo humano y social: salud, educación, capital humano, vulnerabilidad de la ciudadanía e igualdad de género. De nuevo hablamos de factores que conforman la paz estructural de una sociedad.
- d) Seguridad: resolución de conflictos y prevención, reconciliación, inclusión social, diálogo y construcción de la paz, e imperio de la ley. Elementos que necesariamente se han de atender y solucionar para poder alcanzar no solo la paz estructural sino también la cultural, relacionada entre otras cosas con la mentalidad y nuestra percepción de los demás.

Se trata, en definitiva, de un intento por parte de no pocos Estados en situación de fragilidad de dar un paso al frente en la lucha contra este problema, asumir la responsabilidad que les corresponde y aportar, si no los medios, sí las ideas y la experiencia resultantes de sus años de dificultades.

En la segunda reunión del PSBD, celebrada en Monrovia (Liberia) en junio de 2011, el g7+ contribuía a la cita con un documento conjunto que recogía su preocupación por la falta de logros, por parte de los Estados frágiles, en la consecución de los ODM. Y proponía los

cinco objetivos -relacionados con la consolidación de la paz y la construcción del Estado- que, en opinión de los firmantes, debían marcarse tanto ellos como la comunidad donante internacional para mejorar esta situación. Este documento se denomina Hoja de ruta de Monrovia (g7+, 2011) y los citados objetivos eran:

1. Política legítima: fomentar los acuerdos políticos incluyentes y la resolución de conflictos. Contar con instituciones que apoyen y busquen el diálogo político, y una sociedad involucrada a la que se le permite participar. Están hablando, pues, de política, de vida política y de política de fondo.
2. Seguridad: garantizar la seguridad de la población.
3. Justicia: luchar contra las injusticias y mejorar el acceso de las personas a la justicia.
4. Base económica: generar empleo y mejorar la situación de la vivienda.
5. Ingresos públicos y servicios.

Pero, además de establecer dichos principios, la Hoja de ruta trata varias cuestiones transversales que considera se deben tener en cuenta si los Estados frágiles pretenden de verdad asumir la apropiación tanto de la consolidación de la paz como de la construcción del Estado. De ellas, son particularmente interesantes las siguientes:

- Fortalecer la relación sociedad-Estado como eje del cualquier proyecto de construcción del Estado y de la paz.
- Contar con instituciones legítimas, capaces de ganarse la confianza de la sociedad y hacer que sus expectativas sean realistas pero no desaparezcan. Esto implica un cambio de mentalidad, y por lo tanto conlleva tiempo.
- Atender a las mujeres, los jóvenes y los grupos de población vulnerables. Para lo cual, una política inclusiva es la solución que permite, a un tiempo, tenerlos en cuenta y darles la mejor respuesta posible.

No deja de llamar la atención, en cualquier caso, que incluso cuando quien habla es la voz de aquellos más afectados por el problema de la fragilidad, las llamadas a la política parezcan estar reclamando, en cierto modo, tan solo uno más de los ingredientes del cóctel final. Poner, por ejemplo -como hace la Declaración de Monrovia-, una política legítima en la misma lista y a la misma altura que la justicia o los ingresos públicos parece, en cierto modo, seguir sin entender que aquella debería ser la base sobre la que trabajar en estos. Parece no

asumir el papel de base de una sociedad de la política, su condición de cimiento donde todo lo demás debe asentarse. No hacerlo así, como se ha repetido en numerosas ocasiones y se volverá a mostrar en el capítulo dedicado a los casos de Haití y Mozambique, es continuar trabajando en las ramas de un árbol sin atender a la salud de sus raíces.

Definiciones del g7+: la escala de fragilidad

Es interesante repasar las novedades conceptuales que el g7+ ha ido introduciendo en el análisis de la fragilidad estatal, al tratarse de la primera vez que una doctrina refleja el punto de vista de los países afectados, de los protagonistas y víctimas del problema.

En 2013, y tras varias reuniones preparatorias previas¹²⁶, el grupo se reúne en Kinsasha (RDC) con la intención de hacer un seguimiento de la implantación del ya citado *New Deal*, y de estudiar la llamada escala de fragilidad, cuyos resultados definitivos verían la luz en el documento “Nota sobre la escala de fragilidad” (g7+, 2013).

El documento comienza por recoger las nuevas definiciones de dos conceptos fundamentales, propuestas en mayo de ese mismo año en un encuentro técnico en Dubái: la propia fragilidad y la resiliencia. Por fragilidad entiende, el g7+, aquel período de tiempo durante el cual, a un país, el desarrollo socioeconómico le exige prestar especial atención a actividades de consolidación de la paz y construcción del Estado, tales como llegar a acuerdos políticos incluyentes, garantizar la seguridad y la justicia, el empleo, la gestión eficaz de recursos y la provisión responsable de servicios básicos. Es una definición que pretende recoger las principales preocupaciones de los miembros del grupo y reflejar la naturaleza compleja del concepto, manifestada de formas diferentes en diferentes contextos. Es una definición amplia, que señala las áreas clave de la fragilidad de un Estado -que como tales deben ser reforzadas- pero no describe, en nuestra opinión, en qué consiste dicha debilidad. Del mismo modo, la definición muestra un claro sesgo a favor de los Estados frágiles, cierto *wishful thinking* poco realista, ya que, al describir la fragilidad únicamente en función de las soluciones que demanda, parece dar por sentada la voluntad política de los gobiernos afectados. Algo que, como es sabido, no es en absoluto la regla general.

¹²⁶ Dili y Copenhague en 2012, y Dubái en mayo de 2013.

En cuanto a la resiliencia, el grupo la define como la habilidad de las instituciones¹²⁷ de una sociedad para absorber y adaptarse a las dificultades y agresiones tanto internas como externas que pueda sufrir. Para los países miembros, si una sociedad es frágil esas agresiones pueden hacerle retroceder hasta hacerla volver a una situación de conflicto violento, y la seguridad y el bienestar de los ciudadanos peligran. Si es resiliente, en cambio, reaccionará adecuadamente y volverá al equilibrio.

A continuación explica las razones que justifican una aproximación al tema de la fragilidad en la que esta no se considere un rasgo presente o no en un determinado país, sino una característica que admite una gran variedad de grados a lo largo de un amplio espectro. Se habla, en consecuencia, de las fases de la fragilidad. Los países del G7+ comparten la convicción de que es necesario juzgar su situación desde más cerca, desde un punto de vista más próximo y comprensivo, diferente del alejado y, en ocasiones, excesivamente técnico que suelen adoptar los socios donantes -casi exclusivamente occidentales: europeos y norteamericanos-. Rechazan así la categorización que no deja apenas salidas y la desfiguración de sus propios países que una clasificación aséptica puede producir. Buscan un marco de seguimiento apropiado a su situación, y entre otras cosas pretenden ser evaluados teniendo en cuenta la pésima situación de la que parten, y de un modo que permita observar los progresos que hacen, por modestos que sean. Y eso es algo que, con los parámetros internacionales, hasta ahora no ha ocurrido, con las consiguientes desmotivación -tanto local como internacional-, debilitamiento de la relación sociedad-Estado, etc.

Consideran además que su experiencia y situación los facultan para desarrollar esos instrumentos de valoración más adecuados y útiles. Y de ese modo se propuso la escala de fragilidad, como un medio que les permita analizar y describir a ellos mismos la naturaleza única de su fragilidad, basándose en una serie de estadios dentro del camino hacia su recuperación, así como para desarrollar los indicadores necesarios para medir sus avances y ayudarles a impulsarlos. Se trata por tanto de una alternativa, más cercana y matizada, a los parámetros y métodos de clasificación y medida decididos y dirigidos por los donantes y sus organismos técnicos y expertos. Lo cual, en teoría, debería permitir apreciar hasta qué punto la fragilidad varía según los países, y cómo varía el ritmo al que evolucionan. Y estas diferencias deberían tener reflejo en las estrategias para su erradicación.

¹²⁷ Resulta curioso que esa capacidad parezca referirse solo a las instituciones y no a la sociedad en su conjunto, en contra de lo que es la evolución teórica dominante en los últimos años.

El g7+ había decidido, previamente, que las definiciones de las diferentes fases se basarían en las evaluaciones de fragilidad que ellos mismos llevaran a cabo, con lo que sería un resultado al que llegarían los propios países al tratar de reflejar sus respectivas experiencias. En resumen, pretendían definir dichas fases -cinco, en principio, si bien en la práctica suelen reducirse a tres-, y diseñar un instrumento adaptado a la realidad concreta de cada sociedad y apto para evaluar su avance hacia los objetivos de consolidación de la paz y construcción del Estado.

El resultado fue resumido en un modelo inicial de escala de fragilidad consolidado, que nació con vocación de ser de uso general, a pesar de la más que asumida necesidad de adaptar cada evaluación a cada caso concreto. Este modelo o borrador de escala está acompañado de una propuesta de menú de indicadores, que resume qué mediciones les parecen relevantes a los Estados frágiles que lo han podido estudiar. Y tanto uno como otro se deben ir puliendo y mejorando con las sucesivas evaluaciones, de modo que sea posible -cuando se cuente con un amplio catálogo de análisis- extraer conclusiones generales que sirvan de guía y faciliten el camino.

Uno de los beneficios de compartir indicadores útiles y significativos es que se moderan las expectativas de los donantes, pues la información que se les da mide efectivamente los progresos y les deja claro cuál es el ritmo de mejoría. Se proponen, en este sentido, unos esquemas de valoración que varían de una fase a otra, adaptándose a la realidad de cada momento:

- a) Fases iniciales de la recuperación tras -o durante- la crisis: medición, sobre todo, de esfuerzos.
- b) Fases intermedias: medición del funcionamiento de instituciones y otros indicadores limitados a la capacidad.
- c) Fases finales: medición de resultados.

La escala de fragilidad es, según el propio Grupo, una herramienta conceptual, disponible por si ayudara a entender mejor las situaciones y el análisis de las situaciones. Y es una herramienta cualitativa, no cuantitativa, pensada para entender las características y porqués de la fragilidad de cada Estado, y con la que cada Estado sea capaz de hacerse una composición de lugar de su situación y sea capaz de observar y analizar su propia evolución. No debe reducirse a una nota o calificación. Debe usarse en toda su complejidad, siendo conscientes de los matices, de las conclusiones importantes, de las peculiaridades de cada

crisis y de cada recuperación -un mismo país puede estar situado en diferentes fases dependiendo de los objetivos analizados, por ejemplo-.

Las etapas o fases de la fragilidad definidas por el g7+ serían, en principio, las siguientes:

1. **CRISIS.** Gran inestabilidad, altos niveles de conflicto violento y riesgo de que empeore. Fracturas políticas entre comunidades que conducen a la desconfianza, el temor y, en general, a la polarización de la sociedad. El gobierno no ofrece servicios ni confianza, no impone la ley sino que la incumple y abusa. No hay justicia, no hay seguridad, y la violencia se percibe como un modo de defenderse de los demás y de solucionar los problemas, por lo que se recurre a ella. El gobierno prácticamente no tiene ingresos ni puede gestionar sus fuentes de riqueza.
2. **RECONSTRUCCIÓN Y REFORMA.** Los problemas políticos de fondo persisten, pero se han abordado ya mediante esfuerzos por encontrar salidas a base de diálogo político- no obstante, la distribución de poder entre grupos sigue siendo injusta-, y la intensidad de las disputas políticas y del conflicto es algo menor y los hace algo más manejables. La violencia estructural prácticamente no ha mejorado, aunque la directa haya bajado y se sea más consciente de aquella.
3. **TRANSICIÓN.** Hay avances en el diálogo -que puede ser más formal y apoyarse en instituciones- y en el proceso político. Es habitual que haya algún tipo de acuerdos y la situación de violencia material se estabilice algo. Siguen dándose la injusticia, la corrupción, la inseguridad, etc. La violencia cultural ha disminuido, gracias a una mayor confianza en las instituciones, el sistema judicial, la autoridad, las fuerzas de seguridad, etc., así como a la puesta en funcionamiento de mecanismos de resolución de conflictos.
4. **TRANSFORMACIÓN.** Los avances políticos -procesos, diálogo, avances formales, etc.- y la confianza en las instituciones públicas se notan en la resiliencia y hacen disminuir las violencias estructural y cultural. La sociedad civil comienza a asumir cierto protagonismo en el debate político, aunque todavía es normal que el sistema no cuente con la comprensión ni el apoyo mayoritario. La violencia directa lleva un tiempo considerable sin darse.
5. **RESILIENCIA.** La solución -o estabilización a un nivel aceptable- de los problemas estructurales y la casi total desaparición de la violencia cultural son las que producen resiliencia: capacidad para aguantar los reveses, adaptarse, mantener el equilibrio y

seguir funcionando con estabilidad. Hasta tal punto se da esta resiliencia, y está institucionalizada, que el Estado ya no se considera post-conflicto -hablamos de períodos de tranquilidad de unos 20 años al menos-. En resumen, hay verdadera política -confianza, diálogo, instituciones formales, voluntad, etc.- que cumple su función.

El g7+ insiste en que esta escala de fragilidad no debe ser utilizada para que la comunidad internacional saque conclusiones demasiado simplistas y se limite a calificar a los Estados frágiles. Como tampoco tendría que utilizarse con la pretensión de prever trayectorias: la recuperación que conduce de la fragilidad a la resiliencia puede ser desigual, tener altibajos, estancarse, retroceder, ocasionar conflictos, etc., y hay que dejar espacio y tiempo para que eso ocurra.

Es útil, en cualquier caso, analizar las diferentes fases atendiendo a la evolución de las tres clases de violencia que conocemos, cuya progresiva superación va determinando el grado de superación de la fragilidad en su conjunto.

Diálogo Internacional sobre consolidación de la paz y construcción del Estado

El PSBD es el primer foro de diálogo internacional que ha reunido a Estados frágiles o afectados por un conflicto, a sus socios internacionales y a la sociedad civil, con el propósito de conducir con éxito la superación de fragilidad y conflicto (PSBD, s.f.). El Diálogo fue oficialmente creado en 2008 por iniciativa de la OCDE, y recogía el legado de la Declaración de París, los Principios para los Estados Frágiles, la cumbre de Accra de 2008 y, posteriormente, la Declaración de Dili del g7+ en 2010. Presentó sus primeras reflexiones a través de la Declaración de Dili de 2011. Junto con su Secretariado, ocupado por la OCDE, participan en él los principales organismos internacionales en materia de desarrollo -señaladamente, la ONU, las IFI, los Bancos Africano y Asiático de Desarrollo, la Unión Europea y la Unión Africana-, así como un elevado número de naciones -tanto donantes como receptoras de ayuda-, y trabaja en colaboración estrecha con el INCAF y el g7+. El PSBD es codirigido en su labor por sendos representantes de los Estados frágiles y de los socios internacionales.

Declaración de Dili

La Declaración presentada en Dili en 2011 recogía la preocupación de los participantes en el Diálogo por el problema específico de consolidación de la paz y la construcción del Estado, así como su pretensión de desarrollar un Plan Internacional de Acción ad hoc. Comienza dejando claro que ambos procesos -consolidación de la paz y construcción del Estado- deben ser liderados por los países afectados. Y a continuación establece sus objetivos:

- a) El objetivo general es el cese y la prevención de los conflictos, así como el desarrollo de Estados capaces y responsables que puedan responder a las expectativas y necesidades de sus sociedades. Para ello señalan la importancia central de las relaciones sociedad-Estado. Subrayan, así mismo, la necesidad de priorizar estos objetivos atendiendo a cada caso en concreto, para lo cual han de ser escuchadas dichas sociedades.
- b) Objetivos concretos:
 - Promover procesos y acuerdos políticos inclusivos, así como el diálogo político.
 - Garantizar un mínimo de seguridad.
 - Lograr la resolución pacífica de conflictos y garantizar el acceso a la justicia.
 - Crear instituciones de gobierno fiables y efectivas, capaces de proveer a sus sociedades de los servicios básicos.
 - Sentar las bases de un desarrollo económico inclusivo y sostenible.
 - Fomentar la capacidad de las sociedades de reconciliación y convivencia pacífica.
 - Fomentar la cooperación y la estabilidad regionales.
- c) Retos principales:
 - Falta de una visión común, por parte de los actores clave, de cuáles deben ser los cambios. Visión que debería estar basada en consultas a los ciudadanos y la sociedad civil.
 - Falta de análisis del contexto y del conflicto concreto.
 - Falta de confianza entre países en desarrollo y países socios.
 - Exceso y confusión de planes de trabajo, poco alineados tras un plan único nacional.

- Poco acuerdo sobre la necesidad de abordar al mismo tiempo las prioridades urgentes y las más a largo plazo.
- Esfuerzos y medidas centradas geográficamente, que crean zonas de exclusión y actores sociales excluidos.
- Desatención a los problemas específicos de mujeres y niños, y exclusión de aquellas de los procesos de consolidación de la paz y construcción del Estado.
- Poca atención a la recuperación económica y la creación de empleo.
- Plazos poco realistas, poca capacidad para llevar a cabo los planes y poca eficacia de los esfuerzos por dotar de capacidad al Estado.
- La separación entre los problemas de desarrollo, seguridad, justicia y gobernanza, cuando no son más que distintas caras del mismo problema.
- Falta de datos e información fiable.
- Inflexibilidad, imprevisión y lentitud de la financiación.

d) Acciones:

- Desarrollar una visión nacional a largo plazo que guíe la transformación.
- Asegurar que los planes de desarrollo integran los objetivos de consolidación de la paz y construcción del Estado.
- Localizar los medios y actores internacionales o intragubernamentales a tener en cuenta en cada región o grupo social, para asegurarse de que no se crean exclusiones.

e) Plan internacional de acción:

Se comprometen a desarrollarlo. Se centrará en cuatro áreas: desarrollo de capacidades, instrumentos de ayuda, procesos de planeamiento y diálogo político.

En el punto correspondiente a los objetivos concretos del Diálogo es posible identificar los elementos que conforman la paz positiva, donde se integran elementos de paz convencional, como idea opuesta a la violencia física, con otros identificables con la paz estructural y la cultural. Paz positiva que no es más que el resumen de los objetivos que debe buscar un Estado, el perfil que debe presentar una vez alcanzado un grado de solidez y resiliencia deseable.

De nuevo, es inevitable llamar la atención sobre lo que parece una mezcla o incluso una confusión, en esta Declaración, de factores, objetivos o retos casi técnicos con otros mucho más generalistas. Es chocante leer que los firmantes consideran un error separar desarrollo, gobernanza, seguridad y justicia, pues para ellos no son más que distintas caras del mismo problema, y a la vez comprobar que enuncian en una misma lista asuntos realmente básicos junto con otros claramente secundarios, resultado de los primeros. Se sigue hablando, por ejemplo, de establecer un diálogo político, crear instituciones fiables y garantizar el derecho a la justicia, como si fueran tareas independientes. Se siguen identificando objetivos como un crecimiento económico inclusivo y sostenible, como si fueran algo alcanzable al margen de los demás y, muy particularmente, de una relación sociedad-Estado sana, materializada en una política eficaz, útil y real.

El New Deal

El New Deal (ND) es un compromiso internacional de actuación firmado en el Cuarto Foro de alto nivel sobre eficacia de la ayuda, celebrado en Busan (Corea del Sur) en noviembre de 2011. Fue suscrito por países frágiles y donantes en el seno del PSBD, con la pretensión de acordar y poner en marcha una nueva forma de ayudar a los Estados en situación de fragilidad a salir de su situación. En concreto, está constituido por el grupo g7+, el INCAF y la Plataforma civil para la consolidación de la paz y la construcción del Estado (CSPPS, en sus siglas en inglés)¹²⁸.

El New Deal surge de constatar, una vez más, que, a pesar del aumento de recursos destinados al problema de la fragilidad, los resultados siguen sin ser positivos. Parte de una crítica inicial a unos enfoques todavía excesivamente tecnicistas y alejados del contexto nacional y regional de cada país, y a unos planes trazados a demasiado corto plazo. Admitiendo que cualquier mejora pasa por que los propios Estados frágiles asuman su liderazgo en estos procesos y sean consecuentes con la idea central de la relación sociedad-Estado como elemento clave de la consolidación de la paz y la construcción del Estado, el

¹²⁸ La Plataforma reúne a un considerable número de organizaciones civiles y expertos dedicados a temas de consolidación de la paz, conflicto y construcción del Estado, provenientes tanto de países en situación de fragilidad como de Estados de la OCDE (Civil Society Platform for Peacebuilding and Statebuilding, s.f.).

ND propone unos objetivos básicos y unos compromisos previos para ambos procesos (PSBD, 2011):

1) *Objetivos para la Consolidación de la Paz y del Estado (OPE):*

- Legitimidad política: bases políticas incluyentes y mecanismos de resolución de conflictos.
- Seguridad de las personas.
- Justicia.
- Fundamentos económicos.
- Ingresos y servicios.

Estos objetivos deben servir para identificar las prioridades de los diferentes casos y, en consecuencia, para trazar cualquier plan de acción nacional y de apoyo internacional.

2) *Prioridad:*

Hay un compromiso para otorgar plena prioridad a las vías de salida dirigidas y asumidas como propias por los distintos países, que propongan un plan único y adecuado a cada caso, aceptado por los socios internacionales. Dichas vías deben sustentarse en una evaluación de la fragilidad¹²⁹ -que hará referencia a la ya vista escala de fragilidad- y en un seguimiento que se base en los OPE. En cualquier caso, dichas vías deben venir abaladas por la participación activa de toda la sociedad mediante un diálogo político incluyente y constructivo. Este diálogo y este liderazgo políticos serán respaldados por la comunidad internacional y se traducirán en planes únicos y coordinados con un horizonte a corto, medio y largo plazo, y flexibles y adaptados a las circunstancias concretas. Planes que se recomienda adopten la forma de los llamados *compacts* o pactos.

3) *Confianza:*

¹²⁹La evaluación de fragilidad a la que nos referimos corresponde a un modelo diseñado y puesto en práctica por el PSBD, publicado inicialmente durante el Quinto encuentro del Grupo de Trabajo del Diálogo Internacional sobre implementación del New Deal, el 17 junio de 2014 en Freetown (Sierra Leona). En palabras del propio Grupo, pretende ser “un ejercicio incluyente y participativo llevado a cabo por los principales actores nacionales con el fin de identificar y valorar las causas, detonantes y factores de la fragilidad de un país, así como sus fortalezas y posibles fuentes de resiliencia.”

Sus objetivos, procedimientos y características se desarrollan en la Guía sobre la evaluación de la fragilidad (PSBD, 2014b).

Se proponen generar y mantener un clima de mutua confianza entre socios, con lo que ello implica: transparencia en la toma de decisiones y su puesta en práctica, información y previsibilidad de la ayuda, refuerzo de capacidades, asunción de riesgos compartidos, utilización de los sistemas locales, etc.

El New Deal ha sido recibido con un considerable optimismo, en la medida en que parece anunciar un cambio importante en el modo de abordar la fragilidad estatal, al permitir e impulsar a los Estados afectados a tener su propia voz en las políticas internacionales, y al potenciar su papel en el modo de aplicarlas. En palabras de George Ingram en su artículo “El ND: un nuevo marco de trabajo para superar la fragilidad” para el Brookings Institute:

El New Deal da la oportunidad a los líderes políticos y sociales de los Estados frágiles de hacerse cargo del futuro de sus países y centrar la atención internacional en cómo estos pueden evolucionar de la fragilidad al desarrollo sostenible, incluso en las discusiones sobre los objetivos globales post 2015. (Ingram, 2014)

Pero ha habido también críticas desde el primer momento, como las vertidas por Paul Harvey, director del programa Secure Livelihoods Research Centre (SLRC, s.f.), en su artículo de diciembre de 2012 titulado “El New Deal en lugares difíciles”, en el que celebra la ilusión despertada por el acuerdo pero señala los inconvenientes que, en su opinión, presenta. El autor no duda de las bondades del ND cuando hay voluntad por parte, fundamentalmente, de los gobiernos receptores. El problema surge cuando la política se interpone, bien por el distinto color ideológico de socio y donante, bien por falta de voluntad del gobierno de aquel. Afirma que el gran obstáculo de la aplicación efectiva del acuerdo es que la realidad sobre el terreno es menos amable de lo que querríamos, y que probablemente el ND sea eficaz solo cuando los gobiernos son bien intencionados, que no es siempre. Al mismo tiempo, juzgar esa buena o mala intención -o, lo que es lo mismo, valorar si un gobierno es legítimo o no- no es algo que a Harvey le parezca fácil. Ni desde fuera, como un juez absoluto, ni por los propios juzgados, obviamente, que no pueden tener la única palabra. Como consecuencia, Harvey considera que el ND corre el riesgo de dejar fuera de los esfuerzos internacionales a los Estados considerados difíciles. Cree que, aunque recientemente el debate internacional ha olvidado un poco el tema, las relaciones menos confesables entre la comunidad internacional y el Estado frágil siguen siendo determinantes del tipo de ayuda prestada, e incluso de si hay ayuda o no. Por último, sugiere hacer un mayor énfasis en el componente de obligación recíproca que supone la ayuda, y recuerda la necesidad de contemplar, dentro de los modelos de solución para un país, y en particular en estos casos más conflictivos, algunos no Estado-céntricos. Medida que implica, como se ha

sugerido ya y se volverá a analizar¹³⁰, una reflexión profunda y sin límites sobre cuál es la situación final deseable de cada sociedad, y que deja fuera soluciones preconcebidas, incluso muy básicas, si no coinciden con las expectativas de esas comunidades.

Este informe del SLRC no ha sido, por descontado, el único que ha juzgado al ND. Los ministros de economía de Dinamarca y Timor Oriental, respectivamente Friis Bach y Emilia Pires, a la sazón copresidentes del PSBD, comentaban en 2013 (IPI, 2013), en el seno del Global Observatory del Instituto Internacional para la Paz (IPI), que los socios donantes eran todavía reacios al compromiso y al cambio de mentalidad que este exige. Hace falta, según ellos, sobre todo una evolución en el análisis de riesgos, de modo que la comunidad internacional asuma que los baremos son otros y las posibles pérdidas de no intervenir, otras también. Pero tanto Bach como Pires destacaban las bondades del acuerdo: fomenta no solo la cooperación sur-sur, sino la frágil-frágil, inaudita hasta entonces; reclama del exterior una contribución a construir el contrato social, de manera que el cambio arraigue y los avances sean reales; exige proyectos inclusivos, que tengan en cuenta también al sector privado y la sociedad civil, y que abarquen todas las facetas del problema a un tiempo -se ha pasado, en pocos años, de no querer mezclar seguridad y desarrollo, a considerar imprescindible estudiar su interrelación y abordarlos simultáneamente-.

A la vista del entonces proyecto de la Agenda del Desarrollo post 2015, ambos ministros exponían que el ND había defendido la necesidad de que entre los objetivos que sustituyeran a los ODM se recogieran de manera explícita ciertas prioridades que para los Estados frágiles es indispensable alcanzar antes de poder avanzar en otros aspectos. La gran diferencia consiste en que los OMD eran objetivos de desarrollo propiamente dichos, que dejaban fuera tanto la consolidación de la paz como la construcción del Estado. Pero lo cierto es que, para los países que nos ocupan, ambas son una barrera que les imposibilita plantearse siquiera otras metas. El ND, en cambio, promueve la consideración de la consolidación de la paz y la construcción del Estado como objetivos básicos.

Es fundamental llamar una vez más la atención sobre el hecho de que tras una paz consolidada y unas instituciones capaces hay una situación de fondo que las hace posibles: sin un contrato social que fundamente un Estado viable y resiliente, no es posible obtener la paz, ni la seguridad ni el desarrollo. Sin embargo, como lamentaban ambos ministros, la comunidad internacional sigue trabajando inconexamente, en compartimentos aislados, y

¹³⁰Punto 3.3. *Visiones críticas.*

continúan separando temas de seguridad de los de desarrollo y gobernabilidad. Es necesario hacer entender que el planteamiento debe ser otro mucho más amplio para lograr que la orientación del esfuerzo internacional se ajuste a lo demandado por los países en situación más crítica. De lo contrario, insistían, la nueva agenda será irrelevante para ellos y su situación no cambiará.

Por lo tanto, aunque podría pensarse que la actividad política de un Estado es una variable interna, y que como tal dependerá de las tendencias y el equilibrio de fuerzas que se den en su sociedad y entre sus elites, lo cierto es que el planteamiento que los donantes adopten puede tener una influencia decisiva sobre el camino a seguir por dicha comunidad. Se ha trabajado en cooperación al desarrollo y en construcción del Estado propiamente dichas sin considerar la situación política sobre la que se pretendía actuar, y sin tratar de hacer del juego político de los países socios una herramienta, y solo en los últimos años se es consciente - siquiera a nivel teórico- de que es imprescindible un acercamiento distinto al problema. Un acercamiento que tras los datos busque causas, y que afronte estas causas del único modo posible: a través de la sociedad.

Con motivo del quinto encuentro del Grupo de Trabajo del Diálogo Internacional sobre implementación del New Deal, en junio de 2014 en Freetown (Sierra Leona), se publicaba el Informe de seguimiento del New Deal (PSBD, 2014). Informe que no pretendía evaluar todavía el grado de consecución de los OPE, sino únicamente analizar el cambio que el ND ha provocado en el comportamiento sobre el terreno de donantes y socios -para lo cual se basa en dos estudios distintos: a los miembros del ND por un lado, y a los del INCAF por otro-. Es decir, si ha habido ya algún efecto sobre las políticas y planes de ayuda, y sobre su ejecución, y por tanto hay motivos para considerarse en el buen camino.

Ideas clave del informe:

- El ND pretende provocar cambios en el qué y en el cómo. Y efectivamente lo ha provocado, si al discurso de la ayuda a Estados frágiles y a la orientación que en general parece dársele nos referimos. Ha contribuido a aumentar el diálogo interno y externo y la transparencia de la ayuda, así como la orientación de esta a la construcción del Estado y la consolidación de la paz.
- Sin embargo, el esfuerzo sobre el terreno por parte de los líderes de los Estados frágiles y de sus socios debe incrementarse, para lo cual es necesario un ejercicio

político: articular la acción alrededor de unas necesidades prioritarias, sobre las que haya un acuerdo social y en las cuales esté el núcleo de la fragilidad de ese Estado.

- La transparencia de la ayuda, así como su ejecución vía presupuestos y de acuerdo con un plan nacional, es esencial.
- Socios y Estados frágiles incluidos en el ND deben situar la construcción del Estado y de la paz en el centro del diálogo, de su planificación, del seguimiento y de su responsabilidad recíproca. Un enfoque centrado en los objetivos de desarrollo normales, en los casos que nos ocupan, está abocado a no dar resultados: ni paz ni desarrollo.
- Los gobiernos deben llegar a un acuerdo con el resto de protagonistas sobre las prioridades fundamentales a corto plazo de su país, y contrastarlas con una evaluación de riesgos ad hoc -teniendo en cuenta todas las peculiaridades de estos entornos-. Los socios deben atender a estas emergencias y al mismo tiempo tratar de ir forjando un acuerdo político, una estructura que pueda llegar a hacerse cargo por sí sola de la situación: es necesario atender las urgencias y a la vez poner los cimientos políticos y económicos de esa sociedad.

El cambio buscado por el ND puede esquematizarse en tres puntos principales:

1) Centrarse en las prioridades correctas:

Esas prioridades están constituidas por aquellos aspectos de la organización de una sociedad que más peso tienen en la consecución de la paz y la estabilidad (OPE): diálogo político incluyente, seguridad, justicia, fundamentos económicos -empleo y sustento-, y capacidad de ingresos domésticos y prestación de servicios básicos.

2) Liderazgo y apropiación del país del proceso de transición desde la fragilidad:

Sean cuales sean las soluciones adoptadas para cada caso y los pasos concretos que se decidan dar, siempre han de basarse en lo mismo: la comprensión compartida y la discusión incluyente de los problemas y retos de esa sociedad, y su tratamiento conjunto por parte de la colectividad. Hablamos por tanto de política, pues solo ella permite liderar y dirigir con legitimidad -y, por tanto, con posibilidades de éxito- una sociedad, y proporcionarle soluciones válidas.

3) Los medios deben usarse para crear instituciones y sistemas locales capaces:

Una ayuda efectiva debe capacitar. La ayuda más efectiva es la que busca y hace accesibles los recursos domésticos, la que capacita a las instituciones y sistemas locales. Esto, como sabemos, es clave para la construcción del Estado. Pero además, no hay capacidad sin legitimidad, y no hay legitimidad sin que la sociedad la otorgue, y eso demanda que detrás haya una política efectiva.

El ND se propone hacer realidad estas ideas. La ayuda al desarrollo no puede -se sostiene- apoyar la construcción y consolidación de la paz con eficacia si no modifica su antiguo planteamiento de transferencia de modelo del donante al receptor, y lo sustituye por unas asociaciones equilibradas entre gobiernos basadas en el diálogo y la colaboración. El anterior sistema no ha dado hasta la fecha resultados que merezca la pena destacar, a pesar de los ingentes medios y recursos empleados, de ahí que el g7+ expresase su preocupación y pretendiese poner solución a varios errores, entre los que nos interesa destacar:

- La visión de qué debe cambiar ha de surgir de la sociedad civil y de los ciudadanos en general.
- Debe evitarse trabajar solo con los actores locales más poderosos, y abrir en cambio el diálogo para hacerlo lo más representativo y plural posible, impidiendo así la aparición de bolsas de exclusión.
- Las prioridades resultantes de dicho proceso conjunto demandarán plazos diferentes, que deben ser atendidos.

Hasta la fecha, los progresos observados se sintetizaban en:

- El diálogo abierto e incluyente entre gobiernos, donantes y sociedad civil ha mejorado en los últimos años en varios países. Esto ha centrado la atención en la consolidación de la paz y la construcción del Estado, y ha aumentado las evaluaciones de fragilidad y la aplicación de pactos (*compacts*).
- La ayuda está ganando transparencia y previsibilidad. Sin embargo, problemas de calendarios y disponibilidad, de incapacidad local, etc., impiden que esté bien integrada en los procesos presupuestarios locales, a pesar de que hay herramientas como fondos fiduciarios y fideicomisos que poco a poco contribuyen mejorar la situación.

No obstante, los cambios son todavía limitados y no sistemáticos. A pesar de los avances y de que en algunos casos las evaluaciones de fragilidad han permitido alcanzar conclusiones

útiles sobre las distintas problemáticas concretas, o definir a nivel local los OPE y sus indicadores, todos estos pasos tienen todavía poca influencia sobre los planes y políticas gubernamentales e internacionales. No se relacionan operativamente con la planificación y no se sabe muy bien cómo utilizarlos. En ocasiones ocurre que los planes de un país sí están unificados pero son pre ND, y no han sido adaptados a los resultados -en su caso- de las evaluaciones, ni tienen en cuenta las prioridades OPE ya comentadas. Siguen por tanto basados en los ODM y resultan, como se ha dicho, poco realistas. En otros casos ocurre eso mismo con los pactos firmados: presentan objetivos inasequibles y están basados en procesos que no han incluido una evaluación de la fragilidad y en los que la sociedad civil no ha tomado parte.

Lo cierto, afirma el informe, es que todavía hay pocas evidencias de que el ND haya logrado redefinir las prioridades políticas de los países que lo han suscrito, o de que haya modificado la visión política del proceso de transición de la fragilidad a la resiliencia. En cuanto a los donantes, se perciben ciertos movimientos hacia una mayor transparencia de la ayuda, pero con muchas limitaciones todavía. Por lo general suelen dejar el tema en los propios sistemas nacionales de información, poco capaces. La consecuencia grave de esto es que los Estados frágiles no saben a qué atenerse, no pueden planificar, no pueden decidir, etc. Hay una serie de obstáculos que dificultan la gestión e impiden contar con información adecuada en tiempo y forma, con lo que integrarla en el sistema presupuestario es imposible: incapacidad local para gestionar los sistemas, sistemas poco eficientes, formatos dispares de información, organismos gubernamentales que piden y gestionan la información relevante para ellos de forma independiente, o la imprevisibilidad general de la propia ayuda. No obstante, la periodización y previsión de esta parece haber mejorado en el área de respuesta rápida -lo cual no tiene por qué deberse al ND, aclara el informe-.

En lo que respecta a la pretendida distribución de los riesgos, esta es todavía escasa y determina en gran parte la ayuda ofrecida, cuando solo debería influir en cómo emplearla. Y, aun en los casos en los que el análisis de riesgos parece haber evolucionado, lo ha hecho casi exclusivamente en líneas genéricas y no sobre el terreno. Se aprecia una falta de confianza de los donantes hacia los países receptores. No se utilizan los sistemas nacionales si no hay garantías directas, lo cual tiene unas consecuencias muy negativas, como se ha explicado una y otra vez, sobre el pretendido liderazgo local. En consecuencia, en general se prefiere seguir recurriendo a los fondos fiduciarios y fideicomisos. Y el esfuerzo por

capacitar a las instituciones y sistemas nacionales es todavía irregular y no se enmarca en un planteamiento común basado en el consenso nacional.

Principales retos y recomendaciones del informe:

A la vista de lo expuesto, el informe identifica una serie de retos y hace varias recomendaciones.

El cambio que predica el ND debe aceptarse, asumirse y llevarse a cabo por todas las áreas de gobierno, por la comunidad, por los principales actores sociales, etc., de modo que defina el discurso político, lo haga comprensible y facilite la apropiación por parte del país de los esfuerzos por salir de su situación de fragilidad.

Entre las acciones recomendadas por el informe destacan:

- Introducción de los OPE en la política nacional, que debe hacerlos suyos, discutirlos, decidir cómo abordarlos y hacia dónde llevarlos, etc. Y esto debe ocurrir no solo en los Estados frágiles, sino también en los donantes: no es beneficencia aislada cuyo uso es asunto de otros, sino que debe existir un compromiso en origen a lo largo de todo el proceso, de modo que se plantee como una parte más de las políticas propias. El compromiso, la implicación, ha de venir también de la sociedad que proporciona la ayuda.
- Uso de las evaluaciones de fragilidad, que entre otras cosas deben posibilitar la intervención de la sociedad -de toda, sin excepciones- en ese diagnóstico de los problemas que sufren y en la propuesta de soluciones. Este proceso es más lento que si deciden unos pocos desde fuera, por lo que exigirá más paciencia y confianza por parte de la comunidad donante.

Estas evaluaciones de fragilidad llevadas a cabo a la luz del New Deal deben estar dispuestas a saber, aceptar, asumir y tener en cuenta los resultados que obtengan. En particular, aquellos con implicaciones políticas y relacionadas con el juego de poder.

- Los pactos o *compacts* deben profundizar en las medidas propuestas y abordar las razones de fondo de la fragilidad de un país, por enquistadas y sin solución que parezcan. Deberían ser el resultado de un proceso de diálogo transparente e incluyente, sin límites previos, sobre las prioridades del país y la eficacia de la ayuda.

Y en ningún caso puede ser el trabajo de un grupo de expertos que refleje una visión sesgada -en general, la gubernamental- de la situación.

- Aclarar y unificar criterios entre la comunidad donante sobre el mejor modo de apoyar el desarrollo y la capacitación institucional. Hasta ahora estos esfuerzos parecen inconexos, incoherentes, poco pensados y de dudosa eficacia, etc. Esto exige que los objetivos sean realistas, se adapten a las posibilidades del país y se centren en medidas de mayor incidencia práctica.
- Previsibilidad -plurianual y renovada- y transparencia de la ayuda, en aras de su integración en los presupuestos generales. De lo contrario, el margen de decisión local es mínimo.

Como se puede observar, estamos hablando de medidas que demandan una madurez social y política por parte de los receptores. Son medidas que buscan llegar al fondo de los problemas y encararlos desde un esfuerzo sincero y conjunto, y le piden a la comunidad donante que ponga sobre la mesa las herramientas, el tiempo y la confianza necesarios. Y no solo eso, sino que también a las sociedades donantes se les exige esa responsabilidad y madurez política, al pedirles que respalden esas iniciativas de sus países, que las asuman, que las hagan suyas, que las decidan, que las evalúen y exijan cuentas a sus respectivos gobiernos.

Sin embargo, el PSBD detecta el riesgo de quedarse en un nivel técnico y no llegar a influir en la política. De hecho, a las evaluaciones llevadas a cabo les ha costado mucho hacer que sus conclusiones llegasen a la agenda política, como se comprueba al ver la poca incidencia que todavía tienen los OPE en el discurso político de los países más afectados. En algunos casos -Liberia sería un ejemplo- incluso se ha visto que las referencias al ND y los OPE no han sido más que maniobras para lograr las ayudas necesarias, o simplemente ofrecer una buena imagen, sin la menor incidencia práctica sobre las políticas gubernamentales, cuyos responsables no creen en las medidas que dicen defender.

Para paliar esto y tratar de hacer efectivo este acuerdo, el informe aconseja:

- Integrar los principios del ND en los procesos de consolidación de la paz -y posterior construcción del Estado- desde el principio, incluyendo los propios acuerdos de paz promovidos por terceras partes. Estos acuerdos o tratados deben, en la medida de lo posible -y aunque en ocasiones la urgencia lo dificulte-, reconocer las causas de la fragilidad y encarar el trabajo en ellas y el estudio de los progresos. Cuando estos

acuerdos sean el resultado de pactos entre elites -en muchas ocasiones para poner fin a la violencia material-, deben ligarse a un incipiente proceso de diálogo encaminado a objetivos de paz y reconstrucción. Este proceso debe basarse en una visión compartida de los problemas, centrarse en unos pocos objetivos claros y prioritarios, y buscar resultados visibles y rápidos para lograr tranquilizar y convencer a la población.

- Contar con la dirección y la implicación y apoyo al más alto nivel, para lograr medios y evitar fragmentación de esfuerzos.
- Mantener el primer OPE -inclusividad política- a lo largo del período post-conflicto, durante la aparente calma. Ese diálogo y reconciliación posteriores son fundamentales, y dejar al margen este punto por su conflictividad y complejidad es precisamente lo que condena a volver a padecer sus consecuencias.
- Trabajar en desarrollo y capacitación institucional incluso durante el propio conflicto, para que puedan aportar algo en cuanto tengan la oportunidad. Sin instituciones propias capaces no hay construcción del Estado ni paz.

Así pues, el New Deal ha comenzado su andadura, provocando a partes iguales ilusión por el cambio que propone y decepción por la, por ahora, falta de resultados.

La nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible supone, con respecto a la Agenda 2015, los cambios que vistos en el punto 3.2.2. Sería prematuro evaluar ya el grado en que colma las expectativas del G7+ y, en general, de los actores involucrados en el Diálogo, pero, como ya se ha comentado, la primera impresión no parece indicar que la construcción del Estado -y todo lo que hay tras ella- haya merecido demasiado protagonismo entre sus objetivos.

En suma, cabe sin duda celebrar la aparición del New Deal, pero es preciso ser cautos a la hora de valorar su incidencia. Por un lado, desde el punto de vista teórico no es posible hablar de grandes aportaciones. Básicamente, y con independencia de denominaciones y del modo de ordenar sus conclusiones, la base doctrinal coincide con la ya existente, desarrollada principalmente por el CAD. Así pues, la gran novedad es el ejercicio de voluntad política que el ND anuncia. Pero, de nuevo, y tal y como se ha comprobado, dicha voluntad política no parece haber pasado, por el momento, de una serie de declaraciones de intenciones, sin que ni los países donantes ni gran parte de los Estados frágiles hayan dado pasos verdaderamente significativos en sus políticas. Estamos por tanto ante un hito

importante, al que es preciso darle tiempo y confianza, pero ni mucho menos es posible creer que con este acuerdo el trabajo está ya hecho.

3.3. VISIONES CRÍTICAS

A lo largo de este capítulo se ha revisado la doctrina internacional más relevante sobre construcción del Estado en situaciones de fragilidad. Se ha visto cómo ha sido tratada por parte de los organismos de mayor peso en la escena internacional y se ha seguido su evolución desde un primer momento, en el que el tema apenas se trataba explícitamente, hasta la actualidad, en que recibe una atención muy destacada. Pero, aunque a lo largo de ese repaso se ha tenido la oportunidad de intercalar, esporádicamente, opiniones críticas con dicha doctrina, es todavía necesario detenerse en ciertos puntos de vista alternativos, en ocasiones pertenecientes al ámbito político pero por lo general académicos, que por unos u otros motivos han mostrado su discrepancia con el discurso dominante.

Este epígrafe tratará de mostrar esas otras visiones de la construcción del Estado. Para ello se clasificarán, atendiendo al objeto de su crítica, en tres grandes bloques. Comenzará atendiendo a aquellos críticos que ponen en duda el discurso justificativo de la intervención en Estados frágiles. A continuación se detendrá en las críticas al concepto de Estado frágil, que, como se verá, coinciden en esencia con aquellas que cuestionan el modelo de Estado tomado como objetivo de la construcción. Y por último se recogerán las críticas que señalan la falta de una correcta orientación política en la puesta en práctica de procedimientos y métodos sobre el terreno. En cualquier caso, se comprobará que en no pocas ocasiones los argumentos de las tres posturas coinciden y, en cierto modo, se complementan.

3.3.1. Críticas a la justificación de la construcción del Estado

Hay toda una corriente crítica que pone en duda la pretendida bondad de la figura de la construcción del Estado y ve tras ella, en última instancia, un argumento más para justificar actuaciones motivadas en realidad por otros intereses menos confesables. Es decir, se rechaza idea de la intervención en los Estados frágiles a causa del modo en que puede ser utilizada por la comunidad internacional. Al igual que sobre otros conceptos recientes en vigor en el ámbito de las relaciones internacionales, tales como la Seguridad Humana o el Derecho a proteger, sobre la fragilidad estatal pesaría la acusación de estar puesta al servicio

de la seguridad y los intereses económicos de las potencias y los Estados desarrollados, e incluso de abrir la puerta a posibles intervenciones exteriores que de otro modo no encontrarían justificación.

Una de las críticas más habituales a las actuaciones de la comunidad internacional en situaciones de fragilidad es su marcada tendencia a seguir los dictados de sus propios intereses geoestratégicos o económicos, y por tanto no ser equitativa en sus políticas de ayuda. La reconocible securitización de la fragilidad estatal no haría, por supuesto, más que agudizar esta deriva. Esto da como resultado un desequilibrio geográfico muy acusado en la distribución de la ayuda, que se pone de manifiesto en las cifras oficiales de la ayuda al desarrollo (Baranyi & Desrosiers, 2012). Estaríamos ante el problema del doble rasero, por lo demás tan recurrente en el campo de las relaciones internacionales. Voces tan autorizadas como los anteriores coordinadores del CAD, Richard Manning y Alexandra Trzeciak-Duval, señalaban en 2010¹³¹ que los objetivos económicos, de desarrollo, de inmigración, de defensa, etc. de los donantes impedían en muchas ocasiones alcanzar una coherencia en las políticas de ayuda.

En esta línea crítica, y partiendo de la base de que una de las razones de la ayuda al desarrollo es la prevención de conflictos, surge el debate de hasta qué punto la cooperación internacional en los Estados frágiles, al centrarse en impedir dicho conflicto, está negándoles la posibilidad de cambiar. En qué medida, al buscar desde el exterior su estabilidad, se está frenando cualquier movimiento, impidiendo las transformaciones que algunas de esas sociedades demandan y, por consiguiente, contribuyendo voluntaria o involuntariamente al mantenimiento de situaciones no deseables y perniciosas para esos pueblos. Esto ha llevado a algunos analistas (Duffield, 2001) a ver en las intervenciones internacionales un intento de gestionar la exclusión, de mantener bajo control la pobreza global, de controlar los problemas en lugar de solucionarlos. La postura alternativa sería asumir que la crisis, el conflicto y la fragilidad pueden llegar a ser un punto de inflexión en la evolución de ciertos países, a partir del cual pueden buscar el cambio y la reacción.

Pero esta falta de fe en el ejercicio de ingeniería social que en parte supone la construcción del Estado no debería entenderse, en ningún caso, como la renuncia absoluta a intervenir. No se pretende abandonar a su suerte a unas sociedades a menudo en una situación

¹³¹ 'Situations of fragility and conflict', citado en (Baranyi & Desrosiers, 2012).

dramática. No se pretende dejarlo todo a un proceso orgánico, en lo que sería una postura insensible hasta el cinismo por el sufrimiento que supondría (Boege & Brown, 2008). Pero sí se propone un planteamiento más abierto y receptivo al cambio, que fije unos límites menos estrictos, donde no solo sea posible elegir entre unas pocas alternativas dadas de antemano, donde no se tema el resultado.

3.3.2. Críticas al concepto y al modelo

Existe abundante literatura crítica con la propia idea de fragilidad estatal, basada principalmente en el desacuerdo con la referencia con la que se compara cualquier Estado a la hora de evaluar su solvencia y solidez. Frente al patrón en uso, básicamente weberiano y occidental, heredero de Westfalia y marcadamente etnocéntrico, se proponen alternativas formalmente muy alejadas pero, para sus defensores, funcionalmente igual de válidas.

Las críticas al modelo de Estado generalmente propuesto ponen en duda la validez del Estado occidental como referencia universal. Estado occidental que, como se ha dicho, podríamos identificar a grandes rasgos con el weberiano -caracterizado por el monopolio del uso legítimo de la fuerza-, dotado de unas instituciones públicas dominantes, democrático y, hoy por hoy, basado en una economía de libre mercado. Hay una idea de la estatalidad, de qué capacidades debe tener el Estado y, por tanto, qué cosas ha de poder hacer; y sobre esa idea se mide su éxito y su fracaso, y hacia esa idea se intenta llevar desde el momento en que se interviene. Y sin embargo, hay voces que, en primer lugar, hacen ver hasta qué punto ese concepto de Estado y de lo público es extraño a las poblaciones de extensas zonas del mundo, para preguntarse a renglón seguido qué sentido tiene evaluar el funcionamiento de una sociedad a la luz de un modelo completamente ajeno a ella. La artificialidad de ese planteamiento, lo forzado que resulta, saltan a la vista si recordamos la evolución de nuestras propias sociedades, el lento, complejo y cruento nacimiento de nuestros Estados.

Y es importante recalcar que no se trata tan solo de una falta de familiaridad -por parte de la población- con un determinado modelo o de una preferencia por otro, sino, en muchos casos, de la ausencia de la noción de ciudadanía y de la del propio Estado, que en bastantes ocasiones es un cascarón vacío creado por la comunidad internacional para rellenar un

hueco¹³². Cascarón con el que los habitantes no sienten la menor conexión ni del que en realidad se consideran parte integrante (Boege & Brown, 2008), y dentro del cual la vida se gestiona, en la práctica, de un modo completamente distinto, que suele coincidir con el que secularmente se ha seguido¹³³.

Ante estas opiniones, surgen propuestas alternativas que reivindican, por ejemplo, los llamados modelos de Estados híbridos (Boege & Brown, 2008). Serían aquellos en los que se llega a una combinación de estructuras de poder y organizativas tradicionales con una administración y unas instituciones similares a las occidentales, en una situación de equilibrio en la que convivirían no solo órganos sino funciones y procesos de naturalezas distintas y provenientes, por así decirlo, de mundos diferentes. Cuestionan, pues, el Estado que conocemos como única forma superior y acabada de orden político, abriendo así el debate a otras soluciones (Boege V. , Brown, Clements, & Nolan, 2009).

Tal y como recuerdan Boege et al. (Boege & Brown, 2008), la función de todo Estado tiene dos vertientes: una interna -extensa y compleja, y ya analizada- y otra externa, por la que ha de servir “como unidad básica para el sistema internacional”. Y es esta última, esta función exógena, la que en la práctica tendría, a juicio de estos y otros académicos, la mayor parte del peso en los análisis de la situación que la comunidad internacional hace. Especialmente desde que la faceta de seguridad, como se ha repetido y los autores señalan, parece haberse sobredimensionado. Este giro, este estar volcados hacia fuera, es fundamental para entender el modo en que organismos internacionales y donantes en general se aproximan al problema, sus razones, su valoración y sus propósitos. Y lo será también a la hora de estudiar las prioridades de sus políticas concretas y de sus métodos sobre el terreno. Como cabe esperar, supondrá sobre todo el uso de unas referencias diferentes de las que, para muchos, deberían guiar cualquier proceso de intervención en situaciones de fragilidad. En uno de los casos de estudio, Mozambique, se comprobará hasta qué punto la evaluación externa, basada preferentemente en análisis macroeconómicos alejados de la realidad de la

¹³² A menudo resultado de la colonización europea y de la no menos dañina descolonización, que tras su marcha dejaron en muchas zonas del planeta un territorio caprichosamente dividido, sin consideración alguna por la realidad histórica, cultural y humana del lugar.

¹³³ Entre los militares españoles que han estado destacados en Afganistán, una de las impresiones resultantes más habituales, extraída de su experiencia sobre el terreno, es la de que la población no solo considera ajeno el proyecto de Estado impulsado por las potencias extranjeras, sino que, en realidad, ni siquiera se siente exactamente afgana, pues no tienen una idea de Afganistán similar a la que nosotros manejamos. El sentimiento de pertenencia religiosa y tribal, por ejemplo, están mucho más arraigados y se imponen sobre cualquier consideración estrictamente política. La enorme influencia que esto puede tener sobre el proyecto de construcción del Estado es fácil de imaginar.

población, arroja unas conclusiones muy diferentes de las que una mirada más próxima proporciona.

Es interesante volver en este punto sobre el concepto de apropiación, para preguntarse en qué medida es una pretensión sincera, o en realidad, en la mayoría de los casos se trata más bien de la idea de que efectivamente los Estados frágiles se apropien, ni más ni menos, solo de lo que se les ofrece. Dice Schattschneider¹³⁴ que el instrumento supremo del poder es la definición de las alternativas: a lo largo de la historia de la ayuda al desarrollo, orientada al buen gobierno y al fortalecimiento de las instituciones, apenas se les ha preguntado a los países receptores qué tipo de gobierno o de instituciones considerarían ellos las adecuadas (Doornbos M. , 2006).

Este enfoque crítico, que denuncia la distancia entre las soluciones propuestas y sus teóricos beneficiarios, y reclama por tanto un acercamiento al punto de vista de estos, resulta particularmente interesante para la presente tesis, desde el momento en que valora la idoneidad de una propuesta en función de su resultado y no partiendo de unas premisas sobre su estructura o su concreción formal. Sus valedores, como Boege et al., no descalifican el modelo de Estado que conocemos, ni defienden la obligatoriedad de avanzar hacia ese otro híbrido alternativo porque lo consideren siempre preferible, sino que reivindican la necesidad de abrirse a nuevas soluciones, a caballo entre ambas -híbridas, precisamente-, en la medida en que veamos que ellas, en determinados casos, pueden posibilitar y favorecer el diálogo y la relación sociedad-autoridad. Nuevas formas de gobierno, nuevas instituciones estatales, nuevas nociones sobre el concepto de ciudadanía y sociedad civil e incluso nuevas fuentes de legitimidad, todas ellas enraizadas en la comunidad. Se trataría, por tanto, de comenzar por el final, por el objetivo de una relación satisfactoria y útil dentro de esa comunidad, que la haga políticamente viable ¹³⁵, sin prestar atención a si adopta o no determinada forma o si se ajusta o no a nuestros esquemas. Lo cual enlaza perfectamente con la hipótesis de comenzar cualquier intento de construcción del Estado partiendo de una idea -aunque solo sea aproximada- de a dónde se quiere llegar. El objetivo, que aquí se ha definido basándose en la idea de paz positiva, es imprescindible. No es posible evaluar los avances, ni siquiera saber si los hay o no, si no se tiene claro el punto de destino. De ahí que una de las conclusiones reiteradas de nuestro estudio doctrinal haya sido la falta de

¹³⁴ Citado en (Sogge D. , 2008).

¹³⁵ Trotha, T. von, citado en Boege et. al (2008).

referencias al objetivo final. Un objetivo final que parece darse por sentado, y ni mucho menos lo está.

Existen varios ejemplos de casos en los que, para algunos autores, las soluciones adoptadas por la comunidad internacional y el teórico gobierno local han resultado demasiado chocantes para la población, que las ha recibido como algo ajeno a su modo de vida y su forma de organizarse. Timor Este o Afganistán serían dos de los escenarios en los que las instituciones que tradicionalmente habían regulado la convivencia -reparto de recursos, resolución de conflictos, relación entre grupos étnicos o religiosos- fueron dejadas al margen del proceso de reconstrucción. Esto no solo implica renunciar a los beneficios que dichas figuras pueden aportar, sino que llega a provocar una reacción de rechazo entre la población, pues buena parte de esta considera que hay un proceso de verdadera usurpación del poder (Richmond & Franks).

Sin embargo, y aun a riesgo de convertir el debate en una discusión semántica, todo esto no implica una renuncia a la idea de Estado como tal ni a los logros políticos y sociales de la modernidad, sino tal vez un replanteamiento de qué es el Estado, cómo se llega a él y cuáles han de ser sus objetivos y su razón de ser. Replanteamiento con muchos puntos en común con las ideas defendidas en esta tesis. Ha de ser un proceso que permita acomodar las soluciones a la realidad del país, por lo que se trataría precisamente de introducir la política como eje de su funcionamiento y la paz positiva como fin a perseguir, con todo lo que ello comporta si se lleva a sus últimas consecuencias: prioridades, métodos, modelos institucionales, estructuras de poder, etc.

3.3.3. Críticas a los métodos

Las críticas a la puesta en práctica sobre el terreno de las políticas y programas de ayuda al desarrollo en general y de construcción del Estado en particular son muy numerosas y variadas. Lamentablemente, el balance general nada halagüeño de dichas intervenciones lo facilita.

Este epígrafe, no obstante, no pretende recoger esa amplia variedad de reproches, sino centrarse en aquellos aspectos de la práctica más relacionados con la tesis. Por encima del mayor o menor acierto de los métodos concretos seguidos en cada caso de construcción del

Estado en situaciones de fragilidad, es interesante destacar ciertas críticas centradas en lo que hasta aquí se ha visto en un plano teórico.

Para algunos autores, uno de los principales obstáculos hacia la obtención de mejores resultados sería quién marca las prioridades, quién articula el discurso de la fragilidad -sus causas, sus problemas, sus necesidades, sus urgencias, etc.-. Expertos como Susan Woodward (2006) señalaban que cierto tipo de propuestas jamás iban a encontrar el eco que merecían, sencillamente porque era la comunidad internacional -y no los propios Estados frágiles- quien daba el visto bueno a las estrategias, y los intereses de la comunidad internacional estaban con frecuencia lejos de la idea del buen gobierno, y alineados en cambio con la capacidad de comercio, las condiciones para la inversión o la seguridad internacional, y por tanto había caminos que no interesaba tomar. Todavía en 2008 el investigador David Sogge (2008) criticaba la práctica habitual de obviar el componente político interno y tratar por tanto de imponer un modelo importado centrado en capacidades técnicas, dejando a un lado la política local real y en consecuencia desatendiendo los problemas de la población, deslegitimando a los incipientes gobiernos, desmotivando a los actores locales, tapando los conflictos, etc. Sogge, en la línea de muchos autores, atribuye el interés internacional por la fragilidad estatal a la securitización del tema, y no solo la señala como principal razón para intervenir, sino que no duda en tachar de pantomima la que considera una actuación basada en recetas pre-elaboradas y guiada ante todo por los intereses de la comunidad donante.

En realidad, tanto los reproches de Woodward como los de Sogge comparten una crítica común, que es el desplazamiento de la voluntad local -y por tanto de sus intereses, prioridades, referencias, expectativas, reacciones, etc.- hacia una posición secundaria, desde la que no puede hacerse oír ni influir -y mucho menos liderar- como debería.

Otra de las críticas más significativas es, en apariencia, más general. Se trataría de la dificultad que hay para traducir a términos operativos las consideraciones y principios teóricos (Baranyi & Desrosiers, 2012). Según algunos autores, los avances académicos de los últimos años, loables como son, no han sabido descender al terreno y, por tanto, no han supuesto apenas mejorías en la práctica. Problema que al menos en parte podría explicarse por otra carencia señalada por algunos críticos, y que consistiría en mantener los análisis a un nivel demasiado elevado, demasiado genérico, de modo que se obvian y se desatienden los aspectos concretos de cada caso, el mal funcionamiento en detalle. Hay un salto que

cubrir: el que separa la teoría rectora, por completa y acertada que sea, de las orientaciones concretas para cada situación o Estado particular.

Pues bien, también esta crítica está relacionada con el papel que se le otorga a la sociedad teóricamente protagonista del proceso de construcción, que en la práctica se limita a ser receptora de las medidas adoptadas. Así como se ha rechazado en estas páginas la posibilidad de proponer un modelo de Estado concreto universalmente aplicable -pues precisamente la adecuación de dicho modelo a la situación particular debería ser una razón de su éxito-, ese salto de la teoría a la práctica debería ser dado por la sociedad con la que se trabaja. Ha de ser ella la que, partiendo de los principios que la comunidad internacional dice asumir y trata de aplicar, busque el encaje que le conviene, la forma concreta, la solución particular. Y ha de hacerlo a través de la herramienta que permite buscar, discutir y adoptar soluciones: la política.

Se trata de disfunciones con una raíz, de nuevo, política. Es un fallo teórico, de planteamiento, el que en última instancia provoca una situación pobre, en la que se acumulan recursos y planes incongruentes y desencaminados.

Cabe señalar, no obstante, que los últimos cambios en el panorama de la intervención y la discusión sobre fragilidad permiten esperar un importante avance en ese sentido. Iniciativas estudiadas, como el PSBD o el New Deal, han surgido exactamente para dar voz a quienes, a pesar de ser los verdaderos protagonistas, hasta ahora no la tenían. La doctrina más reciente pone de manifiesto que los donantes internacionales han mejorado y desarrollado su comprensión de la fragilidad y del propio Estado, y que han dado pasos para que sus nuevas ideas se reflejen en la práctica (Baranyi & Desrosiers, 2012). El resultado, como se ha explicado, debería consistir entre otras cosas en un cambio de prioridades, y por tanto en la apertura a nuevas opciones de trabajo.

De lo que se trata ahora es de evitar la gran crítica al cómo: la acusación (Woodward, 2006) que pesa sobre la comunidad internacional de intentar soluciones rápidas, de, en cierto modo, tratar de comenzar demasiado cerca del final y evitar así -en algunos momentos incluso reconociéndolo explícitamente- las complicaciones de las relaciones de poder existentes. A estas alturas, se debería ser consciente de que hacer eso es obviar el verdadero núcleo del problema de la fragilidad, cerrar la puerta desde el primer momento a cualquier intento de cambio sustancial capaz de atacar sus raíces. Pero es algo más, y más evidente: incluso los cambios teóricamente más técnicos y asépticos van a remover las estructuras de

poder existentes, y por tanto van a hacer aumentar las tensiones, van a agudizar ese problema político en el que se pretende no entrar, con lo que no solo no se llegará a una solución, sino que se corre el riesgo de empeorar la situación (Dinnen, 2007)¹³⁶. Es preciso, pues, acabar con ese olvido permanente de la realidad política por parte de los programas concretos y en las acciones sobre el terreno (Baranyi & Desrosiers, 2012). No llega con que la teoría parezca tener más o menos superada esa asignatura pendiente, sino que debe llevarse a cabo.

34. CONCLUSIONES: CONFRONTACIÓN DE LA DOCTRINA

La presente tesis defiende la necesidad de situar la política como eje principal de todo el proceso de construcción del Estado en cualquier situación de fragilidad. Y, además, la necesidad de orientar dicho proceso de construcción hacia el objetivo final de la paz positiva, que será así la referencia continua por la que medir tanto el alcance como la correcta dirección de los avances.

Tal y como se ha expuesto en los capítulos 1 y 2, se parte de una idea de política que no se limita al juego formal al que estamos acostumbrados en nuestro entorno -partidos políticos, representantes electos, legislación, etc.-, sino que hace alusión a todas aquellas estructuras y herramientas, formales o informales, que se ponen al servicio de una sociedad para permitirle tomar decisiones sobre el modo de organizar su vida en común. Incluye por tanto cualquier mecanismo relacionado con el proceso de decisión general sobre el tipo de sociedad que se quiere ser y sobre cómo trabajar en ello. La comunidad es la que ha de discutir y elegir cómo quiere vivir, cuáles son sus prioridades, y a continuación ha de poder proveerse de los útiles de trabajo para dirigir sus esfuerzos, comenzando por cómo se organiza la propia toma de decisiones en sí misma.

Por otra parte, al situar la idea de paz positiva en el punto de mira de la construcción del Estado no se está haciendo otra cosa que resumir las características comunes a todas las respuestas concretas que, en su búsqueda de soluciones, se pueda dar a sí misma una población. No se trata de definir un modelo de Estado concreto; ni siquiera de enumerar unos elementos fijos imprescindibles sea cual sea el contexto analizado. Lo que se hace al utilizar la paz positiva como objetivo del trabajo en Estados frágiles es hablar de capacidades. Pero no de capacidades técnicas o institucionales exclusivamente, sino de capacidades de esa

¹³⁶ Citado en (Boege & Brown, 2008).

sociedad, de qué vida es capaz de proporcionar a su población. De lo que se habla es del grado de satisfacción de dicha población, dejando un considerable margen de libertad a la hora de concretar en qué consiste y cómo se obtiene.

Hasta aquí, este capítulo 3 ha servido para revisar con detenimiento el grueso de la doctrina internacional sobre el tema. Revisión que permite extraer ciertas conclusiones sobre el grado en que nuestra tesis tiene cabida en las directrices actuales con mayor peso. Se puede afirmar que tanto el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE como el resto de instituciones y organismos internacionales estudiados han ido desarrollando, a lo largo de los últimos años, una teoría cada vez más completa y útil sobre la fragilidad estatal y su teórica solución, la construcción del Estado. Pero, al mismo tiempo, se observa que ese avance no ha ido acompañado de unas mejorías comparables en el trabajo práctico. Y esto, sostenemos, en parte se explica por el papel todavía limitado que juega en todos estos procesos la política. Porque, a pesar del reconocimiento de su importancia en el proceso endógeno de reconstrucción de una sociedad, no se ha asumido lo que eso significa. La política no se plantea, ni en estos ni en otros casos, como el instrumento que debe llegar a ser.

Es indudable que la evolución de la doctrina desde finales del siglo pasado e inicios de este ha sido notable y la ha llevado desde unos planteamientos más limitados, más parciales y centrados en cuestiones técnicas, basados en una concepción homogénea y en cierto modo estereotipada de la solución, hacia una aproximación más holística, más flexible y más próxima y adaptada a cada caso concreto enfrentado. Las críticas que a lo largo de estos años han ido surgiendo -vistas tanto en este punto 3.3 como en la anterior exposición de las posturas del CAD, el Banco Mundial y la ONU- han tenido una clara influencia no solo en el ámbito académico sino en el político y, sobre todo en lo referente al Comité de Ayuda al Desarrollo, sus propuestas han contribuido a dicha evolución. Así lo ha reflejado la prolija documentación del CAD, que a día de hoy puede tomarse como referencia de crítica y cuestionamiento de las políticas sobre el terreno de la comunidad internacional¹³⁷, al menos en ciertos aspectos. Es cierto que hay diferencias entre CAD, BM y ONU, y que los planteamientos teóricos de estos dos últimos no son tan completos ni parecen haber avanzado

¹³⁷ Lo cual, por supuesto, no deja de resultar paradójico, ya que los mismos Estados que conforman el Comité son los que, en otros foros y distintos papeles, reciben sus advertencias y críticas.

tan rápidamente, pero en ninguno de los tres casos se puede negar un claro progreso conceptual.

Así pues, ¿en qué debe centrarse la crítica actual? Y, más concretamente, ¿qué cambio plantea, dada la situación descrita, la hipótesis aquí propuesta? ¿Es todavía pertinente exigir la priorización de la política como eje de la construcción del Estado, en el sentido en que aquí se hace? ¿Procede, de igual modo, aludir a la idea de paz positiva como objetivo de dicho Estado, y por tanto como punto final de su construcción?

Por un lado, las referencias a la politización del proceso de construcción del Estado, que pasa de considerarse exógeno a plantearse como endógeno, y que progresivamente se centra, documento tras documento, en la relación sociedad-Estado, no permiten seguir afirmando que la política esté ausente en dicho proceso. La política ya tiene un papel en la construcción del Estado, reconocido hoy por hoy por cualquiera de los organismos e instituciones -e incluso Estados- relevantes en este tema. Se subraya la necesidad de dar protagonismo a las poblaciones, de lograr que se apropien del proceso, de que éste responda a sus expectativas, etc.; y por tanto la necesidad de que haya una actividad política que dé forma a esa participación. Y es una demanda que insiste, además, en que ese juego político no puede limitarse a una formalidad hueca e insustancial, sino que debe basarse en una implicación real de la población. Sin embargo, del análisis previo de esta doctrina se puede concluir que esa reivindicación de la política, aunque presente desde hace varios años en cualquier propuesta, no llega a profundizar en la importancia de su papel. Y, en concreto, no llega a hacer el hincapié suficiente en la trascendencia del resultado de esa actividad política. No lleva a sus últimas consecuencias esa decisión de dar voz a una sociedad, y así como defiende su importancia a la hora de lograr objetivos tales como la implicación económica elites-sociedad-Estado, la primacía de la autoridad civil sobre el poder militar, la legitimidad de los gobiernos o algo tan crucial como el marco de referencia político-legal que supone una constitución, no asume que construir un Estado por medio de un proceso político real, profundo, consecuente y sin más limitaciones que las que él mismo se autoimponga, va a tener consecuencias cruciales, implicaciones estructurales que van a afectar al reparto de poder, al esquema social y al equilibrio de fuerzas preexistente; al modo, en fin, en que esa sociedad, en su desorganización, funcionaba hasta el momento. No se asume sin reservas que dar entrada a la política en ese proceso de construcción es afrontar, inexcusablemente, no solo la falta de capacidad, no solo la falta de recursos, no solo las consecuencias de la fragilidad, sino su principal obstáculo, que casi siempre es la estructura real de poder. Y es

posible sostener, por tanto, que ni las posiciones de los organismos estudiados llegan a aclarar que de eso y no de otra cosa debemos hablar si optamos por la política, ni los programas y actuaciones materiales sobre el terreno que de ellos deberían derivarse acometen, desde luego, su tarea desde esa perspectiva y dispuestos a aceptar cualquier resultado.

Y esta falta de coherencia sobre el resultado del proceso que la comunidad internacional pone en marcha enlaza, en realidad, con la parte de la tesis relacionada con la paz positiva. Porque estamos hablando de esa situación de paz como fin último del Estado, y como objetivo, por tanto, de su proceso de construcción. Y asumir eso implica asumir, sin lugar a dudas, una serie de referencias, de preferencias, de prioridades que necesariamente van a influir en la meta de cualquier actuación, de cualquier propuesta. Y será inútil intentar siquiera alcanzar ciertos resultados si no se está dispuesto, como acabamos de decir, a asumirlos, a aceptarlos.

A lo largo de este capítulo se han revisado no pocas definiciones de qué es un Estado frágil, qué es la fragilidad y, por el contrario, qué es un Estado sólido y viable. Y se han resumido las características de este hablando de resiliencia. Pues bien, es la idea de paz positiva, desarrollada de acuerdo con las tesis de Johan Galtung que aquí se han resumido, la que conjuga las capacidades que hacen de un Estado un Estado resiliente. Y es por tanto dicha idea la que debe estar siempre presente, siempre a la vista al final del camino, cual faro que marque el rumbo correcto. Pero eso, ese poner como objetivo último lo que dicha paz positiva comporta, no es algo que esté sucediendo en la práctica ni que, a tenor del análisis aquí realizado, sostenga la doctrina actual. De hecho, hacerlo significaría anteponer a cualquier otra consideración el bienestar de unas poblaciones que hoy en día tienen que competir con otras prioridades. Hacerlo, juzgar los resultados del trabajo en construcción del Estado en función de cuánto acerquen a una sociedad a una situación de paz, sería, en su sencillez, dar un paso verdaderamente revolucionario.

Por lo tanto, un planteamiento que, ciñéndose al plano teórico, abogue por una inclusión de la política hasta sus últimas consecuencias, como eje vertebrador y principal herramienta, y como elemento fundamental del objetivo final de cualquier proceso de construcción del Estado, es pertinente. Y un planteamiento que fije, asimismo, la consecución de la paz positiva como meta de dicho proceso e incluso fin último y razón de ser del propio Estado, es, a la vista de lo hasta aquí analizado, pertinente también.

Pero, además, existe otra razón para detenerse en ambos elementos, política y paz, y proponer un nuevo enfoque de la construcción del Estado en el que ellos jueguen un papel central. El motivo no es otro que la distancia que existe, todavía, entre esta doctrina estudiada y la práctica sobre el terreno. Lo lejos que está ésta última de seguir los postulados teóricos que desde hace años dominan el pensamiento académico y político. Ya que, si es preciso replantearse la teoría, mucho más lo es tratar de conseguir que la práctica, las políticas sobre el terreno y las decisiones materiales sean su reflejo.

El próximo capítulo, que recogerá el estudio de dos casos reales -Haití y Mozambique-, servirá, por un lado, para demostrar la necesidad de seguir avanzando en la teoría de construcción del Estado, y por otro, y muy especialmente, para comprobar la incoherencia que, a la hora de poner en práctica sus propias políticas, muestra aún la comunidad internacional.

4. ESTUDIOS DE CASO

4.1. POR QUÉ UN ESTUDIO DE CASO

Nuestra hipótesis defiende, como sabemos, la necesidad de situar la política en el eje central de todo proyecto de construcción del Estado en Estados frágiles, por un lado, y la de orientar dicho proceso hacia el objetivo final de la paz positiva -caracterizada por la ausencia de cualquiera de los tres tipos de violencia: material, estructural y cultural-, por otro.

Pero, como explicamos en la introducción, la demostración de dicha hipótesis debe plantearse a contrario sensu. Es decir, ya que la consabida extraordinaria complejidad del problema¹³⁸ impide trabajar mediante un modelo teórico que pudiese servir para comprobar mediante simulación la utilidad de nuestros postulados, y al no poder acudir a ejemplos de Estados frágiles (re)construidos con éxito¹³⁹, hemos de limitarnos a demostrar que no hacerlo, que no hacer de la política la guía y herramienta principal del proceso y no orientar este hacia la consecución de la paz -en el sentido que le damos-, condena al fracaso a cualquier proyecto de construcción de un Estado en situación de fragilidad o post-conflicto.

Para ello, en el anterior capítulo se ha querido mostrar la distancia que todavía separa la doctrina más relevante en materia de construcción del Estado del planteamiento aquí sostenido, lo lejos que en conjunto¹⁴⁰ dicha teoría está todavía de darle a ambas cuestiones -herramienta y objetivo- la importancia y el peso que se considera merecen. En este, no solo se confirmarán las consecuencias de dicha situación, sino que se demostrará además que las actuaciones sobre el terreno ni siquiera se ajustan a esos postulados teóricos más actualizados, sino que responden a consideraciones más limitadas y sesgadas. Con lo que, en la práctica, se ponen en marcha unas intervenciones económicas, militares en ocasiones, políticas, etc., mal orientadas, mal diseñadas y mal -aun en las ocasiones en las que no faltan los medios- dotadas, cuyo resultado final es que los objetivos de la construcción del Estado no se alcanzan.

¹³⁸ La misma complejidad que ha provocado que las teorías sobre la construcción del Estado no hayan dejado de evolucionar en los últimos años y, en última instancia, hayan acabado por señalar la imposibilidad de proponer un modelo de aplicación general.

¹³⁹ Toda vez que el más habitual de los ejemplos de supuesto éxito es, precisamente, Mozambique, elegido por nosotros para señalar las carencias de un planteamiento de construcción cuyos ejes de actuación y objetivos a largo plazo no fueron los adecuados.

¹⁴⁰ Aunque con diferencias significativas entre unas fuentes doctrinales y otras, como hemos comprobado.

Con la inclusión de los dos casos de este epígrafe queremos identificar sobre el terreno los errores que a nuestro juicio ha cometido y sigue cometiendo la comunidad internacional en relación con las dos variables que nos interesan -política y paz- a la hora de afrontar la construcción del Estado, y mostrar además las consecuencias que esto ha traído consigo.

Como ya sabemos, los casos que se estudiarán serán Haití y Mozambique. Y, como también adelantamos en el punto 1.2.4, los escogemos porque sus patentes diferencias nos permitirán contrastar nuestra hipótesis en dos contextos con pocas características en común. Entre otras cosas, comprobaremos que las posibles consecuencias de los errores que nos interesa estudiar pueden surgir en distintos momentos del teórico proceso de recuperación del Estado. En el caso de Haití, la ausencia evidente de cualquier intento de modificación de la estructura real de poder que domina el país desde su independencia es la causa última del fracaso de la comunidad internacional y de los sucesivos gobiernos locales. En Mozambique, en cambio, se comprobará que la actividad política no puede limitarse a una formalidad superficial, ya que de lo contrario no lleva a cabo la función que le corresponde, no aporta las soluciones que debe y tan solo contribuye a perpetuar una situación no deseable.

4.2. HAITÍ

4.2.1. Antecedentes históricos

Haití, antigua colonia española sita en la Isla Hispaniola y posteriormente incorporada a las posesiones francesas en ultramar, fue, como es bien sabido, el primer Estado del mundo que alcanzó la independencia a través de un movimiento de emancipación protagonizado por su población esclava. Tras décadas de trabajos forzados ¹⁴¹ en unas plantaciones que la convirtieron en la posesión ultramarina más próspera de Francia¹⁴², y habiendo sufrido unas condiciones de trabajo que causaron centenares de miles de muertes en menos de un siglo, el movimiento encabezado desde 1791 por Toussant Louverture y finalmente culminado por Jacques Dessalines logró la independencia del país en 1804.

¹⁴¹ La mitad del tráfico de esclavos que cruzaba el Atlántico tenía como destino, en aquella época, la colonia francesa (Klein, 1986).

¹⁴² El Saint Domingue francés llegó a producir la mitad del café del mundo, y más azúcar que Jamaica, Cuba y Brasil juntos (Shah, 2009), hasta el punto de originar el 40% de las ganancias de todas las posesiones francesas de ultramar, superando las exportaciones conjuntas de las colonias españolas y británicas en las Antillas (Klein, 1986).

Pero el ejemplo de un Estado libre gobernado por antiguos esclavos negros, enclavado además en una zona del mundo que generaba riquezas merced a dicha esclavitud, no era algo que las potencias de la época estuviesen dispuestas a aceptar; y desde el principio tuvo a las principales economías occidentales en su contra, hasta el punto de tardar en ser reconocida como nación independiente, en algunos casos, más de cincuenta años¹⁴³. Las consecuencias económicas que este aislamiento tuvo son fáciles de imaginar: bloqueos comerciales, imposibilidad de vender su producción y consiguiente pérdida de sus únicos posibles ingresos, carestías, escasez de capital humano, etc. El hecho de tener que indemnizar a la metrópoli por las pérdidas económicas que la sublevación le había supuesto¹⁴⁴, algo inconcebible desde el punto de vista actual, da una imagen inequívoca de lo cara que le costó a Haití su liberación: esa indemnización equivalía a la producción nacional de varios años, y supuso por tanto una deuda inasumible. Haití nacía así como Estado con un lastre que nunca, en sus dos siglos de historia moderna, sería capaz de soltar.

Pero no todos los enemigos de un Haití convertido en un paria de la comunidad internacional se encontraban en el exterior: desde el primer Gobierno independiente, encabezado por el autoproclamado Emperador Dessalines, ninguno de sus dirigentes se propuso en ningún momento iniciar las reformas que habrían permitido al país avanzar económica y socialmente y mejorar la calidad de vida de su población, sino que mantuvieron las estructuras de la época colonial con todas sus limitaciones, cambiando esclavitud por libertad en unas condiciones laborales de una dureza comparable, en ocasiones en las mismas plantaciones que antaño, ahora propiedad de generales negros; hasta que la propia desorganización acabó también con dichas estructuras y transformó el tejido productivo original en otro limitado al autoconsumo familiar, sin posibilidades económicas de ningún tipo. Se heredaba una estructura violenta y se mantenía violenta, sustentada por una concepción de la autoridad despótica y personalista que llegaría hasta finales del siglo XX.

La ansiada libertad, lejos de proporcionar la paz, traería consigo tensiones étnicas -entre la minoría mulata, afrancesada y económicamente poderosa, y la inmensa mayoría negra- y desigualdades sociales y económicas que se enquistarán para siempre y atraparán al país en un ciclo de pobreza y desgobierno del que nunca ha salido (Crane, Keith, Dobbins, J. et al.,

¹⁴³ Sería el caso de Estados Unidos, que no lo hizo hasta 1862.

¹⁴⁴ Concretamente, 350 millones de francos al gobierno de Carlos X y, en lo que no solo marcaría la realidad material del país sino también su moral, 150 millones a los propietarios de esclavos (Farmer, 2004).

2010). Como ha señalado la escritora haitiana Yannick Lahens, “en 1804 pusimos fin a nuestra esclavitud para crear una colonización interna”¹⁴⁵.

Al asesinato del primer presidente le siguió una larga sucesión de atentados, conspiraciones, levantamientos, golpes de Estado ¹⁴⁶, enfrentamientos internos y ocupaciones extranjeras¹⁴⁷, hasta que en 1915 Estados Unidos (EE.UU.) invade el país, en el que permanecerá hasta 1934. De dicha etapa, durante la que la presencia norteamericana fue siempre rechazada por la mayoría de la población, Haití saldría con unas infraestructuras materiales parcialmente renovadas pero sin ningún avance político, pues la relación fue de dominio y, en el mejor de los casos, paternalista (Shah, 2009). De aceptar la interpretación de ciertos autores (Farmer, 2004), desde entonces hasta 1990 ningún gobierno haitiano habría llegado al poder sin el beneplácito de los EE. UU.

4.2.2. La segunda mitad del siglo XX

La evolución política interior

Una sucesión de gobiernos militares o paramilitares desembocó, en 1957, en la llegada al poder de François “Papa Doc” Duvalier, que se convertiría en dictador tras la fachada de una presidencia vitalicia formalmente avalada por consecutivas modificaciones constitucionales y simulacros de referéndums, y con el apoyo económico de Estados Unidos¹⁴⁸. Su régimen, continuado por el de su hijo Jean-Claude, “Baby Doc”, hasta su exilio en 1986, marcaría toda esta segunda mitad del siglo y no solo no corregiría, por descontado, ninguno de los problemas políticos del país, sino que los exacerbaría y contribuiría a fortalecer la estructura socioeconómica que se servía de ellos.

Al margen de la brutal represión que caracterizó una etapa cuyos mayores defectos, por otra parte, no hacían más que continuar las prácticas de la mayor parte de los gobiernos anteriores, es particularmente interesante comprender el secreto del éxito -en cuanto a longevidad y estabilidad- de la estructura de poder que puso en pie, los mecanismos que sobre todo Duvalier padre supo poner en juego para asegurar su preeminencia y su autoridad

¹⁴⁵ Citada en (Carranzo García & Colomer, 2005).

¹⁴⁶ Entre 1843 y 1915 en Haití se sucedieron 22 jefes de Estado.

¹⁴⁷ No solo la norteamericana: de 1822 a 1844 el país estuvo ocupado por el Santo Domingo español.

¹⁴⁸ Entre otros motivos, por servir de contrapeso en la región al régimen comunista cubano (Farmer, 2004).

indiscutida -algo, como ya hemos visto, inédito antes y después de él-. La profesora Alda Mejías (2005) lleva a cabo dicho análisis y explica pormenorizadamente cómo, lejos de basarse únicamente en la represión de cualquier tipo de disidencia, Duvalier supo darle a todas las partes, a todos los actores de la sociedad haitiana -desde la élite económica hasta las masas empobrecidas-, lo que precisaba para tenerlos a su favor o, al menos, bajo control. Supo ver los equilibrios que incluso él, con un poder absoluto, necesitaba mantener para asegurar su posición.

Naturalmente, ese entramado respondía a una lógica no estatal basada en los poderes fácticos existentes y donde las instituciones no contaban, y se convertiría en “un obstáculo para construir un poder estatal mediante el cual fuera posible establecer el imperio de la ley” (Alda S. , 2005), y para casi todo lo demás. Ese orden aparente, pues, no acercaba al país a una estructura de Estado asentada ni eficiente, ni mucho menos basada en la sociedad y orientada hacia ella.

Pero la dictadura de los Duvalier, lejos de ser un paréntesis en la historia reciente de Haití, puede considerarse en gran parte el resultado de los problemas que desde su nacimiento pesaban sobre el país y el momento álgido de consolidación de los males que aquella sociedad arrastraba y ha seguido arrastrando posteriormente. La primera de las consecuencias es el vacío de poder que la caída del régimen provocaría. La autoridad personalista, la red clientelar y el equilibrio de intereses mutuos desaparecieron al desaparecer quien los orquestaba, sin dejar tras ellos ninguna estructura institucional mínimamente capaz, ninguna autoridad legítima, ninguna legalidad, ningún juego político real ni -lo que es quizá más grave- la más mínima confianza, por parte de la sociedad, en que algo así fuese posible. No hay Estado ni en las formas, ni en las capacidades ni en la mentalidad.

No es de extrañar, pues, que los años siguientes a 1986 se caracterizasen por la inestabilidad política, económica y social. El Consejo Nacional de Gobierno (CNG) presidido por el General Namphy asume el poder y pone en marcha casi de inmediato el proceso de reforma de la Constitución y la elección de una nueva Asamblea, para lo cual se constituye también un Consejo Electoral Provisional (CEP). Ambos órganos protagonizarán a partir de ese momento una lucha por el poder que se desarrollará de forma paralela en el ámbito -aparentemente- político y en las calles, donde grupos civiles y paramilitares, en ocasiones espontáneos pero por lo general dirigidos, se enfrentaron con violencia,

recurrieron a la justicia popular, amenazaron y castigaron a los distintos representantes y llegaron, incluso, a asesinar a los votantes en los propios colegios electorales.

Las sucesivas y cuestionables elecciones, así como alguna intervención militar, dieron origen a varios gobiernos, todos ellos efímeros y sin ninguna posibilidad -ni, probablemente, intención- de acometer cualquier reforma que proporcionase un mínimo de tranquilidad y normalidad. Hasta llegar en 1990 a la presidencia provisional de Ertha Pascal-Troillot, quien, junto con un Consejo de Estado aparentemente plural e inclusivo, organizará unas elecciones que resultan inesperadamente pacíficas -en parte gracias al pacto firmado entre las Fuerzas Armadas y los principales partidos, mediante el que se comprometían a respetar las reglas del juego- (Alda S. , 2005) y de las que saldrá elegido, con un porcentaje de votos del 76% sobre una participación del 75%, el ex sacerdote Jean-Bertrand Aristide.

Sin embargo, lejos de propiciar una etapa de estabilidad, la presidencia de Aristide iniciará un período al menos tan tumultuoso políticamente como el anterior, una de cuyas características será, en cierto modo, la internacionalización del problema de la gobernabilidad de Haití. Se prolonga así lo que se ha dado en llamar la permanente transición haitiana.

Aristide, teórico representante del pueblo frente a los candidatos duvalieristas, militaristas y ligados a las elites económicas, y partidario de unas políticas económicas y sociales cercanas a la social-democracia, concitó entre una población agotada y descreída unas expectativas inauditas, que sin embargo pronto se verían truncadas, al ser derrocado y reemplazado, en septiembre de 1991, por una Junta Militar encabezada por el General Raoul Cédras. A partir de ese momento tanto la Organización de Estados Americanos (OEA) como Naciones Unidas y, muy especialmente, Estados Unidos, asumen abiertamente un papel protagonista en la situación y presionan a las autoridades haitianas mediante la aplicación de un embargo comercial para que alcancen un acuerdo. Acuerdo¹⁴⁹ que efectivamente se firma pero que tardaría todavía tres años en hacerse realidad, durante los cuales los episodios de violencia y el caos económico continuaron pasando factura al país. Fue preciso que el Consejo de Seguridad de la ONU enviara una fuerza multinacional para que las autoridades locales aceptasen cumplirlo. Con ella se inicia la prolongada sucesión de misiones internacionales en Haití.

¹⁴⁹ Acuerdo de Governors Island, firmado en dicha isla de la ciudad de Nueva York entre Aristide y Cédras, y por el que se reconoce el derecho del primero a recuperar su cargo y se acepta su regreso.

Pero la situación no era la de 1990, y tras agotar los meses de mandato que le restaban, ni Aristide tenía derecho a la reelección ni el equilibrio de fuerzas era el mismo que él había dejado. Además, la pobreza y el descontento habían crecido. El triunfo electoral de su partidario, René Preval, no se tradujo en una continuidad de su fugaz gobierno, a pesar de que el propio Aristide siguió teniendo un gran peso político en el país y un poder que no siempre ejerció a través de medios confesables. La oposición era fuerte, y lo sería todavía más tras la victoria -contestada- del ex sacerdote en las elecciones de 2000, de manera que su gobierno se enfrentó a un bloqueo casi permanente en sus tres años de mandato. La situación en las calles, donde la violencia alcanzaba cotas cada vez mayores, se seguía deteriorando en una escalada continua de agresiones dirigidas, venganzas y justicia popular directa, que el golpe de Estado frustrado de 2001 no hizo más que agravar. La oposición, agrupada en un nuevo frente, Grupo 184, y apoyada financieramente por EE. UU., radicalizó su postura hasta negarse a cualquier tipo de colaboración; incluso de cara a la celebración de nuevas elecciones. La aparición de grupos armados en la frontera dominicana fue la puntilla que forzó el abandono de Aristide del poder y su salida del país en febrero de 2004.

El Gobierno provisional de Boniface Alexandre se mantendría hasta el año 2006, en que Preval se alza con el triunfo en unas nuevas elecciones. Preval cumplirá sus cinco años de mandato -durante los cuales tiene lugar el devastador terremoto de enero de 2010-, hasta 2011, en que es sustituido por el nuevo presidente electo, Michel Martelly, cuya presidencia durará hasta febrero de 2016, en que dará paso a un gobierno provisional. En marzo de ese mismo año asume el cargo Enex Jean-Charles.

La intervención internacional

Parte del recorrido anterior ha estado acompañado por un proceso paralelo de intervención internacional en la isla, que ha condicionado y en ocasiones decidido la evolución del Estado haitiano (Bilbao, 2009). Intervención que, atendiendo fundamentalmente a los medios empleados, se podría agrupar en misiones de imposición o mantenimiento de la paz con presencia sobre el terreno de fuerzas militares internacionales, por un lado, y todas aquellas consistentes en proyectos de asistencia técnica, económica o humanitaria, por otro -entre las cuales se deberían encontrar, de haberlos, los posibles proyectos de construcción del Estado-

Haití lleva décadas conviviendo con la presencia militar internacional, ha sido receptor de ayuda al desarrollo y humanitaria por valor de decenas de miles de millones de dólares, procedente de organismos internacionales, Estados y fuentes privadas -la proporcionada por las ONG presentes en el país, que se cuentan por miles-, y ha visto cómo potencias extranjeras tomaban y obligaban a tomar decisiones sobre su propio gobierno. Hasta el punto de que es imposible entender la evolución del país sin tener en cuenta el papel que ha jugado la comunidad internacional. Papel que la hace merecedora de, en función de los autores consultados, la consideración de culpable de todos los males del país o de salvadora responsable de sostener el endeble andamiaje que ha evitado y evita su colapso definitivo.

En lo que a las misiones multinacionales se refiere, han sido varias las que han desembarcado en el país desde que en 1993 el Consejo de Seguridad de la ONU autorizase¹⁵⁰ la primera de ellas, con el propósito inmediato de restituir al presidente Aristide en su cargo (ONU, 2015):

- Misión de las Naciones Unidas en Haití, UNMIH (1993-1996): precedida por una fuerza multinacional que aseguró su desembarco y creó un entorno seguro, su mandato se centraba en la modernización de las fuerzas armadas y la creación de un nuevo cuerpo de Policía Nacional Haitiana (PNH), al que se añadió la preparación de elecciones. En este período se precipitó el fin de las Fuerzas Armadas haitianas.
- Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití, UNSMIH (1996-1997): con un mandato centrado en los cometidos de seguridad que la UNMIH había abordado, en un momento en que el nuevo cuerpo de policía no estaba todavía preparado para llevar a cabo sus cometidos.
- Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití, UNTMIH (1997): desplegada inicialmente por un período de cuatro meses y destinada a continuar apoyando al Gobierno haitiano en la formación y consolidación de la PNH.
- Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití, MIPONUH (1997-2000): misión civil de apoyo a la labor policial, sustituida en 2000 por la MICAH, que a su

¹⁵⁰ Autorización que es con frecuencia cuestionada, pues no parece corresponder a ninguna de las razones que la actual doctrina *Responsabilidad de Proteger* de Naciones Unidas contempla para justificar una intervención internacional (Yasmine Shamsie, Andrew S. Thompson, 2006). En cualquier caso, esta fue la primera y, por el momento, única misión en el mundo autorizada con el propósito de restaurar el régimen democrático de un país.

vez pretendía complementar la labor de la MICIH, misión conjunta de NN.UU. y la OEA orientada a la defensa de los derechos humanos.

- Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, MINUSTAH (2004-actualidad): con un mandato que a lo largo de los años se ha ido adaptando a las circunstancias del país, del mismo modo que ha modificado las dimensiones de las fuerzas militares y policiales desplegadas, pero que puede estructurarse en torno a tres ejes de acción principales: el mantenimiento de un entorno seguro y estable, el apoyo al proceso político nacional -constitucional, electoral, de diálogo nacional, etc.- y la defensa de los derechos humanos.

La Misión de Estabilización parecía estar llegando al fin de su ciclo cuando en enero de 2010 el terremoto de Puerto Príncipe acabó con los modestos avances logrados en los relativamente tranquilos años precedentes, y se decidió prolongarla.

En términos generales se puede afirmar que todas estas misiones han podido hacer poco más que tratar de poner freno a la situación de violencia generalizada en el país. Y, aun así, la propia MINUSTAH, a pesar de su entidad -mayor que la de todas sus predecesoras-, ha sido duramente criticada por la población local por su falta de capacidad operativa, su desorganización funcional (Crane, Keith, Dobbins, J. et al., 2010), su bajo perfil de implicación y su supuesta pasividad. Paradójicamente, son también generalizadas las críticas a lo que se considera su excesivo número de efectivos; críticas que pueden atribuirse al rechazo que ha pesado siempre sobre todas las misiones, en la medida en que eran percibidas por gran parte de la sociedad como fuerzas de ocupación¹⁵¹. Pero una crítica más contundente y de mayor calado sería la que señala la falta de idoneidad de una misión de imposición de la paz para atender una situación que ha sido siempre de fragilidad estatal, como se analizará (Bilbao, 2009). De hecho, no son pocos los autores que insisten en el error que ha supuesto el considerar a Haití como un caso de post-conflicto y tratarlo como tal, aplicando planteamientos pensados para dichas situaciones. Porque, abrumado como está por el conflicto social, económico y político, su perfil no responde sin embargo al de una situación de post-conflicto tradicional.

En cualquier caso, el resultado se ha ceñido siempre a aspectos relacionados directamente con la seguridad. Incluso en el caso de la misión actual, y a pesar de que aparentemente sus

¹⁵¹ Esta supuesta paradoja lo es menos si la reclamación deriva hacia una solicitud de cambiar la naturaleza eminentemente militar de la Misión por otra de carácter policial (Castor, 2006), y por tanto el tipo de efectivos desplegados.

cometidos eran más amplios, la seguridad enfocada a la violencia material ha centrado, en la práctica, la mayor parte de los esfuerzos. Así pues, y dadas las limitaciones del planteamiento, no cabría esperar otro tipo de consecuencias.

Si nos centramos en la ayuda internacional desprovista de un componente de fuerza, nos encontramos con un país que recibe desde hace décadas y por múltiples canales miles de millones de dólares en ayudas: préstamos del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), programas de desarrollo de Naciones Unidas, ayudas de la OEA, ayudas de donantes bilaterales -entre los que destacan Estados Unidos y Canadá, acompañados por muchos otros europeos y latinoamericanos- y un ingente y continuo -pero inconstante y, por tanto, impredecible- flujo de ayudas provenientes de ONG de toda índole. En lo que a la Ayuda Oficial al Desarrollo neta se refiere -ayuda que, tras el terremoto de 2010, se vio hasta triplicada-, Haití es, según datos de 2016, el mayor receptor absoluto de América¹⁵².

A lo largo de los últimos años, los acuerdos bilaterales, los programas del BM y el FMI, el PNUD o el BID, los miles de proyectos llevados a cabo por ONG internacionales, e incluso los marcos estratégicos del propio Gobierno encaminados a encauzar el esfuerzo general, han obtenido unos resultados que no han estado a la altura de lo deseado. Entre los planes y proyectos más importantes deben señalarse:

- Plan de recuperación económica de emergencia (EERP): desarrollado junto al BM, BID, USAID (Agencia estadounidense de cooperación internacional) y el PNUD, de controvertido protagonismo en los primeros 90 y directamente relacionado con la suerte de Aristide al frente del Gobierno. Imponía una serie de políticas económicas cuestionadas por el entonces Primer Ministro, y que provocaron sucesivas manifestaciones de descontento entre la población.
- Plan para la Recuperación Nacional y el Desarrollo de Haití (PARDH): presentado por el Gobierno a la comunidad donante internacional en la Conferencia internacional de Nueva York de marzo de 2010, inmediatamente después del terremoto. Centra su tarea de reestructuración en las áreas territorial, económica, social e institucional (Gobierno de Haití, 2012c).

¹⁵² Fuente: OCDE-CAD, *Aid at a glance charts: Haiti* (OCDE, 2016)

- Plan estratégico para el desarrollo económico y el crecimiento (PSDH, en sus siglas en francés): a cargo del Ministerio de Planificación y Cooperación Exterior haitiano, nace con la pretensión de marcar las directrices estratégicas del país, bosquejadas en el citado PARDH. A tal fin, su propósito es proporcionar un marco de planeamiento, programación y gestión del desarrollo en Haití, para lo que se propone abarcar todas las políticas públicas. El PSDH fue creado de acuerdo con los principios de la Declaración de París, y en él el Gobierno haitiano establece sus cuatro grandes prioridades: reforma territorial, reforma económica, reforma social y reforma institucional (FMI, 2014). El plan se concreta en programas trianuales, aunque su horizonte total de trabajo se haya fijado en el año 2030.

Cada una de esas grandes tareas se desglosa en los siguientes programas:

1. LA REFUNDACIÓN TERRITORIAL	Programa 1.1: Desarrollar los territorios
	Programa 1.2: Gestionar el medio ambiente
	Programa 1.3: Gestionar las cuencas hidrográficas
	Programa 1.4: Renovar las zonas urbanas
	Programa 1.5: Puesta en marcha de la red nacional de transporte
	Programa 1.6: Mejorar la electrificación del país
	Programa 1.7: Continuar la expansión de las comunicaciones y la digitalización del territorio
	Programa 1.8: Extender los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua potable
2. LA REFUNDACIÓN ECONÓMICA	Programa 2.1: Implementar una gestión activa para el crecimiento económico acelerado y equilibrado
	Programa 2.2: Modernizar y potenciar la agricultura y la ganadería
	Programa 2.3: Modernizar y dinamizar la pesca
	Programa 2.4: Apoyar el desarrollo industrial
	Programa 2.5: Modernizar y dinamizar el sector servicios

	Programa 2.6: Apoyar el desarrollo turístico
	Programa 2.7: Poner en valor los recursos minerales y energéticos
	Programa 2.8: Asegurar el desarrollo del empleo
3. LA REFUNDACIÓN SOCIAL	Programa 3.1: Reforzar la enseñanza superior y la formación profesional y técnica
	Programa 3.2: Incrementar el acceso a la educación infantil, primaria y secundaria
	Programa 3.3: Mejorar el acceso a los servicios de salud
	Programa 3.4: Proteger y valorar los bienes culturales y apoyar la creación cultural
	Programa 3.5: Mejorar el acceso a la vivienda
	Programa 3.6: Asegurar el desarrollo de la acción cívica, el deporte, el ocio y la juventud
	Programa 3.7: Establecer un sistema de seguridad social para todos los trabajadores
	Programa 3.8: Organizar la solidaridad social
	Programa 3.9: Garantizar la igualdad de género
4. LA REFUNDACIÓN INSTITUCIONAL	Programa 4.1: Revisar el marco jurídico
	Programa 4.2: Reforzar las instituciones democráticas nacionales
	Programa 4.3: Modernizar la Administración central
	Programa 4.4: Modernizar la Administración descentralizada
	Programa 4.5: Descentralizar
	Programa 4.6: Reforzar la sociedad civil
	Programa 4.7: Reforzar la administración de justicia y la seguridad

Tabla 4.1

Fuente: Gobierno de la República de Haití, *Plan Stratégique de Développement d’Haiti*¹⁵³

¹⁵³ (Gobierno de Haití, 2012b)

Siendo el capítulo 4, en principio, el más directamente relacionado con la gobernanza y la política, sus programas permitirían, en palabras del propio Gobierno haitiano, “la construcción de un Estado fuerte, desconcentrado y descentrado, establecerán una cultura de transparencia y rendición de cuentas que evitará la corrupción en todo el territorio, adaptarán la legislación y la normativa a las necesidades reales, asegurarán una mejor gestión del funcionariado y garantizarán la protección de la propiedad” (Gobierno de Haití, 2012b). No obstante, el PSDH no es otra cosa que un marco estratégico diseñado para encauzar y gestionar todo el esfuerzo, y en concreto el uso de las ayudas que el país demanda. Por tanto, debe diferenciarse entre esta loable declaración de intenciones y las opciones reales, que han venido y vienen dadas por la disponibilidad efectiva de recursos, y por el modo en que estos se materializan -que, como se ha explicado, no siempre es todo lo flexible, eficaz y constructivo que sería deseable-. A la postre, las actuaciones reales dependen fundamentalmente de este último factor; máxime cuando sobre el uso de gran parte de esas ayudas el Gobierno no tiene apenas margen de decisión.

En estos planes se puede apreciar una priorización de los problemas económicos y materiales más urgentes del país. Esto es, sin duda, lógico y más que comprensible dadas las circunstancias a las que pretenden dar respuesta, pero al mismo tiempo continúan dejando desatendidas otras carencias -estructurales y, en gran parte, culturales- menos evidentes pero que pesan enormemente sobre la situación de la sociedad haitiana.

Ciñéndonos a los datos de los años 2013 y 2014, la AOD bilateral destinada a Haití se concretaba en las siguientes cifras por sector:

SECTOR DE DESTINO	PORCENTAJE AYUDAS
Educación	6%
Salud y población	28%
Infraestructuras sociales y servicios	18%
Infraestructuras económicas y servicios	8%
Producción	11%
Multisectorial	6%

Asistencia a programas	3%
Ayuda humanitaria	19%
No especificada	1%

Tabla 4.2

Fuente: OCDE-CAD, *Development finance data: Haiti*¹⁵⁴

Así pues, y aun teniendo en cuenta, por un lado, que un mero análisis de flujos presupuestarios ofrece conclusiones limitadas, y por otro, que hay tareas difíciles de valorar económicamente, se echan en falta proyectos teóricamente contemplados en el PSDH y que serían, como se ha explicado repetidamente, importantes de cara a una verdadera transformación social.

Sin obviar la labor humanitaria que se le debe -y que ha evitado y sigue evitando cientos de miles de muertes¹⁵⁵-, lo cierto es que en líneas generales la ayuda internacional no ha sido eficaz. En palabras del BID en uno de sus informes, “las estrategias no han sabido hacer un diagnóstico adecuado de la situación, más allá de la descripción de algunos de los problemas. La consecuencia ha sido la incapacidad para establecer una prioridad efectiva entre las acuciantes necesidades a las que se enfrenta el país”¹⁵⁶. Una de las razones de este fracaso que con más frecuencia se apunta es la insuficiencia de medios y, sobre todo, su inconstancia e imprevisibilidad; a las que habría que sumar la descoordinación en el planeamiento y ejecución, a pesar de iniciativas como las sucesivas conferencias de donantes de Nueva York, ya mencionadas, que reunieron a representantes de más de 150 países y organizaciones internacionales, así como representantes de la sociedad civil haitiana, organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales, la diáspora haitiana y el sector privado. Según datos del Banco Mundial, la AOD neta a Haití pasó en 2010, como consecuencia del terremoto y debido a la decidida respuesta, de algo más de mil millones de dólares a tres mil; pero, dado que dicha respuesta fue masiva pero pasajera, la cifra volvió a descender al punto inicial aproximadamente un año después, y en la actualidad es menor que en 2009 -ver tabla 4.4-.

¹⁵⁴ (OCDE, s.f.)

¹⁵⁵ No es necesario, lamentablemente, referirse al terremoto de 2010 para justificar esta afirmación: la situación del SIDA en el país, por ejemplo, que presenta el mayor porcentaje mundial de contagio del VIH fuera del África subsahariana, sería todavía más dramática sin los medios sanitarios internacionales asentados permanentemente en la isla.

¹⁵⁶ Inter-American Development Bank, *Country Program Evaluation: Haiti 2001–2006*, en (Crane, Keith, Dobbins, J. et al., 2010).

Se constata una vez más hasta qué punto la ayuda internacional depende de factores tan volubles y frívolos como el tirón mediático de los conflictos y tragedias.

2009	2010	2011	2012	2013	2014
1.119.660.000	3.036.010.000	1.689.850.000	1.271.650.000	1.151.550.000	1.083.500.000

Tabla 4.3

Fuente: The World Bank, World DataBank, *World Development Indicators: Haiti*¹⁵⁷

Pero, como se acaba de ver, no se trata solamente de un problema de cantidad de ayuda, sino de utilización de esos recursos. No han sido ni son pocos los grandes proyectos que, efectivamente, han sido etiquetados como construcción del Estado, a los que hay que sumar una cantidad ingente de programas de mayor o menor alcance que total o parcialmente centraron su esfuerzo en aspectos relacionados con ella: capacitación técnica de la Administración, asistencia técnica y apoyo material para la celebración de elecciones, descentralización administrativa, promoción del diálogo en la sociedad civil, formación de jueces, el ya citado apoyo a la PNH y un largo etcétera. Sin embargo, es habitual entre ellos que muestren un evidente sesgo económico, y un análisis de sus prioridades permite comprobar que los objetivos relacionados con las estructuras de gobierno o la articulación política de la sociedad civil no solo son uno más entre muchos, sino que se encuentran entre las últimas prioridades (FMI, 2014).

Aun siendo plenamente conscientes del ya mencionado dilema entre aliviar los problemas urgentes y encarar las carencias de fondo de la sociedad haitiana, es imposible no concluir, ante estos datos, que hay grandes tareas que continúan desatendidas. Toda la importancia de la ayuda humanitaria de la respuesta inicial, así como del trabajo en la recuperación material de un país asolado por las catástrofes naturales, la enfermedad y la falta de infraestructuras, no impiden que surja la duda de hasta qué punto la comunidad internacional y el Gobierno de Haití tienden a centrar sus esfuerzos en aquellos problemas que, a pesar de su innegable gravedad, no presentan el riesgo de conflicto social que conllevarían otros. En ocasiones, puede resultar más fácil invertir dinero en iniciativas visibles y sin duda útiles, y obviar aquellos asuntos pendientes cuyos resultados tardarán en apreciarse y que a corto plazo, se sabe, solo provocarán alteraciones y complicaciones. Y, si bien es cierto que, cuando las

¹⁵⁷ (BM, s.f.)

necesidades son tantas y tan básicas, es imposible negar la utilidad de cualquier inversión, eso no debería ocultar la desatención que pesa sobre ciertos aspectos críticos de la vida del país.

Un estudio detenido del primero de los programas trianuales en los que se concretaba el PSDH¹⁵⁸, permite conocer las intenciones concretas a corto plazo del Gobierno haitiano. Centrándonos en el ya destacado cuarto pilar -reforma institucional-, el documento afirma perseguir “la mejora de la gestión a todos los niveles territoriales, la descentralización de la administración pública y una mayor participación de la sociedad civil en el desarrollo”. Para avanzar hacia el Estado de derecho, sigue afirmando, el país tendrá que revisar el marco jurídico del país, garantizar el óptimo funcionamiento de las instituciones democráticas, mejorar la igualdad de género, realizar una reingeniería de la administración pública, fortalecer la administración de justicia y seguridad, así como los servicios descentralizados de la administración pública, potenciar las autoridades regionales y, por último, fortalecer la sociedad civil. Objetivos que, se puede observar, corren el riesgo, ya tantas veces comentado, de limitarse a cuestiones técnicas. No se trata, en esta ocasión, solo de si ese modelo que se está dando por sentado es el adecuado para la sociedad haitiana, sino, sobre todo, de si ésta está preparada para recibirlo y ponerlo en marcha. Algo para lo que sería necesario, es preciso insistir, acometer estas reformas y otras de mucho mayor calado. Sin embargo, la lectura de los puntos concretos en los que este cuarto pilar se pretendía materializar muestra unos objetivos ambiciosos en general pero pobres en el aspecto de fondo que aquí nos ocupa, incluso cuando el propósito parece estar dirigido a la gobernanza y la actividad política (Gobierno de Haití, 2012c).

A modo de ejemplo, se enuncian a continuación los proyectos recogidos en el plan trienal 2012-2015 para el segundo de los programas del capítulo dedicado a la reforma institucional, “Fortalecer las instituciones democráticas”:

4.2.1. GARANTIZAR LA FINANCIACIÓN DE LAS ELECCIONES	Establecimiento de un presupuesto anual.
--	--

¹⁵⁸ Se trata del Programa trienal de inversión 2012-2015 (Gobierno de Haití, 2012a)

<p>4.2.2. FORTALECER LA ACCIÓN PARLAMENTARIA</p>	<p>Reubicación temporal del Parlamento.</p> <p>Construcción del nuevo Parlamento.</p> <p>Fortalecimiento de la capacidad de los políticos.</p> <p>Fortalecimiento del marco institucional y profesional.</p>
<p>4.2.3. FORTALECER LAS INSTITUCIONES INDEPENDIENTES</p>	<p>Construcción de la sede central de la CsC/CA (Tribunal superior de auditores y disputas administrativas-).</p> <p>Inventario -incluidas geolocalización, cualificación y cuantificación- de sus equipos, personal y servicios, y la integración de dicha información en bases de datos.</p> <p>Construcción de las oficinas regionales del CsC/CA en los doce polos regionales de desarrollo.</p> <p>Revisión de la Ley orgánica de la CsC/CA y la elaboración de su código ético y de un manual de reglas y procedimientos de control de las finanzas públicas.</p> <p>Construcción de la sede central de la OPC (Oficina de protección del ciudadano).</p> <p>Construcción de las oficinas regionales de la OPC en los doce polos regionales de desarrollo.</p> <p>Elaboración de la Ley orgánica de la OPC, su código ético y un manual de reglas y procedimientos.</p> <p>Construcción de la sede central del CeP (Consejo electoral provisional).</p> <p>Construcción de las oficinas regionales del CeP en los doce polos regionales de desarrollo.</p> <p>Elaboración de la Ley orgánica del CeP, su código ético y un manual de reglas y procedimientos.</p> <p>Elaboración de una ley marco de administración y financiación de las universidades.</p>
<p>4.2.4. GARANTIZAR LA IDENTIFICACIÓN DE PERSONAS Y BIENES</p>	<p>Reubicación temporal de la oficina central de la ONi (Oficina nacional de identificación) y del Registro Civil.</p> <p>Inventario -incluidas la geolocalización, cualificación y cuantificación- de las estructuras locales y centrales destinadas a la identificación de personas y de bienes, y de su oferta actual.</p>

	<p>Construcción de la oficina central de la ONi y del Registro Civil.</p> <p>Puesta en marcha de 42 puntos de ventanilla única en los polos locales de desarrollo.</p> <p>Puesta en marcha de la interconexión y puesta en red de los datos de registro de personas y bienes.</p> <p>Definición de una propuesta de revisión del marco jurídico del sistema de identificación de personas y bienes, y de la generalización de su uso como sistema de referencia por todos los servicios asociados.</p> <p>Introducción de un nuevo documento de identidad nacional con una numeración única y permanente.</p>
--	---

Tabla 4.4

Fuente: Gobierno de Haití: *Programme Triennal d'Investissement 2012-2015*¹⁵⁹

En último término, la mayor parte de los puntos contemplados consisten, como se puede comprobar, en medidas excesivamente técnicas o limitadas a intervenciones materiales. Resulta cuando menos chocante oír hablar de programas aparentemente avanzados y propios de administraciones modernas, estables y desarrolladas, cuando se está hablando -es preciso recordar- de un Estado en el que las propias elecciones, los partidos políticos, la participación ciudadana y, en general, la confianza de la población en el sistema son tan precarios y muestran unas carencias tan básicas.

Es preciso tener en cuenta, en cualquier caso, que la línea de acción que desde esta tesis se defiende, centrada en la política como herramienta y elemento fundamental del resultado final de la construcción del Estado, no siempre es traducible a costes económicos. Y que incluso el gasto realizado en iniciativas teóricamente alineadas con ese objetivo puede no ser verdaderamente significativo. Porque, en gran parte, no se trata de una cuestión -tal y como se ha repetido innumerables veces- de contar con los medios técnicos, sino de cómo y para qué se quieren usar. Porque, en gran parte, se trata de que quien detenta el poder quiera que esas medidas, esas capacidades que se pretenden potenciar, realmente den como resultado un cambio; que tengan consecuencias sobre quién y cómo se toman las decisiones en el país, ni más ni menos. Y eso no se logra únicamente dotando a la Administración de

¹⁵⁹ (Gobierno de Haití, 2012a)

buenas comunicaciones, instalaciones aceptables o más personal, ni redactando la vigésimo sexta Constitución en la historia de Haití.

Al problema de la idoneidad de su naturaleza y la eficacia de su empleo concreto, debe sumársele el que estas ayudas internacionales hayan creado -o al menos hecho posible- una situación de dependencia absoluta en el país. Su economía tiene en ellas un componente esencial pues constituyen una parte fundamental de sus ingresos, las inversiones públicas dependen mayoritariamente de ellas, los incipientes servicios básicos están en gran parte en manos internacionales¹⁶⁰, etc. Lo cual no ha hecho sino seguir minando el ya de por sí prácticamente inexistente contrato social, y por tanto la legitimidad del Estado.

Los resultados, en resumen, han sido casi siempre desalentadores: las operaciones y programas enmarcados de un modo u otro en el proyecto de construcción del Estado entre el año 1994 y el 2004 no habían conseguido hacer reaccionar al país, en el camino hacia la estabilidad y la paz, en ninguno de los siguientes aspectos (Timilsina, 2006):

- Estabilidad macroeconómica y sostenibilidad.
- Recuperación de la confianza del sector privado.
- Eficacia del sistema político.
- Eficacia de la justicia y de las iniciativas en pro de la reconciliación.
- Restauración de infraestructuras básicas.
- Reducción de la dependencia de la ayuda para cubrir las necesidades básicas.
- Mejorías apreciables en la situación de la mujer, la infancia y la tercera edad.
- Preparación y disposición de la sociedad civil para apoyar el trabajo del Gobierno.

Como se verá, no solo su implantación ha sido en líneas generales poco afortunada, sino que sus propios planteamientos eran incompletos. En palabras del Director del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, en 2002:

[E]l resultado de los programas de asistencia del Banco Mundial [en Haití desde 1986 hasta 2002] se considera insatisfactorio -o muy insatisfactorio-, el impacto sobre el desarrollo institucional, insignificante, y la sostenibilidad de los escasos logros alcanzados, improbable. (Crane, Keith, Dobbins, J. et al., 2010)

¹⁶⁰ Según datos de la Agencia de desarrollo internacional de Canadá (CIDA) correspondientes a 2004, la provisión de servicios públicos estaba en un 80% en manos de ONG.

En resumidas cuentas, la intervención internacional en Haití, tanto en el pasado como en la actualidad, ha jugado un papel determinante en la evolución del Estado; y lo ha hecho mediante prácticamente todas las herramientas posibles: intervención militar, ayuda económica, asistencia técnica, ayuda humanitaria, etc. Hasta el punto de que Haití es un Estado que, para bien o para mal, depende de la ayuda internacional para sobrevivir. Y sin embargo el resultado de ese trabajo no llega, o no lo hace en la medida que debiera. No solo la situación material del país -que continúa siendo el más pobre del hemisferio occidental y sigue mostrando unos indicadores de desarrollo sin parangón en esa parte del mundo¹⁶¹- es dramática, sino que los problemas estructurales y culturales de fondo no parecen mejorar en absoluto a pesar de haber sido objeto de tantos esfuerzos. El resumen de todo ello es el puesto que, como ya se ha visto, sigue ocupando el país, año tras año, en las listas de Estados frágiles: según el índice de Estados fallidos del año 2015 del Fondo para la Paz, actualmente Haití se sitúa en el undécimo lugar del mundo (The Fund for Peace, 2015).

		Total	Presión demográfica	Refugiados y desplazados	Agravios colectivos	Emigración	Desequilibrio en el desarrollo	Pobreza y declive económico	Legitimidad estatal	Servicios públicos	Derechos Humanos	Estructuras de seguridad	Polarización de elites	Intervención internacional
1	South Sudan	114,5	9,8	10,0	10,0	6,9	8,8	9,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
2	Somalia	114,0	9,6	9,8	9,5	9,2	9,0	9,1	9,3	9,3	10,0	9,7	10,0	9,5
3	CAR	111,9	8,4	10,0	9,6	6,9	9,7	8,3	9,5	9,9	10,0	9,8	10,0	9,8
4	Sudan	110,8	8,7	10,0	9,7	8,8	7,9	8,6	9,6	8,8	9,6	9,5	9,8	9,8
5	Congo (D. R.)	109,7	9,5	9,4	9,5	7,1	8,8	7,9	9,0	9,7	10,0	9,5	9,5	9,8
6	Chad	108,4	9,7	10,0	8,2	8,6	9,1	7,8	9,3	9,7	9,4	8,8	9,5	8,3
7	Yemen	108,1	9,2	9,1	9,4	7,5	8,1	9,3	9,3	8,2	9,1	10,0	9,4	9,5
9	Siria	107,9	8,1	10,0	10,0	7,4	7,0	7,5	9,9	8,2	10,0	10,0	9,9	9,9
8	Afgan.	107,9	9,3	9,1	8,9	8,1	7,2	8,6	9,7	9,3	8,6	10,0	9,3	9,8
10	Guinea	104,9	9,0	8,7	8,7	7,2	7,6	9,2	9,9	9,8	8,2	8,9	9,6	8,1
11	Haití	104,5	9,5	8,2	6,7	9,3	9,3	9,1	9,4	9,1	7,4	7,5	9,1	9,9

Tabla 4.5

Fuente: Fragile States Index 2015

¹⁶¹ Según el informe 2015 de Naciones Unidas sobre Desarrollo, Haití ocupa el puesto 163 del mundo en Índice de Desarrollo Humano. Si bien es cierto que dicho índice ha mejorado algunas décimas porcentuales en los últimos años, la introducción de la desigualdad socioeconómica como factor corrector elimina tal mejoría y confirma la mala evolución del país. (PNUD, 2015)

Algunos autores (Timilsina, 2006) resumen las causas de este fracaso en tres motivos principales: los constantes parones y retrocesos en la implantación de reformas económicas, la falta de un compromiso más prolongado por parte de los donantes y el estancamiento político. Es este último factor el que reclama nuestra atención, pues es el único cuya resolución depende casi enteramente de la propia sociedad -y muy especialmente de los líderes- de Haití, y porque se pretende demostrar que, mientras persista, faltará la base que podría hacer posible el resto de avances.

En 2010 el CAD publicaba su Informe global sobre la aplicación de los FSP, uno de cuyos capítulos se centraba en Haití (OCDE-CAD, 2010b). En él se recogían las limitaciones que sobre el terreno se detectaban en la aplicación de dichos Principios; limitaciones que en parte explicaban los pobres resultados. Sin embargo, algunos de los principales puntos nos muestran tan solo, en nuestra opinión, síntomas y no causas: diferencias en la visión y el análisis que del contexto del país se realiza, ya que la lectura de la situación que hacen los actores locales ya refleja su propia polarización y sus sentimientos de exclusión; compromiso con el funcionamiento de ciertas instituciones -señaladamente, el Parlamento-, sin tratar antes de fortalecer la relación entre ellas y la sociedad, a la que difícilmente representan; persistencia, por debajo de las iniciativas internacionales, de las diferencias internas más enraizadas en la sociedad haitiana, etc. Hay fracturas políticas, pues, difícilmente abordables a través de proyectos de desarrollo o, incluso, a través de programas centrados en la construcción del Estado como los que se han visto, si obvian el trasfondo de los problemas y no encaran su raíz.

4.2.3. Diagnóstico de un Estado

La historia de Haití es una sucesión de crisis, dramas y catástrofes, y su situación actual continúa siendo la de un Estado tremendamente pobre y subdesarrollado, con una población desprovista en su mayor parte de los servicios básicos y un Gobierno que carece de la capacidad para dirigir el país. Haití ocupa el puesto 168, sobre 187, en el índice de desarrollo humano de Naciones Unidas; el 58,5% de su población vive bajo el umbral de la pobreza y el 51,3% es analfabeta (Banco Mundial, 2012). Sin entrar aquí en si alguna vez hallegado a

ser realmente algo más que un Estado nominal¹⁶², es sin duda un caso paradigmático de lo que se ha dado en llamar Estados frágiles.

Pero, como la actual doctrina advierte, cada Estado frágil es diferente, con sus problemas particulares, su contexto y entorno concretos y sus propias causas, de raíces hundidas en una estructura única. De ahí que, también en este caso, lejos de intentar encajar el país en un molde establecido de antemano, se deba analizar qué ocurre en él, a qué obstáculos concretos se enfrenta y qué fuerzas se ocultan tras ellos.

Partiendo pues de la visión panorámica ofrecida en el punto anterior, se intentará identificar la naturaleza de sus problemas de fondo. Para ello se describirá lo que ocurre en aquella sociedad, y se hará utilizando más o menos explícitamente los ya citados conceptos de violencia estructural y cultural, por entender que constituyen una herramienta analítica adecuada para comprender la situación en toda su complejidad.

El origen del Estado de Haití permite explicar cómo ciertas estructuras de aquella sociedad nacieron enfermas y nunca llegaron a enderezarse. Su población, proveniente de la esclavitud, con lo que esto comportaba en cuanto a condiciones de vida y de trabajo, no tuvo en ningún momento, a pesar de su liberación, acceso a otro modelo de organización social. Se mantuvieron las abismales desigualdades socioeconómicas entre una amplia población rural y la urbana, y entre una gran masa empobrecida -de raza negra- y una pequeña élite económica -mulata en su mayor parte, afrancesada y volcada en mantener y destacar su diferencia tanto cultural como étnica- que acaparó el poder. Desigualdades que a día de hoy continúan socavando la cohesión social.

En concreto, es crucial detenerse en el hecho de que esta sociedad no tuvo nunca la oportunidad de desarrollar otro tipo de relación con la autoridad, basada en la confianza mutua y la responsabilidad compartida. No pudo haber contrato social donde solo había habido represión y terror y un abuso crónico por parte del poder político.

Las razones son sin duda múltiples, y entre ellas se debe considerar el propio desinterés de los primeros beneficiados del reparto surgido tras la revolución. Pero no es menos interesante apuntar, con Kamil Shah (Shah, 2009), a la presión por incorporarse al tablero de las relaciones internacionales, la presión por ganarse el derecho a existir, por sobrevivir,

¹⁶² Numerosos especialistas consideran que nunca ha existido Estado en el país, que no estamos ante un proceso degenerativo del poder estatal, sino que este jamás se ha constituido por completo (Alda S. , 2005).

que los primeros mandatarios haitianos debieron soportar, y que probablemente contribuyó a que recurrieran a las medidas extremas y excesivas en las que cayeron. Máxime cuando estas exigencias externas chocaban frontalmente con la visión que de su propia vida en libertad tendrían los ex esclavos. Esta presión exterior, con frecuencia verdadera intromisión, no fue exclusiva de los primeros tiempos sino que ha sido constante, bien de modo directo mediante la presencia de fuerzas militares, bien a través de instrumentos económicos que, independientemente de su propósito y la forma que hayan adoptado, han llegado a decidir las políticas públicas del país¹⁶³. Y al valorar una situación así es importante darse cuenta de que las implicaciones son de gran calado: por un lado existen un Gobierno y unos poderes fácticos que responden a unos intereses ajenos a la sociedad que dirigen, con las consecuencias materiales directas -prioridades, intereses, motivación, etc.- que eso conlleva; por otro, esa relación, percibida siempre por la población, impide que dicho poder llegue a gozar nunca de la legitimidad que precisa si quiere tener alguna posibilidad de encabezar un Estado viable.

Naturalmente, esto no debe interpretarse como una disculpa o una excusa para los líderes locales: en Haití probablemente nunca haya habido un gobernante o un líder político¹⁶⁴ que no compartiese una cultura política excluyente y autoritaria, que estuviese verdaderamente comprometido con el conjunto de la población, convencido de la necesidad de que para protegerla había no solo que destruir las estructuras existentes sino construir otras que diesen a la sociedad la capacidad de gobernarse, fuese cual fuese el camino que esta eligiese. Por esa razón, en ningún caso podemos considerarnos ante un ejemplo de lucha entre los defensores de la democracia y las libertades y un régimen militarista o una oligarquía reaccionaria, como tampoco ante una lucha contra el dominio extranjero. No se han dado las condiciones para que eso llegase a ser siquiera una posibilidad. Ha habido siempre una élite, un “elefante sentado sobre Haití”¹⁶⁵, que lo ha impedido, como ha impedido cualquier tipo de desarrollo contrario a sus intereses.

En sus dos siglos de historia, Haití ha tenido cincuenta jefes de Estado y veinticinco constituciones diferentes, y ha sido siempre, con la única excepción del período de la

¹⁶³ Entre otros, los programas de ajustes estructurales recetados por BM y FMI (Amélie Gauthier, Madalena Moita, 2010).

¹⁶⁴ Y esto incluye a la controvertida figura de Aristide, aunque probablemente esta afirmación exigiría un análisis más detenido.

¹⁶⁵ Declaraciones del Primer ministro Michele Pierre-Louis en 2009. Recogidas en (Amélie Gauthier, Madalena Moita, 2010).

dictadura de los Duvalier, literalmente ingobernable. El conflicto permanente entre facciones políticas, militares, asociaciones populares más o menos espontáneas, etc., que ha venido acompañado por lo general por la violencia física, así lo atestigua. En Haití no ha existido nunca “un poder estatal que rigiera la vida política y social bajo un sistema legal para todos los individuos y todo el territorio” (Alda S. , 2005). Pero no se trata de que la maquinaria exista -algo que ya sucedía sin duda durante los gobiernos más autoritarios-, sino que esta debe además funcionar por y para la sociedad, y no lo hace. La Administración y los recursos públicos han sido siempre patrimonializados y puestos al servicio de los gobernantes, que se han ocupado de potenciar una imagen paternalista de la autoridad mientras se aprovechaban de su situación para enriquecerse. Por descontado, la responsabilidad y rendición de cuentas ante la propia sociedad pueden considerarse, en esas circunstancias, ciencia-ficción.

Podemos afirmar que esta cultura política está en el origen tanto de la debilidad estatal como de la pobreza que padece la mayoría de la población (Crane, Keith, Dobbins, J. et al., 2010). Y esta pobreza, sumada a las enormes desigualdades de renta, no es el terreno más propicio para que quienes actualmente acaparan poder y recursos decidan cambiar la situación, ni, en consecuencia, el modo de hacer las cosas¹⁶⁶. No ha lugar, pues, para la política entendida como el instrumento del que se vale una sociedad para decidir qué quiere ser y cómo pretende lograrlo.

Del mismo modo, nunca un gobernante ha buscado propiciar la aparición de una ciudadanía¹⁶⁷, con las ideas de responsabilidad y soberanía que lleva emparejadas. En cuanto al protagonismo de la sociedad civil en general, tras un panorama que podría llevar a pensar en una actividad considerable dado el número de organizaciones que han cobrado cierta relevancia en la vida haitiana, se esconden unas estructuras generalmente creadas de arriba a abajo, que fueron unas piezas más en la lucha por el poder; en ocasiones, verdaderos instrumentos violentos de represión, de imposición de una voluntad, de ajuste de cuentas, etc. Incluso la figura del partido político es relativamente reciente en Haití, pudiendo situar su aparición en 1986. Y lo hicieron con todas las malformaciones y dificultades que cabría esperar de una implantación realizada en un clima de hostilidad y desconfianza generalizadas (Castor, 2006). En general no ha habido instrumentos formales que hayan permitido una

¹⁶⁶ Razonamiento aplicable no solo a una minoría adinerada, sino prácticamente a cualquiera que sienta que tiene algo que perder con el cambio (Crane, Keith, Dobbins, J. et al., 2010).

¹⁶⁷ Algo para lo que la inexistencia de una clase media, o al menos de un sector amplio de la población con una mínima formación, es un serio obstáculo material.

actividad política real, pues la estructura política carece de un sistema predecible de reglas que la doten de cierta estabilidad (Banco Mundial, 2007). Y, lo que es más grave, no se han dado ni el compromiso ni el consenso que habrían permitido sentar las bases de dicha actividad. Los mínimos que ha costado alcanzar en nuestras sociedades pero ahora damos por sentados, y que son imprescindibles para que un Estado de derecho basado en un sistema político representativo funcione, no existen en Haití. Esto significa que mecanismos que entre nosotros funcionan en automático, y cuyas consecuencias aceptamos, allí se ponen en duda: la responsabilidad de la autoridad hacia los ciudadanos, la responsabilidad de estos hacia la comunidad, el concepto de representatividad, la necesidad de gobernar para todos buscando el interés general, el respeto a las diferencias, la supremacía de la ley o la mera aceptación de los resultados aun cuando no nos satisfagan. En Haití, como en la mayoría de los Estados frágiles, los propios principios democráticos son promovidos por el poder solo cuando se ve beneficiado por ellos.

Haití presenta unos índices de corrupción que lo sitúan entre los últimos¹⁶⁸ países del mundo en ese aspecto. Y sin embargo, con toda la importancia que eso tiene, es mucho más trascendente la que podría denominarse corrupción ideológica de fondo, la falta de compromiso con el bien común que desvirtúa el sistema y lo reduce a un envoltorio hueco. En Haití, la violación del orden legal en función de las circunstancias y por el propio Gobierno es, en palabras de la profesora Alda (2005), una cuestión estructural. El Estado es ilusorio (Bilbao, 2009), y su principal utilidad es la de constituirse en instrumento de las elites políticas y económicas para satisfacer sus propios intereses.

Haití no tiene una cultura democrática a pesar de que las elecciones hayan estado presentes a lo largo de décadas en el país. Estas han jugado, a juicio de muchos analistas (Gardner & Buss, 2006), el papel de herramienta en manos de la facción que detentaba el poder. Esto, junto con unos partidos políticos oportunistas en los que la diferenciación ideológica es mínima a pesar de su polarización extrema, y que se convierten en meras plataformas al servicio de un líder (Alda S. , 2005), ha provocado en la población el cansancio de un juego político al que no le ven utilidad y en el que no confían. Una de las consecuencias ha sido lo que se ha denominado parálisis electoral: los porcentajes de participación en algún año llegaron a situarse entre el 5 y el 10%; algo que por supuesto deslegitimaba los resultados, cualesquiera que estos fuesen (Timilsina, 2006).

¹⁶⁸ Puesto 161° de 174, en el año 2014 (Transparencia Internacional, 2015)

En definitiva, se está ante un caso flagrante de fragilidad estatal, en el que son perfectamente identificables los problemas asociados a este tipo de situaciones. A los ya citados se les podrían añadir muchos más: falta de compromiso por parte del Gobierno haitiano con la reforma de sus sistemas policial y judicial -del que la mayor parte de la población está, en términos prácticos, excluida, y que ha estado tradicionalmente al servicio del poder militar y económico-; ausencia de una separación real de poderes; falta de una clase media que no solo proporcione cierta estabilidad política y económica, sino que nutra al sector público y constituya la base de una ciudadanía informada, etc.

Haití está asolada por graves carencias que sitúan a su población en el centro de un drama continuo, desde el temor por la propia integridad física hasta la incapacidad de decisión sobre su propio futuro. Y la comunidad internacional, por razones de propia conveniencia o por responsabilidad, mediante todo tipo de herramientas y con mayor o menor fortuna, trata desde hace décadas de trabajar con el Gobierno y la sociedad haitiana en la resolución de la mayor parte de esos problemas. Aquí se ha visto hasta el momento cuál es, a pesar de dicho esfuerzo, la situación del país; y no solo el calado de dichos problemas, sino su naturaleza. Y es esta naturaleza la que nos lleva a calificar a la mayor parte de ellos de síntomas, a considerarlos no la causa de los males del país sino la consecuencia del problema raíz, que no es otro que una estructura de poder abusiva, predatora y profundamente antidemocrática, constituida en obstáculo insalvable de cualquier intento de solución. En el siguiente epígrafe se intentará señalar la dirección que tanto la comunidad internacional como los actores locales comprometidos con el progreso de aquella sociedad deberían seguir para encarar y superar dicho obstáculo.

4.2.4. El futuro de la construcción del Estado haitiano

No hay una respuesta fácil cuando uno se cuestiona el papel de la asistencia internacional en la construcción del Estado en países donde tanto la democracia formal como el propio sistema político han sido meras herramientas o monedas de cambio de los sucesivos líderes. Pero la respuesta pasa, en todo caso, precisamente por conceder la máxima prioridad a los problemas políticos y de gobernabilidad.

Entre otros muchos, la analista haitiana Suzy Castor (2006) subraya, a la hora de definir la situación de fondo sobre la que se debe trabajar en el país, que la coyuntura actual es

eminentemente política; y que, en consecuencia, la resolución de la dirección política reviste la máxima importancia. La necesidad de modernizar el Estado y hacerlo funcional y operativo es, para Castor, absoluta, por lo que eso significaría de cara a la estructuración de la sociedad. Y esa modernización, más allá de cuestiones técnicas ya apuntadas, ha de consistir en la institucionalización del sistema -alejándolo así de su carácter tradicionalmente personalista-, el desarrollo de los partidos políticos, de una sociedad civil activa y de una idea de ciudadanía que hoy por hoy no existe. De modo -insiste la analista- que los innegables problemas en materia de educación, sanidad, infraestructuras, subdesarrollo económico, etc., dejen de abordarse desde un punto de vista exclusivamente técnico o social, cuando en realidad son consecuencias de una falla política, y por tanto síntomas de un problema de fondo.

No se trata de restarle importancia al trabajo en capacidad institucional, ni mucho menos, sino de comprender qué significa realmente dicha capacidad y cómo se llega a ella. Bajo la incapacidad y disfuncionalidad estatal y administrativa hay unas carencias básicas, de raíz, sin superar las cuales es imposible mejorar ningún tipo de desempeño. El caso haitiano es un claro ejemplo de que la eficacia de la ayuda es prácticamente nula si los problemas de pobre gobernabilidad e inestabilidad política no se abordan y resuelven. La comunidad internacional tiene elementos de juicio de sobra -allí y en otros muchos escenarios- para aceptar y asumir que ni la democratización, ni la normalización de la relación sociedad-Estado, ni el capitalismo, ni el mercado, ni otros muchos elementos de la sociedad se pueden adquirir, comprar o importar. Todos se han de construir desde dentro y en el tiempo que precisen.

Planes estratégicos de desarrollo y gobernabilidad, tales como el ya citado GPRSP de 2007 o el posterior Plan de Acción para la recuperación nacional y el desarrollo de Haití, se centraban en aspectos de desarrollo, economía y financiación que sin duda eran fundamentales y urgentes, pero no profundizaban en la raíz de los problemas ni situaban la construcción del Estado como prioridad fundamental de los esfuerzos. Más apropiado habría sido ajustarse a un modelo similar al utilizado en países sub-saharianos. Este error, en parte, podría explicarse -al menos hasta cierta fecha- por lo poco desarrollado que los conceptos de Estado frágil y construcción del Estado estaban en un primer momento. Pero no ahora.

La MINUSTAH, por ejemplo, es acusada por diversos actores sociales haitianos de haber adoptado un enfoque excesivamente técnico y restringido a aspectos de seguridad, sin abordar cuestiones de fondo y sin ceder papel alguno a la sociedad local. La ONU, ya sea

con esta o con anteriores misiones, ha tendido, por ejemplo, a despolitizar la violencia existente en el país. Este empeño en dar razones sociales -concretamente, la pobreza- para la violencia que sufre Haití desde hace años es puesto en entredicho por varios estudios (Gauthier, 2008) y discutido por analistas nacionales, como la ya mencionada Suzy Castor (2006), que la cataloga de herramienta de las élites políticas y económicas y la atribuye a estrategias de guerra por el poder. La consecuencia es que la lucha contra ella está desencaminada y, por tanto, no es eficaz.

Pero darle peso a la política es más que organizar el juego de las elecciones. Los donantes y, en general, la comunidad internacional, han visto en estas la solución a los problemas de gobernabilidad del país, en la creencia de que sus resultados asentarían el panorama social y político. Y en ellas han centrado buena parte de sus esfuerzos. Sin embargo, no solo no ha sido así sino que en ocasiones no han hecho más que empeorar las cosas, contribuyendo solo a agitar la situación. De ahí que surja la duda de cuándo una sociedad está preparada para afrontar unas elecciones y aceptar sus consecuencias, y cuándo, por el contrario, pueden ser prematuras y formar parte del problema y no de la solución.

La democracia es el último paso en el proceso de construcción del Estado (Bilbao, 2009). Es cierto que el sistema democrático provee a una sociedad de un instrumento de ordenación y toma de decisiones, pero no lo es menos que ese instrumento precisa, para ser operativo y útil, de un gran trabajo previo, sin el cual simplemente no funciona. En esta línea, Lockhart y Mendelson proponían en 2014, entre otras medidas a tomar en el país, la celebración de un gran debate nacional sobre una serie de temas¹⁶⁹, uno de los cuales sería cuáles son los propósitos y principios de esa sociedad (Escaping the crisis trap: new options for Haiti, 2014). Es francamente interesante la aportación de un informe del Banco Mundial (Banco Mundial, 2007) referido a la reforma de la justicia pero extrapolable al problema general, cuando dice que no bastará con trabajar por ofrecer una mejor justicia, sino que ha de trabajarse también para que haya una demanda de ella.

La legitimidad de un gobierno se nutre en parte del modo en que alcanza el poder. Pero esto no significa exactamente que unas elecciones otorguen siempre dicho beneficio al

¹⁶⁹ Formaría parte de este debate el problema de la educación. Para los investigadores del Institute for State Effectiveness, de entre todos los pilares de una sociedad, pocos hay de la misma importancia, pues de pocos depende tanto esa pretendida relación sociedad- Estado. Sin una población mínimamente formada, no será posible mejorar las instituciones públicas ni, sobre todo, contar con una ciudadanía activa, responsable, exigente y capaz de aportar trabajo al esfuerzo común.

vencedor. Unas elecciones vacías de contenido, llevadas a cabo en una situación que limite clamorosamente la participación y la capacidad de decisión popular -y por tanto su implicación y confianza-, no sirven para autorizar ni refrendar al vencedor. Es el caso de Haití, donde raras veces unas elecciones han sido percibidas como libres y fiables por parte de la población. La comunidad internacional debería tener esto claro y darse cuenta de que ni la participación política comprometida, ni el entramado organizativo civil de una sociedad, ni su participación en la vida política surgen en poco tiempo ni pueden imponerse desde fuera o desde arriba.

La tan ansiada transición democrática iniciada en 1986 -y que parece no tener fin- no logró sus objetivos mínimos, aquellos que habrían normalizado el nuevo régimen y permitido, así, que este evolucionase ordenadamente hacia donde la sociedad lo hubiese llevado (Castor, 2006): no hubo institucionalización democrática, ni consolidación del Estado de derecho, ni un intento -mantenido, al menos- de disminuir las desigualdades socioeconómicas, ni de acercar posturas y reducir la polarización ideológica existente. Una visión crítica e interesante sobre esta etapa teóricamente auspiciada por la comunidad internacional es la de la ya citada Yasmine Shamsie (2004), quien señala en dicha tendencia democratizadora una serie de características -aceptación del mercado libre y orientación a la estabilidad macroeconómica, prioridad del orden y estabilidad sociales, planteamientos tecnocráticos, etc.- que permitirían hablar de lo que ella denomina democracia de baja intensidad. Una democracia alejada de la idea de justicia social, de participación, de empoderamiento de los ciudadanos, etc., y que por tanto no tendría sobre su sociedad los efectos pretendidos. Serían muchos los ejemplos -la mayoría, Estados subsaharianos- en los que ese baño democrático, lejos de llevar consigo las bondades de fondo que debería, ha servido para institucionalizar e incluso cuasi-legitimar el statu quo -político y económico- previo, al que se le ha otorgado una mayor estabilidad a cambio de obtener un actor internacional más, propicio a la globalización económica. Según Shamsie, el avance que supuso la superación de los postulados del Consenso de Washington quedaría en entredicho, toda vez que la razón de la búsqueda del Estado no sería el beneficio de su sociedad, sino el contar con un interlocutor, con un socio más. El hecho de primar la rendición de cuentas ante los donantes frente a la que se debería brindar a la propia población es una señal inequívoca de cuáles son las primeras prioridades¹⁷⁰.

¹⁷⁰ En la línea del Estado extravertido (Amélie Gauthier, Madalena Moita, 2010).

La importancia de esto es, por descontado, que estaríamos hablando de un esfuerzo encaminado a lograr unas instituciones que aparentemente funcionen bien, técnicamente operativas, y que aseguren que la maquinaria continúa girando, pero no unas instituciones democráticas trabajando por y para la sociedad que las sostiene y necesita. Estaríamos hablando de un esfuerzo en gobernabilidad, literalmente, pero no en democracia. Un esfuerzo en gobernabilidad no por lo que esta lleva consigo en relación con los problemas de fondo de la comunidad, sino únicamente buscando una solución técnica superficial, carente de efectos reales más allá de lograr cierto orden práctico. Unas instituciones aparentemente sólidas e incluso estables no son lo mismo que unas instituciones legítimas y eficaces. Tras este planteamiento estaría la falacia de la tecnocracia, que consistiría en proponer -y aceptar como ciertas- respuestas apolíticas a los problemas de una sociedad; bien sean de índole económica, bien sociales, de seguridad, etc. Desde el momento en que se asume que organizar la vida en comunidad, y muy especialmente buscar y ofrecer soluciones a los problemas y conflictos colectivos, es hacer política, una postura tecnocrática supuestamente aséptica y neutra deja de sostenerse. La política no es solo una herramienta para dar con la mejor respuesta, sino también el instrumento de que se dota una sociedad para decidir a dónde quiere llegar, cómo quiere ser -y no exclusivamente cómo conseguirlo-

. El debate político debe incluir la discusión del concepto del bien: qué se entiende por buen gobierno, qué se entiende por participación, qué se entiende por progreso, qué sociedad se quiere.

Y es esto en lo que deben centrarse los esfuerzos: en las bases imprescindibles sobre las que construir un sistema de gobierno, un Estado en el sentido más amplio de la palabra. A un mismo tiempo, ha de abordarse la modernización institucional del Estado y del sistema político, el desarrollo económico, la justicia social y el concepto de ciudadanía. Pero los obstáculos son notorios: una élite favorecida secularmente por la situación y renuente a cualquier cambio, una sociedad civil desestructurada y falta de recursos tanto materiales como humanos y organizativos, y unos partidos políticos alejados de ella y que no cumplen con la función que una democracia les tiene reservada.

La apertura de un diálogo nacional abierto e inclusivo, dirigido a crear un consenso desde el que poder trabajar¹⁷¹, es absolutamente prioritaria. En él se podrían llegar a discutir

¹⁷¹ Tal y como recomiendan Lockhart y Forman en su estudio para el ISE (C. Lockhart y J. M. Forman, 2014).

aspectos concretos, pero antes es preciso sentar unas bases aceptadas por todos: el sistema electoral -que debe dejar de ser de suma cero-, las reglas del juego, los objetivos y prioridades, valores compartidos, etc. Unas bases imprescindibles para lograr cualquier avance real. Y sin embargo, el trabajo en democratización y capacitación institucional ha buscado sobre todo unos resultados formales, y no ha habido¹⁷² iniciativas recientes que hayan centrado su esfuerzo en la promoción de dicho diálogo nacional, transversal geográfica, económica, social y étnicamente. El hasta hace poco Gobierno de Michel Martelly¹⁷³ no dio tampoco muestras de cambio sustancial alguno, y de hecho provocó y sufrió una conflictividad social que no hacía más que repetir viejos esquemas. Motivo por el que no es posible valorar con optimismo todas las intenciones recogidas en el citado PSDH (ver tabla 4.1).

El papel de las organizaciones sociales civiles, por ejemplo, que en principio podrían considerarse una buena vía de avance en el fortalecimiento de esa sociedad civil y en su asunción de un mayor protagonismo político, en realidad es más que discutible en el caso haitiano. Por lo general han sido organizaciones creadas desde arriba con un propósito muy claro, y que así han sido dirigidas, siempre en función de los intereses de las diferentes facciones. En algunos casos bien conocidos -*tonton macoute*, *chimères*, etc.- ha sido su papel de puño ejecutor al servicio del respectivo líder el que les ha conferido un triste protagonismo. El poder no puede ni debe organizar a la sociedad civil, ni esta puede limitarse a buscar su vertebración en un molde predefinido: el poder ha de facilitar tan solo las condiciones para que las soluciones que dicha sociedad busque sean factibles y no encuentren excesivos obstáculos. Entre los factores más importantes para lograrlo sobresale el de la educación. En primer lugar, para dotar a las personas de unas herramientas básicas imprescindibles hoy por hoy para la vida en sociedad; pero, además, porque una población formada es imprescindible para poder contar con una ciudadanía que demande otro modo de hacer política y que sea capaz de asumir la responsabilidad que eso lleva consigo. Como en los países de nuestro entorno, el Estado ha de garantizar unos derechos -formales y reales-, y será la sociedad la que halle el modo de ejercerlos de la forma más favorable a sus intereses (Gardner & Buss, 2006).

¹⁷² Según el mismo informe.

¹⁷³ Sobre quien incluso pesan ciertas acusaciones de duvalierismo, a causa de su pasado y de algunas de sus amistades, ligadas a los Duvalier.

En cualquier caso, la solución no puede venir de una sociedad civil activa pero apolitizada: la solución, la herramienta para que dicha sociedad civil lleve su organización, sus inquietudes y su participación hasta sus últimas consecuencias, ya está inventada y se llama política¹⁷⁴.

Pero la ayuda internacional, en su mayor parte mal orientada y por tanto ineficiente, no ha podido hacer nada por cambiar la imagen que del sistema tiene la población. Ni podrá hacerlo si no se centra en un trabajo inequívoco de construcción del Estado; que entre otras cosas exigirá que la presencia extranjera no reste credibilidad y legitimidad a las instituciones nacionales¹⁷⁵. A pesar de sonar impreciso y de poder parecer algo demasiado inaprehensible, hay que trabajar en vencer el escepticismo que domina a la sociedad. De otro modo no podrá asumir nunca el papel protagonista que el sistema le demanda. Como dice Castor (2006), el trabajo al que se enfrenta Haití es el de construir las bases materiales, intelectuales y morales de la nación.

Ese trabajar por y para la sociedad está directamente relacionado con la idea de paz estructural y paz cultural como objetivo del Estado, y por tanto fin último del proceso de construcción del Estado. Algo que por el momento es absolutamente desconocido en Haití. Estamos hablando, una y otra vez, de una transformación social de muchísimo calado. Como al hablar de clarificar las reglas del juego político y de su aceptación. No se trata tan solo de promover un cambio de actitud y comportamiento entre la clase política y dirigente, sino de buscar un cambio de mentalidad en toda la sociedad, un cambio en la cultura política. Los líderes cambian si sus sociedades se lo exigen. Es necesaria una ingente labor educativa básica, así como trabajar en institucionalizar una cultura de paz.

Utilizando de nuevo la terminología de Galtung, existe una situación de violencia estructural grave y enquistada, que no ha dejado de traducirse además en violencia directa, y que es causante y se alimenta, en un círculo vicioso, de una violencia cultural que justifica la búsqueda de soluciones alternativas a un sistema en el que no se cree.

¹⁷⁴ Y sin embargo ha sido poco el apoyo que los partidos políticos han recibido de la comunidad internacional, que centraba sus esfuerzos en potenciar a un Parlamento... sin parlamentarios (OCDE-CIDA, 2011).

¹⁷⁵ Dados los antecedentes en la relación entre Haití y Estados Unidos y las consecuencias que sobre las percepciones de la población haitiana han tenido, hay quien sugiere la conveniencia de que la potencia norteamericana dé un paso atrás en la faceta democratizadora y, en general, claramente política, y se limite a ejercer su liderazgo en otros ámbitos de la ayuda (sanidad, infraestructuras, finanzas, ayuda humanitaria, etc.).

¿Asumirán los actuales actores clave de la clase política haitiana que deben aceptar la lógica democrática? ¿Es viable lograr un cambio cultural en aquella sociedad que arrastre todos los demás? ¿Se dará una transformación en la mentalidad de las elites que haga posible encaminar los esfuerzos hacia la paz material, estructural y cultural? Es importante ser conscientes de que, en el mejor de los casos, será difícil de lograr.

Es innegable que ha habido ciertos progresos visibles desde el terremoto de 2010 (C. Lockhart y J. M. Forman, 2014), pero sin embargo son percibidos todavía como insuficientes por la población y los líderes haitianos e internacionales. La necesaria legitimidad del proceso democrático debe ser aceptada. Pero para ello debe merecérsela, por supuesto, y la situación actual -incluidos los últimos acontecimientos¹⁷⁶- sigue sin permitir ser demasiado optimistas.

No darle la máxima prioridad a la resolución de los problemas políticos y de gobernabilidad que impedían el desarrollo económico ha hecho inútiles los intentos para mejorar las condiciones del país. Hacerlo, por el contrario, exigirá compromisos duraderos y costosos, llevados a cabo desde una perspectiva inclusiva y amplia, y con resultados no a corto plazo. Y esto es algo que a la comunidad donante le suele costar aceptar (Gardner & Buss, 2006). La violencia estructural, concebida como la expresión de un orden político y económico, se defiende con argumentos a menudo mucho más convincentes que los que se le contraponen; uno de ellos sería el de tachar de poco realista o utópica cualquier propuesta de orden alternativo (Farmer, 2004).

Alcanzar y poner en práctica un acuerdo nacional encaminado a transformar la cultura política del país sería, sencillamente, lograr que la sociedad haitiana funcionase por primera vez pensando en lo mejor para ella. Ese cambio es posible, pero el proceso no puede ser rápido ni será fácil. El compromiso internacional necesario para apoyar el esfuerzo local debe, por tanto, garantizarse a largo plazo, y su continuidad no puede depender de la obtención de resultados inmediatos.

Como se ha podido analizar, la doctrina actual sobre construcción del Estado, en particular la proveniente del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, ha dado grandes pasos en la concreción de prioridades, planteamientos y métodos. Y la aportación en los últimos años de los propios Estados frágiles, a través de foros como el G7+, no ha hecho sino enriquecerla y acercarla a la realidad sobre el terreno. Ese es el contenido. Falta

¹⁷⁶En mayo de 2016, el Primer ministro Martelly dejaba paso a un gobierno provisional.

la voluntad. Y si la comunidad internacional quiere un avance real debe ser consciente de que el único cambio vendrá de la sociedad haitiana, y por tanto ha de trabajar a favor de ella y con ella.

4.3. MOZAMBIQUE

4.3.1. Antecedentes históricos

A pesar de que no abundan los restos arqueológicos relevantes, la ubicación de Mozambique, próxima a la zona donde se presume surgieron los primeros humanos modernos, permite suponer que su territorio lleva miles de años poblado. Entre los pueblos que lo habitaron sobresalen en los primeros siglos de nuestra era el bantú, que introdujo el uso del metal y técnicas agrícolas que permitieron una relativa explosión demográfica y la consiguiente expansión, hasta formar lo que se conoce como Imperio Monomotapa o Gran Zimbabue, que perduró hasta el siglo XV gracias, principalmente, a la riqueza que le reportaba el comercio de oro¹⁷⁷. Sería a finales de ese siglo y principios del XVI cuando el oro de los ríos de la zona comenzaría a agotarse y la principal actividad mercantil pasó a ser el comercio de esclavos con destino a Arabia, Persia e India. Finalmente, las tensiones y rivalidades internas acabarían con el imperio.

La llegada de Vasco de Gama a las costas de Mozambique en 1498 se tradujo, en un principio, únicamente en el establecimiento de algunos puestos comerciales, pero en 1505 Portugal decidió hacerse con el control de la zona. En 1507 fundó el primer asentamiento permanente en la isla de Mozambique y en 1530 lograría el ansiado dominio. Dominio que consiguió mantener frente a la amenaza turca, primero, y francesa, holandesa e inglesa después; y que le costaría a Portugal el debilitamiento de su poderío naval y, en consecuencia, la renuncia a una mayor expansión hacia Oriente.

Los portugueses establecieron una estructura basada en *prazos* o concesiones, dependientes de su Administración pero dotadas en la práctica de bastante autonomía, y a menudo bajo el mando de mulatos y población luso-africana.

¹⁷⁷ Oro que alimentaría todo tipo de leyendas, como por ejemplo la posible existencia de las bíblicas minas del rey Salomón en África del Sur. Esta posibilidad daría origen a la fundación de la colonia de Ciudad del Cabo por la Compañía Holandesa de las Indias Orientales, y marcaría por tanto el futuro de aquella parte del continente.

Durante los siglos XVIII y XIX, la presión árabe y omaní obligó a los portugueses a retirarse al sur de Cabo Delgado y abandonar sus *prazos*. Situación que no mejoró con el auge de la actividad comercial de los imperios británico y francés. Sería la Conferencia de Berlín de 1885, en la que las potencias occidentales se repartieron el continente, la que aseguraría el dominio portugués del actual Mozambique, que desde entonces fue militarmente ocupado y formalmente administrado como colonia.

A principios del siglo pasado, grandes compañías se ocuparon de la administración del territorio y la explotación de sus recursos. Compañías con frecuencia inglesas y que, a pesar de la abolición de la esclavitud, utilizaban mano de obra forzada, que a menudo proporcionaban a las minas y plantaciones de las colonias vecinas. Los resultados económicos para la metrópolis no fueron buenos, y el régimen de Salazar decidiría, como parte de su proyecto de *Novo Estado*, asumir un mayor control del país. La promulgación en los años 30 del Acta Colonial y de las Cartas Orgánicas -una por colonia: sería la primera constitución que recibiría Mozambique- supuso la reestructuración de la Administración local a imagen de otras administraciones nativas coloniales, en lo que algunos autores identifican como primer proyecto moderno de lo que hoy denominaríamos construcción del Estado (Sabaratnam, 2012). Lisboa aumentaba su control directo sobre el país, que perdía así su autonomía. Mozambique pasaba a formar parte del Estado portugués, su territorio se dividía administrativamente y las compañías coloniales se deshacían -en ocasiones reutilizando sus antiguos capataces y vigilantes como policías nativos-, al igual que los antiguos *prazos*. La población africana gozaba pues, de la ciudadanía portuguesa, y de hecho la Carta le reconocía una serie de derechos y libertades que pretendían poner fin a la mayoría de las prácticas abusivas de las que había sido objeto. No obstante, las distinciones entre indígenas y no indígenas se mantendrían¹⁷⁸.

Es interesante el uso de la figura del *régulo*, o líder tradicional, que se potenciará como intermediario entre la población rural y la Administración, y como cara visible del Estado. Paradójicamente, esta institucionalización de su papel hará que con la independencia pierda su influencia y protagonismo; hasta el punto de que la actual oposición pudo contar con su apoyo, como resultado de su rechazo a un Gobierno que los apartaba de la vida pública.

Mozambique, como colonia, vivió en las siguientes décadas un momento de auge gracias a la acogida de sus productos en los mercados de la post guerra, lo que se aprovechó para

¹⁷⁸ Se mantendría, por ejemplo, el *chilabo* o contrato de trabajo forzoso.

mejorar las infraestructuras de comunicaciones. Sin embargo, el planteamiento autárquico de la economía, junto con la discriminación de la población nativa -dentro de la cual se distinguía entre los *assimilados*, o europeizados, y el resto- le impidió beneficiarse de la bonanza económica, y las relaciones entre las comunidades lusa y africana siguieron empeorando. Este sería el caldo de cultivo propicio para las corrientes comunistas y anticolonialistas que comenzaron a extenderse por parte del continente, y que allí darían lugar a un movimiento independentista protagonizado por el llamado Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO).

En 1964 comenzaría la guerra de guerrillas contra el régimen portugués, con la que el FRELIMO iría ganando terreno año a año, hasta llegar a controlar la zona rural norte y central del país. Para ello contaría con el apoyo de China y la Unión Soviética, así como de parte de la izquierda europea. Tras una primera etapa de divisiones y tensiones internas -que culminaría con el asesinato de su primer presidente, Eduardo Mondlane, en 1969-, el Frente aprendió a mantenerse unido y cohesionado, en particular bajo la dirección de Samora Machel a partir de 1970. Pero sería la Revolución de los Claveles portuguesa de 1974 la que, al derrocar a Salazar, desencadenaría el desmembramiento de un imperio colonial que Portugal ya no tenía interés ni fuerzas para mantener. Un año después Mozambique lograba su independencia.

4.3.2. Mozambique desde su independencia

Esta independencia no pudo traducirse para Mozambique en una situación de calma, pues la subida al poder de FRELIMO, en lo que parecía un movimiento natural tras haber protagonizado y culminado la lucha independentista, pronto desencadenó una cruenta guerra civil que asolaría el país durante diecisiete años.

En lo que se asume unánimemente como movimiento dirigido desde el exterior por los gobiernos blancos de la entonces Rhodesia y, posteriormente, de Sudáfrica, surge el movimiento de Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO), formado mayoritariamente por ex miembros de FRELIMO, y que se opondría al Gobierno de este. El contexto de la Guerra Fría no hará más que exacerbar la rivalidad entre ambos grupos, que fueron apoyados económicamente desde el exterior en función de sus supuestas ideologías,

con el incipiente socialismo del Gobierno de Machel como elemento sobre el que teóricamente giraba toda la tensión.

Samora Machel heredaba un aparato estatal repentinamente huérfano y desmantelado, y no contaba con el capital humano necesario para recomponerlo¹⁷⁹. En 1977, en parte por la necesidad de hacerse rápidamente con el control de la situación y reactivar la desnortada economía, en parte por el atractivo de los nuevos movimientos políticos internacionales entre los pueblos liberados, el partido se convierte en marxista-leninista y establece un modelo de estado socialista de partido único que pone en marcha una serie de reformas sociales y administrativas. La idea del *Homem Novo* (hombre nuevo), igual ante la ley, formado en la ciencia y alejado de la superstición, y por supuesto socialista, inspirará su proyecto político y social, opuesto a las viejas divisiones étnicas y raciales. El partido busca desde el principio el contacto con el pueblo y la influencia sobre todo el territorio, y establece una red de células distribuidas por todo el país. Al mismo tiempo, rechaza los vestigios de la Administración colonial -lo cual incluye a los ya citados *régulos*-, por lo que levanta una organización basada completamente en la estructura y los cuadros de FRELIMO. La pretensión inicial de establecer un régimen participativo, abierto al diálogo político y social sufre así, en realidad, su primer revés, al verse limitada la vida política a la política interna del partido. Y a lo largo de los años, y a pesar de los cambios de modelo de gobierno, esta será una carencia crónica del sistema político mozambiqueño.

Se señala entre algunos autores (Sabaratnam, 2012) que el nuevo Estado, a pesar de sus intenciones y de sus innegables logros en materia de salud y educación, no pudo evitar mantener e incluso ahondar en algunos de los defectos del modelo anterior. Iniciativas como los programas de alfabetización en fábricas o la creación de cooperativas agrícolas a menudo agravaron el sentimiento de diferencia de clases -reforzando el papel de lengua dominante del portugués, por ejemplo- y crearon tensiones entre la Administración y los campesinos, contribuyendo menos de lo esperado a fortalecer la relación sociedad-Estado. Al mismo tiempo, y en lo que podría considerarse una contradicción, el régimen socialista encontró su principal apoyo en aquella población urbana más formada, negociante o propietaria, familiarizada con el nuevo modelo. Este grupo, a cambio, veía en su colaboración con el partido una vía para prosperar. Esta dinámica se repetirá a partir de aquel momento,

¹⁷⁹ Se estima que el analfabetismo en el momento de la independencia oscilaba entre un 90 y un 97% de la población nativa. Los colonos y funcionarios portugueses, por su parte, abandonaron en su mayoría el país (Sumich, 2007a).

contribuyendo a crear la actual situación de división entre el Mozambique urbano -y más concretamente la capital, Maputo- y el Mozambique rural.

En el plano económico, la industrialización inicial apoyada por el bloque del Este y la explotación de grandes plantaciones similares a las coloniales lograron un apreciable crecimiento. Sin embargo, las dificultades comerciales con algunos de los países limítrofes, así como el modelo agrícola -que suprimía la propiedad privada de la tierra-, demasiado volátil y dependiente de una mano de obra que a menudo podía considerarse forzosa, hicieron que el país recurriese cada vez más a la deuda pública, que pronto se convertiría en un pesado lastre.

En cualquier caso, el mayor problema de estas primeras décadas de independencia fue, obviamente, el conflicto armado. El apoyo externo a RENAMO, así como su habilidad para acercarse a una población rural que no se sentía demasiado próxima al Gobierno, le darían la fuerza suficiente para resistir e incluso hacerse con el dominio de gran parte del norte del país y de extensas zonas rurales, que sin duda fueron las que más sufrieron la violencia de la guerra. La lucha independentista primero, y el conflicto civil después, destruyeron las precarias infraestructuras -carreteras, escuelas, centros de salud, pozos o sistemas de riego- y debilitaron la ya frágil economía (Burke, 2005). Más de un millón de personas -de una población de quince- murieron, y casi la mitad de los supervivientes se vio desplazada, bien dentro del país, bien a Malawi, Sudáfrica, Zambia o Zimbabue.

RENAMO, a base de atemorizar al campesinado y de centrarse en destruir los avances del Gobierno, buscaba no tanto el poder como impedir la normalización y legitimización del nuevo régimen ante la población (Sumich, 2007b), que tuvo que aprender a vivir bajo las reglas de la guerrilla. Realmente se asistía al segundo gran proyecto de construcción del Estado, de corte socialista. Proyecto que, a pesar de sus intenciones modernizadoras y sus innegables logros, no pudo evitar reproducir ciertas estructuras sociales antagónicas, a las que RENAMO supo sacar partido y que aún hoy en día son el germen de las tensiones políticas de Mozambique.

Finalmente, en 1992 se firmaba el Tratado de Paz de Roma entre FRELIMO y RENAMO. El país se hallaba diezmado por la guerra y por una sequía que duraba ya una década, y ambos bandos, con el fin de la Guerra Fría, habían dejado de recibir los apoyos del exterior que hasta aquel momento les habían permitido financiarse. La comunidad internacional se dispuso a ayudar en el proceso de reconstrucción que Mozambique tenía por delante,

proporcionando ayuda económica y estableciendo una misión de Naciones Unidas, ONUMOZ, cuyo mandato incluía la verificación del alto el fuego y la desmovilización de los grupos armados tanto nacionales como internacionales, el apoyo a la seguridad en las tareas de reconstrucción de infraestructuras, la coordinación y supervisión de la ayuda humanitaria y, por último, la asistencia técnica para la preparación y celebración de unas elecciones democráticas multipartidistas (ONU). Tras la pésima y reciente experiencia en Angola, no se quería caer en los mismos errores y el compromiso internacional en la consolidación de la paz fue mayor. Desde ese momento y hasta ahora, una consecuencia de dicho compromiso ha sido la enorme cantidad de ayuda económica que ha recibido el país.

Pero la paz no se fraguó en poco tiempo ni vino sola. Ya en los años 80 el Gobierno de FRELIMO comenzó a suavizar su planteamiento económico ¹⁸⁰, introduciendo medidas liberalizadoras a cambio de la mejora de las condiciones de su deuda por parte del FMI (Sabaratnam, 2012), del que había entrado a formar parte en 1984. Coincidiendo con el fallecimiento en accidente aéreo de Samora Machel, el proceso de aceleró: la intervención estatal se redujo y la cooperación con el BM y la entonces Comunidad Económica Europea se oficializó. En el plano puramente político, la Constitución fue modificada en 1989 para dar cabida a las elecciones y a un sistema plural, tal y como exigían desde el exterior los donantes para mantener sus ayudas. Eso, junto con la refundación de RENAMO como partido político legal, fue definitivo para llegar a un acuerdo de paz.

A principios de los 90 los cambios económicos iniciales dieron paso a programas mucho más ambiciosos de privatizaciones, retirada de subvenciones y reducción del gasto público, de acuerdo con los programas de liberalización macroeconómica recetados por el FMI. En 1999, a cambio de la condonación de gran parte de su deuda como resultado de la iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, en sus siglas en inglés), Mozambique acordó con los donantes occidentales la adopción del primero de sus Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza (PRSP, en sus siglas en inglés). El resultado ha sido notorio pero controvertido: por un lado, un crecimiento macroeconómico muy elevado y sostenido; por otro, la persistencia de los niveles de pobreza absoluta y el aumento de las desigualdades sociales (Burke, 2005).

Las primeras elecciones fueron celebradas en 1994, registraron una participación del 90% y fueron consideradas por Naciones Unidas “las de mayor éxito y las más libres de África”

¹⁸⁰ Que, en cualquier caso, recordaba menos a sus teóricos modelos socialistas que a las socialdemocracias nórdicas.

(Grobbelaar & Lala, 2003). Los resultados, reconocidos y aceptados por RENAMO, dieron el triunfo al FRELIMO, siendo nombrado presidente su líder Joaquim Chissano. Sin embargo, el voto se repartió mucho más de lo previsto entre ambas opciones, en lo que ha sido interpretado como un intento de aplacar los ánimos y contribuir a la recién ganada paz. Desde entonces, cada cinco años ha habido elecciones -las últimas, en 2014-, habitualmente consideradas por los observadores internacionales imperfectas pero válidas. La oposición, en cambio, en ocasiones ha rechazado sus resultados, que sin excepción han dado el triunfo a FRELIMO tanto en las presidenciales como en las parlamentarias.

Es sumamente interesante el análisis que de esta apertura democrática hace, entre otros, Jason Sumich en su artículo “¿La ilegitimidad de la democracia?” (Sumich, 2007a). Según el investigador noruego, “la democracia, y el proyecto de liberalización económica que trajo consigo, fueron introducidos como un modo de poner fin a una larga guerra civil y crear un sistema político basado en un amplio consenso y en la legitimidad”. No hubo un movimiento popular que exigiese democracia, ni esta fue el resultado de la lucha por un reparto del poder entre el grueso de la sociedad, buscando voz, y una élite a cuyas prebendas se quisiera poner fin; ni se asentó el nuevo sistema, por tanto, sobre una amplia y plural base. La liberalización y, en general, la democratización del país no obedecieron, a juicio de este autor, ni a una convicción ideológica del aparato de FRELIMO ni a la presión de una demanda popular, sino que fue la herramienta que la elite gobernante utilizó para acabar con la guerra y permanecer en el poder¹⁸¹. Y no solo eso, sino que los intereses económicos de esta elite, lejos de verse amenazados por esta apertura, quedaron ligados al nuevo sistema, que aprovecharon a su favor.

Pero Sumich va más allá y, basándose en su propio trabajo de campo, afirma que en los últimos años de conflicto FRELIMO había utilizado sus estructuras para pulsar la opinión popular, y sabía que la mayoría de la población no quería la democracia, a la que veían como una situación que solo provocaría inestabilidad y tensión, y no el orden que anhelaban. Y fue la necesidad de ganarse el apoyo extranjero y el beneplácito internacional -de una comunidad internacional que, como ya se ha dicho, perdía interés en una guerra que ya no importaba sino por sí misma-, y no el de la propia sociedad, lo que movió a sus líderes a abandonar sus antiguas posturas por otras más abiertas y mejor acogidas en el exterior. De esta forma ofrecían -tanto ellos como la oposición, dispuesta a transformarse en partido y

¹⁸¹ Según Morier-Genoud (citado en la obra referenciada).

aceptar las nuevas reglas de juego- una buena razón para seguir recibiendo las ayudas económicas que buscaban, al tiempo que se aseguraban la posición preeminente que hasta el momento detentaban.

Así pues, fue la legitimidad externa, internacional, la que se logró; no la interna, no la de la propia sociedad. Y esto, lejos de ser un dato anecdótico o un episodio aislado, es esencial para entender lo que ha sido y es la democracia y, en general, la política en Mozambique. Tal y como se mostrará, este juego político nació sobre una motivación errónea y desde entonces permanece orientado hacia el exterior y, en el plano interno, centrado en proteger los intereses de unos pocos¹⁸². Y no es, por lo tanto, la expresión de la voluntad popular ni refleja ni materializa la relación sociedad-Estado, como debería. Razones por las que el supuesto éxito de la construcción del Estado mozambiqueño no es tal.

4.3.3. La construcción del Estado en Mozambique

Antes de entrar a analizar en profundidad la naturaleza de la política mozambiqueña y, por extensión, la salud del Estado como tal, es preciso revisar qué proyectos con vocación de construir dicho Estado se han llevado a cabo en el país desde el fin de su guerra civil, por iniciativa del Gobierno local y con la ayuda económica y asistencia técnica internacional. Se verá que en pocas ocasiones se ha hablado explícitamente de construcción del Estado¹⁸³, pero que aun así es posible identificar, entre las iniciativas y sucesivos cambios habidos en Mozambique, aquellos que hoy en día se encuadrarían sin duda en ella.

Se tratará pues de repasar los distintos planes y reformas de las últimas décadas, analizando hacia qué fines estaban orientados, qué pretendieron lograr y cómo, y qué consecuencias tuvieron. Y se hará atendiendo tanto a la esfera interna como a la influencia externa, sabiendo en cualquier caso que, en un país tan dependiente económicamente de la ayuda exterior, ambas han estado siempre inevitablemente ligadas.

Según se ha explicado, la repentina independencia de Portugal puso al Frente de Liberación ante la responsabilidad de liderar un país que llevaba siglos siendo gobernado desde el exterior. Y lo hizo en una situación de grave atraso económico y social, y sin

¹⁸² Con los matices y diferencias que, lógicamente, es posible señalar entre unos gobiernos y otros.

¹⁸³ En gran parte, porque no ha sido hasta hace relativamente poco tiempo cuando se ha comenzado a hablar de dicha construcción del Estado y a situarla en el centro de la acción internacional en cierto tipo de sociedades, como ya se ha visto en el capítulo anterior.

recursos humanos que le permitieran acometer esa tarea con garantías. Fuese por dicha razón, fuese por mera convicción política, la solución adoptada fue un gobierno socialista fuertemente centralizado, en un régimen político de partido único, que se planteó un proyecto de construcción del Estado revolucionario y pensado para acabar con las estructuras de poder coloniales (Sabaratnam, 2012). Se abordaron varios planes de intervención en la economía, así como de mejora de los servicios públicos -en especial, educación y sanidad-, y se tejió una estructura en la mayor parte del territorio que pretendía lograr el acercamiento a la población; todo con el fin de lograr un sistema incluyente y participativo, en el que la toma de decisiones fuese el resultado de un diálogo social¹⁸⁴. El conjunto del proyecto puede describirse, con Sabaratnam (2012), como un intento de construcción del Estado.

Las razones por las que esto no fue posible difieren según los autores. Naturalmente, la guerra fue determinante en los resultados; máxime cuando el objetivo de RENAMO parecía ser, precisamente, impedir a toda costa la estabilidad política del nuevo régimen. Por otra parte, FRELIMO pudo haber reforzado sin proponérselo ciertos antagonismos sociales procedentes de la etapa colonial, que precisamente intentaba erradicar: al excluirlos de su estructura, se ganó la enemistad de los ya mencionados *régulos*, que vieron cómo la independencia los relegaba a un papel insignificante en sus comunidades debido a su vinculación con el antiguo régimen colonial; lo cual en muchas ocasiones les hizo acercarse a RENAMO, minó la legitimidad del Gobierno en algunas zonas -y por tanto su proyecto de construcción del Estado- y sembró la semilla del posterior sentimiento de exclusión de ciertas regiones del país (Grobbelaar & Lala, 2003). Además, algunas de las medidas de corte socialista -como la nacionalización de la tierra o la concentración del campesinado en comunidades impuestas- resultaron demasiado radicales para ciertos sectores de la población. Más a largo plazo, se señala como uno de los principales errores cometidos la identificación de Estado y partido, llegando este a convertirse en quien controlaba y sostenía la administración y la vida política. No se levantó una estructura institucional neutral o apolítica, sino que el poder residió en el partido (Sumich, 2007b).

Y, sin embargo, los analistas coinciden en identificar como uno de los fundamentos de la preeminencia actual de FRELIMO en Mozambique no solo su imagen de liberador o de protector, sino también la de constructor del país (Sumich, 2007a). En los años

¹⁸⁴ Sería el llamado Poder popular, que buscaba integrar a la población en las estructura de gobierno. El resultado, sin embargo, fue una organización tecnocrática desvirtuada que servía más de vía de ascenso social y político que de herramienta de gobierno (Hall and Young, 1997; citados en Sumich, 2010).

inmediatamente posteriores a la independencia, y de manera acusada durante la presidencia del casi reverenciado Samora Machel, FRELIMO fue el partido de la modernización social y económica, que promovía los derechos de la mujer, construía escuelas, hospitales, industrias y modernas granjas. Pero que seguía una estructura de arriba abajo, con poco espacio para las iniciativas populares (Hanlon & Mosse, 2010). Una primera consecuencia de esta situación es la dependencia casi absoluta del liderazgo con que se cuenta, que determina por completo la dirección de las decisiones tomadas.

En cuanto a la ayuda externa, se estima que durante la guerra la dependencia fue total, llegando a superar al PIB nacional a principios de los noventa (Batley, 2002). Entre 1975 y 1982 la ayuda procedía principalmente de los países escandinavos y del bloque del Este, y consistía mayoritariamente en asistencia técnica y subvenciones a la importación. Entre el 83 y el 86, antes de que se abandonase el modelo socialista y coincidiendo con los años de sequía más severa, se centró casi exclusivamente en ayuda humanitaria. La presencia de ONG internacionales aumentaría rápidamente, pasando de siete en 1980 a ciento ochenta, diez años más tarde (Batley, Bjornestad, & Cumbi, 2006).

Sería en los años ochenta cuando, paulatinamente, se abandonase el inicial modelo socialista y se liberalizasen tanto la economía como, teóricamente, la política del país. Como se ha anticipado visto, la crisis económica¹⁸⁵ y la consiguiente necesidad de ayuda externa - tanto directa como, al poco tiempo, en forma de deuda condonada- obligaron al Gobierno a ir aceptando las condiciones que las IFI establecían¹⁸⁶, hasta la oficialización del cambio de modelo de Estado mediante la reforma de la Constitución. De este modo se iniciaba una democracia multipartidista que llega hasta nuestros días y que facilitó el desenlace de la guerra civil al posibilitar la desarticulación de RENAMO como fuerza militar y ofrecerle, al mismo tiempo, un cauce alternativo para conseguir sus objetivos. Todo ello en un contexto internacional que había dejado de tener interés en el conflicto, y que por el contrario estaba dispuesto a recompensar las medidas de apertura del país. Sin embargo, las reformas se habían iniciado en 1983, antes de la entrada en el FMI y de los primeros planes estructurales, lo que permite al Gobierno mozambiqueño -es decir, al FRELIMO- presumir de liderazgo y de apropiación del proceso¹⁸⁷.

¹⁸⁵ El PNB caería un promedio de un 9% en términos reales, entre los años 1980 y 1986 (Hall, 1990)

¹⁸⁶ 1984 no solo marcaría la entrada del país en el FMI, sino el inicio de la ayuda bilateral estadounidense.

¹⁸⁷ Máxime cuando la mayor parte de la ayuda, en los primeros 80, se canalizaba a través de los ministerios mozambiqueños. Esta tendencia comenzaría a variarse con la entrada de ayuda norteamericana (Manning

Entre 1987 y 1992 Mozambique recibió 1.600 millones de dólares a través de los llamamientos de Naciones Unidas a la comunidad donante. En contra de lo habitual, la ONU basó su asistencia en las necesidades del país y no en las preferencias de las agencias, para lo cual, cada año, una comisión conjunta ONU-Gobierno realizó una valoración sobre el terreno. Esto permitió iniciar labores propias de una reconstrucción post-conflicto antes, en realidad, de que el conflicto terminase. El Gobierno, por su parte, se adelantó también al fin de la contienda con su propio plan de reconstrucción, ya en 1989 (Manning & Malbrough, 2010).

El final de la guerra dio paso a una etapa en la que los esfuerzos tanto nacionales como internacionales se centraron, lógicamente, en la reconstrucción física del país y la consolidación de la paz. La sociedad mozambiqueña, agotada por el conflicto y harta de violencia, abordó este tema por medio de programas de curación y reconciliación nacional: los curanderos tradicionales reunieron a víctimas y verdugos, se dieron explicaciones, se reconocieron culpas y se trató de comprender algunos comportamientos, hubo proyectos de reconstrucción comunitarios que hicieron trabajar juntos a antiguos rivales, etc. (Burke, 2005).

ONUMOZ, financiada con 1.000 millones de dólares para cumplir su mandato, fue, naturalmente, la más clara expresión del compromiso internacional, pero su labor fue complementada por la ayuda bilateral, más flexible y de respuesta más rápida (Manning & Malbrough, 2010). Entre los donantes bilaterales destacaron desde los años 80 los países nórdicos, que junto con Holanda, Suiza y Canadá formaron el grupo comprometido que ha permanecido a la cabeza en políticas de ayuda y que, con el PNUD, ha sido el principal contribuyente a la reconstrucción post conflicto, el desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y la celebración de elecciones (Batley, 2002), basándose en su conocimiento de las capacidades y principales retos del Estado (Manning & Malbrough, 2010). El modo de canalizar esta ayuda ha variado: en un primer momento el medio predominante eran las ONG internacionales, que llegaron a manejar el 80% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en 1994, pero la normalización de la vida política y la reactivación económica redujeron considerablemente su papel a favor del Gobierno, a pesar de que la AOD siguió creciendo. De todos modos, ha habido siempre dos tendencias encontradas a la hora de orientar y

& Malbrough, *Bilateral donors and aid conditionality in post-conflict peacebuilding: the case of Mozambique.*, 2010).

apropiarse de las políticas de ayuda: el referido grupo de países se ha mostrado siempre favorable a conceder al gobierno local un papel protagonista, en la línea ya conocida de capacitación del Estado¹⁸⁸; mientras que otros donantes, en ocasiones a causa de la falta de liderazgo del PNUD-Gobierno, o por la descoordinación internacional, fueron trabajando cada vez más directamente en el terreno, proveyendo servicios sin duda necesarios y solucionando carencias urgentes, pero provocando al mismo tiempo un desgaste de la legitimidad estatal.

En cualquier caso, la mala experiencia sufrida en Angola y la necesidad de cuidar el estado de salud de la macroeconomía local para sus propios intereses hicieron que el esfuerzo y la implicación de los socios internacionales fuesen notables. La ayuda estuvo condicionada, en muchos casos, no al cumplimiento de requerimientos concretos por parte del Gobierno sino a avances en el proceso de paz (Manning & Malbrough, 2010). Y la concienciación llegó hasta el punto de destinar ayudas directas a la creación y desarrollo de partidos políticos viables, así como a la transformación de RENAMO en uno de ellos¹⁸⁹. Esto hizo posible la celebración de las primeras elecciones generales, consideradas un ingrediente fundamental del proceso de paz y exhibidas por la ONU y los donantes como “éxito abrumador” (Ruigrok, 2005).

Se asistía, en cierto modo, e independientemente de la motivación, a un intento de construir el Estado -esta vez, liberal-, a un intento de articular su política, con todo lo que ello supone. Pero la realidad fue distinta, como se ha adelantado y se verá con más profundidad, dado que ese proceso fortaleció esencialmente al partido gobernante en lugar de a las instituciones. A pesar de que cada régimen trató de redefinir el modelo de Estado y la relación entre este y la sociedad, en esencia se han ido reproduciendo las mismas estructuras de poder (Sabaratnam, 2012).

Con independencia de la responsabilidad que en esto tuviera el propio FRELIMO, merece la pena detenerse en el análisis que Meera Sabaratnam (2012) hace de las características de la autoridad política en Mozambique. Según la investigadora, dicha autoridad ha evolucionado siempre sobre la idea de desarrollo; una idea de desarrollo que lleva emparejados unas prioridades y unos objetivos, y que no ha sido cuestionada. Como no lo

¹⁸⁸ Llegando incluso, durante la guerra, a trabajar directamente con ciertos ministerios, pagando salarios a funcionarios, profesores y enfermeros (Manning & Malbrough, 2010).

¹⁸⁹ Las garantías internacionales de atender cualquier denuncia de fraude electoral fue determinante para que RENAMO, inicialmente reticente, aceptase las elecciones y se comprometiera a acatar sus resultados (Manning & Malbrough, 2010).

ha sido ninguna de las otras grandes decisiones del Estado, que son teóricamente dejadas en manos de técnicos y expertos que detentan así un poder mucho mayor del que la lógica democrática les otorga, y contribuyen de ese modo a vaciar de contenido el sistema, que queda relegado a tratar asuntos de segunda fila. Es lo que T. Mkandawire¹⁹⁰ ha venido a llamar democracia sin opciones, en la que quedan fuera del debate -social, político, estatal- decisiones de enorme trascendencia.

En 1990 Mozambique era, en proporción a su tamaño, el país más endeudado del mundo (Manning & Malbrough, 2010), lo que hizo que el FMI -que durante la primera mitad de esa década fue el actor con más peso en el rumbo de la economía mozambiqueña- impusiera duros ajustes estructurales que limitaban el gasto en reconstrucción, sanidad y educación, así como la cantidad de ayuda a recibir¹⁹¹. Pero el descontento social que causaron obligó a levantar las prohibiciones e hicieron girar al país hacia el Banco Mundial (Hanlon & Mosse, 2010). La aprobación en 2001, por parte de las IFI, del primer plan estratégico para la reducción de la pobreza o Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta¹⁹² (PARPA) no solo permitió la condonación de deuda -en el seno de la iniciativa para países pobres altamente endeudados, o iniciativa HIPC-, sino que sentó las bases para la alineación de las ayudas externas con las estrategias gubernamentales.

El flujo de dinero procedente de la asistencia externa no decaerá en años posteriores. Si bien las cifras de principios de los 90 se redujeron, y a finales de la década la ayuda de los donantes suponía menos del 30% del PIB¹⁹³, Mozambique seguía siendo el mayor receptor del continente (Harvey, 2002; citado en Batley, 2002), y en 2001 el apoyo de los donantes suponía más de la mitad del gasto público y dos tercios de la inversión pública (Batley, Bjornestad, & Cumbi, 2006). Apoyo que era coordinado y supervisado mensualmente por el llamado Grupo de políticas de donación -o Grupo de socios de desarrollo a partir de 1997-, que reunía a los directores de las diferentes misiones internacionales bajo la dirección conjunta del Banco Mundial y el PNUD. Sin embargo, es el propio BM quien dice (Banco Mundial, 2001) que uno de los grandes problemas de ese flujo entrante de dinero era que el

¹⁹⁰ Citado en Sabaratnam 2012.

¹⁹¹ Por ejemplo, el Programa de Recuperación Económica de 1987.

¹⁹² Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta 2001-2005 (ONU, 2001).

¹⁹³ Datos que, de todos modos, deben ser tomados con reservas, pues se es consciente de que gran parte de la ayuda, al no entrar a través del Banco Central, no queda registrada ni contabilizada por parte del propio Gobierno (Batley, 2002).

90% de los desembolsos internacionales se gastaban al margen de los presupuestos generales del país, a través de las propias vías y canales de los donantes, y de acuerdo con sus propios criterios y requisitos. Y que, de dicha cantidad, el 70% era además gasto no armonizado, correspondiente a proyectos aislados dentro de sectores concretos¹⁹⁴.

Las consecuencias, no solo para el nivel de eficacia de la ayuda sino para el Estado, desde el punto de vista que aquí interesa, son fáciles de ver. En este sentido, la principal queja del Gobierno mozambiqueño sobre la ayuda exterior era la falta de adecuación a las prioridades y sistemas nacionales, con la consiguiente merma de autoridad que ello suponía (Batley, 2002). El destino de una proporción muy alta de los ingresos de la ayuda no es decidido ni controlado por el Tesoro, sino que estos se sitúan directamente en ministerios, sectores, provincias o proyectos concretos, eludiendo el control gubernamental. En el año 2002 los fondos públicos se encontraban repartidos entre más de dos mil cuentas. El resultado era un círculo vicioso en el que el Gobierno se enfrentaba a un problema de tesorería acuciante - además de a las consecuencias ya apuntadas sobre su propio rol-, y, en el lado contrario, ni los donantes ni -lo que es más sorprendente- los propios ministerios mozambiqueños decían estar seguros de cuál sería el destino final de las partidas que entraban a través de la Tesorería, ni de si el dinero estaría disponible cuando lo solicitasen. En 2005, con anterioridad a la cumbre del G-8 de ese año¹⁹⁵, la primera ministra de Mozambique, Luisa Diogo, se quejaba todavía de la falta de coordinación entre los donantes internacionales, de la cantidad y disparidad de controles y condiciones que estos exigían, y del elevado porcentaje de ayuda extra presupuestaria que recibían (Burke, 2005).

La tensión donantes-Gobierno sobre el tema del uso de la ayuda y de sus canales de entrada, o lo que es lo mismo, sobre la apropiación y alienación del esfuerzo de los donantes internacionales, se ha mantenido a lo largo de todos estos años. En el informe de evaluación de la Declaración de París (KPMG, 2010) se insistía en este problema: por un lado, se es consciente de la necesidad de seguir ambos principios de la Declaración, pero, por otro, se duda de la capacidad real del Gobierno mozambiqueño para liderar el proceso. Máxime cuando, tras Accra, se insistió en la necesidad de que la apropiación fuese verdaderamente

¹⁹⁴ Otra de las modalidades de colocación de fondos es el llamado enfoque sectorial (Sector Wide Approach, o SWAP), que no desciende al proyecto concreto, pero sí limita el sector en el que se emplean. En 2002, Batley (2002) estimaba que esta opción sumaba una cantidad de ayuda similar a la directa al presupuesto, pero que ambas, juntas, no llegaban a suponer la mitad de la distribuida directamente por proyectos.

¹⁹⁵ Sería en esta cumbre cuando se decidiría dar un nuevo impulso al alivio de la deuda de los países más pobres del mundo, siempre y cuando cumplieran ciertos requisitos relacionados con la gestión económica y la lucha contra la corrupción. Mozambique fue uno de los beneficiados.

nacional y no meramente institucional, que tras ella hubiese una sociedad consciente y responsable de qué se está haciendo. Mientras que el Gobierno de Mozambique se ha lamentado repetidas veces sobre la imposibilidad de hacerse con las riendas de su propia construcción, la comunidad internacional no se siente segura sobre cuál sería el verdadero resultado de dar más libertad.

El PARPA constituyó, pues, un marco dentro del que trabajar y a través del cual orientar el uso de la ayuda. En línea con la Declaración, los donantes consideraban que un planteamiento incluyente de la apropiación daría como resultado que todas las voces fueran oídas y no quedase bolsas de exclusión social o económica. Y en ese sentido el Programa fue unánimemente reconocido como una herramienta útil y necesaria. Herramienta que fue además acompañada de varias medidas que se pueden considerar un buen síntoma de la capacidad gubernamental para establecer prioridades, coordinar la financiación y planificar la ejecución:

- Se redactó el Marco financiero a medio plazo (MTFF, en sus siglas en inglés), que junto con el presupuesto anual servía para concretar el empleo de los fondos por sectores y provincias.
- Se redactaron planes sectoriales en agricultura, educación y sanidad.
- Se aprobó en 1997 un sistema de rendición de cuentas al Parlamento sobre ejecución presupuestaria.
- Se aprobó en 2000 un programa de reforma del sector público, coordinado por el Primer Ministro.
- En 2001 se promulgó una ley de mejora de las finanzas públicas, orientada a mejorar la contabilidad y gestión.

Pero fueron tal vez objetivos y herramientas demasiado ambiciosos y, a juicio de algunos autores (Pavignani & Hauck, 2001; citado en Batley, 2002), poco realistas, que suponían una carga excesiva para los recursos humanos y la capacidad de liderazgo con que todavía hoy cuenta la Administración.

El Gobierno de Mozambique suscribiría en 2006 un nuevo plan para la reducción de la pobreza, PARPA II¹⁹⁶, proyectado para el período 2006-2009 y destinado a continuar la labor del PARPA en su lucha por reducir los índices de pobreza.

En 2011, y basándose en el Plan Quinquenal de Gobierno 2010-2015, un nuevo plan estratégico, PARP¹⁹⁷, fue firmado entre la comunidad donante y el Gobierno mozambiqueño. Actualizado a partir de los informes de los años previos, estaba dirigido, como los anteriores, a diseñar las políticas estructurales sociales y macroeconómicas del país, y a orientar por tanto el uso de la ayuda internacional -tanto de la que se integra en el presupuesto como en la sectorial-. Sus objetivos generales (FMI, 2011) eran tres: potenciar la productividad en pesca y agricultura, promover el empleo y mejorar el desarrollo humano y social. Para ello, los apoyos debían ser un buen gobierno y las medidas macroeconómicas. No se habla ya de pobreza absoluta, pues por parte del Gobierno del país se considera que la pobreza de la población ya no lo es: como se comprobará, otras evaluaciones no comparten este optimismo.

Mientras, las cifras de AOD a lo largo de los últimos años no solo se han mantenido sino que muestran una progresión ascendente, tal y como se puede observar en la siguiente tabla, que recoge la evolución de la ayuda total recibida anualmente por Mozambique desde el año 2001¹⁹⁸.

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1085.15	2107.56	873.16	1395.77	1288.82	1653.22	1806.41	1886.9	2049.75	2908.22	2671.44	2172.88	2935.98

Tabla 4.6

Fuente: OCDE - International Development Statistics online databases
<http://www.oecd.org/development/stats/idsonline.htm>

Cifras cuyo uso -debemos insistir- es difícil de analizar, dado que su control por parte del propio Gobierno no es completo, y no es posible hacer un seguimiento exacto de los gastos.

¹⁹⁶ Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta 2006-2009 (FMI, 2006).

¹⁹⁷ Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza 2011-2014 (FMI, 2011).

¹⁹⁸ Las cifras se dan en millones de dólares, y corresponden a ayuda procedente de todos los donantes (multilaterales o bilaterales) y destinada a cualquier sector, y comprende tanto la AOD como el resto de ayudas.

Los datos del Banco Mundial sobre la ayuda propia concedida al país (Banco Mundial, 2015b) siguen mostrando una gran cantidad de proyectos, correspondientes a sectores diversos, financiados directamente. Y en general se puede decir que los donantes, a la disparidad de criterios y herramientas en la localización y gestión de sus ayudas, suman otra deficiencia: la falta de información clara y actualizada sobre sus gastos al Ministerio de Planeamiento y Finanzas (Batley, 2002).

No obstante, la tabla 4.8 ofrece una aproximación a las cifras medias correspondientes a los ejercicios 2013-2014, distribuidas por sectores.

SECTOR DE DESTINO	PORCENTAJE AYUDAS
Educación	6%
Salud y población	27%
Infraestructuras sociales y servicios	15%
Infraestructuras económicas y servicios	23%
Producción	7%
Multisectorial	5%
Asistencia a programas	12%
Ayuda humanitaria	0,6%
No especificada	3%
Acciones relacionadas con la deuda	1,2%

Tabla 4.7

Fuente: OCDE-CAD, *Development finance data: Mozambique*¹⁹⁹

Es conveniente, para poder completar una visión general de la situación, retroceder a los que serían las grandes líneas estratégicas estatales, recogidas en la actualidad en el citado PARP, y descender a los detalles en los que se concreta cada uno de sus puntos. De este modo, se puede intentar valorar qué tipo de influencia tendría su consecución sobre los problemas de la sociedad mozambiqueña. Por su afinidad con el tema de esta tesis, es

¹⁹⁹ (OCDE, s.f.)

particularmente interesante detenerse en uno de los denominados pilares de apoyo: lograr un buen gobierno.

PRIORIDADES	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	PROYECTOS
1. MEJORAR LA ACCESIBILIDAD Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS PROPORCIONADOS A LOS CIUDADANOS EN TODO EL PAÍS	Mejorar la calidad de los servicios de gobierno, en particular las BAU (“ventanillas únicas”)	<ul style="list-style-type: none"> • Instaurar la Carta Africana de Servicio Público. • Introducir el uso de las TIC en los servicios públicos. • Simplificar los servicios y eliminar los trámites burocráticos. • Formar a los funcionarios públicos. • Aumentar el alcance de los cuestionarios de satisfacción de los usuarios, para cubrir más distritos. • Informatizar las BAU (“ventanillas únicas”) y conectarlas a las instituciones estatales.
	Ampliar el alcance -tanto físico como temático- de los servicios ofrecidos.	<ul style="list-style-type: none"> • Extender las BAU a distritos seleccionados. • Incrementar la cantidad de servicios disponibles a través de las BAU hasta, al menos, los descritos en el Decreto 14/2007 de 30 de mayo. • Expandir la red de registro en todas las instituciones.
	Hacer un uso más eficiente de las TIC en el funcionamiento de las instituciones públicas y el suministro de servicios.	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar el ancho de banda de la red gubernamental (GovNet), para mejorar las comunicaciones en el sector público. • Conectar los distritos a la GovNet, para asegurar un mejor enlace y suministro de servicios. • Ampliar la cobertura del Sistema de correo electrónico gubernamental para los distritos.
2. COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS	Mejorar la transparencia y la responsabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Extender la contratación pública abierta. • Aplicar las recomendaciones de la Segunda encuesta nacional sobre gobierno y corrupción. • Ejecutar la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas. • Publicar datos sobre los procedimientos disciplinarios, desglosados por sectores.

	<p>Fortalecer la participación ciudadana</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover los presupuestos participativos en los municipios. • Integrar materias transversales en los planes de desarrollo de distrito. • Fortalecer la participación ciudadana en la formulación, ejecución, seguimiento y asesoramiento de los planes de desarrollo a todos los niveles.
<p>4. CONSOLIDAR EL ESTADO DE DERECHO</p>	<p>Garantizar el acceso a la justicia para todos los ciudadanos, en particular para los desfavorecidos económicamente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la estructura judicial, con especial énfasis en los tribunales provinciales y de distrito. • Extender la red de trabajo del Instituto de Asistencia y Respaldo Judicial (IPAJ). • Consolidar mecanismos de acceso a la justicia a todos los niveles, incluidos los canales para atender y resolver disputas y quejas de ciudadanos. • Continuar las reformas legislativas. •
	<p>Prevenir y combatir la delincuencia, con especial énfasis en la corrupción y la malversación de fondos públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procurar la coordinación entre agencias y la cooperación en la administración de justicia, para lograr mayor celeridad, eficiencia, eficacia y transparencia en los procedimientos. • Hacer a la policía más eficaz a la hora de mantener el orden público y la seguridad de personas y propiedades. • Revisar la legislación anticorrupción y fortalecer los mecanismos de prevención y lucha contra ella. • Preparar y ejecutar las herramientas para luchar contra la corrupción durante el período 2011-2014. • Crear mecanismos para mejorar la actuación judicial.

Tabla 4.8

Fuente: FMI – Poverty Reduction Action Plan 2011-2014²⁰⁰

Los proyectos recogidos en esta tabla, como sucediera en el caso haitiano (tabla 4.1), son como poco sorprendentes. Se recogen, entre ellos, cuestiones propias de un estadio de

²⁰⁰ (FMI, 2011)

desarrollo administrativo e institucional que no se corresponde con el real sobre el terreno. Cuestiones que en muchos casos son asignaturas pendientes en países francamente más avanzados que Mozambique desde un punto de vista económico, democrático o judicial: presupuestos participativos, ancho de banda de internet, ventanilla única, evaluación de la implicación política de los distritos, cuestionarios de satisfacción de usuarios, etc. Y no son solo sorprendentes por lo que parece un optimismo muy poco realista, sino porque, una vez más, se limitan a aspectos técnicos. El Estado está hablando de buen gobierno, pero se limita a plantear cuestiones técnicas, cuya improbable consecución podría, perfectamente, seguir dejando sin resolver los grandes problemas del país. No se entra en los males de fondo, en las causas últimas de esos problemas estructurales y culturales.

De nuevo, como en el caso del país caribeño, es más fácil centrar el esfuerzo en este tipo de limitaciones administrativas, tecnológicas, materiales, económicas, etc., que asumir la naturaleza política del atraso mozambiqueño, y afrontar el lastre que supone su estructura de poder.

Así pues, en conjunto se puede resumir el papel de esta ayuda internacional como fundamentalmente económico, y enmarcado en los sucesivos planes estructurales acordados con el Gobierno local. Y, por lo tanto, centrado eminentemente en objetivos de desarrollo y, más concretamente, en la reducción de la pobreza. Ha habido intentos de inversión en construcción de capacidad institucional, pero desde 2005 fueron desechados en aras de objetivos de desarrollo (KPMG, 2010). Y, como se explicará en el siguiente punto, el modo en que se ha empleado la mayor parte de la ayuda, y lo que ha supuesto para la élite dominante, no solo no ha contribuido a mejorar dicha capacidad sino que la ha debilitado, al tiempo que minaba la legitimidad estatal.

En cuanto al resultado global de todos estos años de ayuda económica y asistencia técnica, las valoraciones varían llamativamente en función de los indicadores en que se centre el análisis. Por un lado, Mozambique es considerado, como ya se ha remarcado, un ejemplo no solo de proceso de paz exitoso sino de recuperación post conflicto. Y lo es atendiendo fundamentalmente a la ausencia de violencia material y a las cifras macroeconómicas, que señalan un crecimiento medio de su economía, desde el año 2001, de casi un 7% anual (Banco Mundial, 2014b), lo que la convierte en la séptima economía mundial que más ha crecido en los últimos veinte años (Ministerio Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2014). Los sectores que más aportan al PIB del país son la agricultura, con un 25%, y la

construcción y el sector turístico, con un 30 % (OCDE, 2013). Pero los grandes activos de la economía mozambiqueña han venido, en los últimos años, de la mano de mega-proyectos con poca repercusión social. Tras esas cifras se puede constatar una reducción de la pobreza desde finales de los noventa. El porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza ascendía en 1996 al 69,4, mientras que en 2009 se hallaba, dependiendo de las fuentes, entre un 54,7 (Banco Mundial, 2014b) y un 52 (CIA, s.f.), lo cual puede calificarse de mejora moderada. En el plano político e institucional la estabilidad parece caracterizar al país, que durante más de veinte años ha mantenido su régimen de república presidencialista, con una democracia formalmente plural que ha acogido elecciones tanto presidenciales como parlamentarias cada cinco años, sin problemas lo suficientemente graves como para poner en peligro su celebración o hacer dudar de la validez de sus resultados.

Pero por otro, en cambio, las cifras de Desarrollo Humano distan mucho de poder ser consideradas positivas, ya que a pesar de los tímidos avances la situación de la mayoría de la población es sumamente preocupante. Y tampoco la situación política presenta el estado de salud que una aproximación superficial podría dar a entender.

Ambos aspectos de la realidad mozambiqueña, el material y el político, serán analizados en el siguiente punto. En él se intentará mostrar qué carencias se dieron en el proceso de consolidación de la paz, en las reformas políticas y en las políticas de ayuda al desarrollo, y qué consecuencias han tenido y siguen teniendo para la sociedad. Pero, volviendo a lo comentado al inicio de este epígrafe²⁰¹, parece pertinente llamar ya la atención sobre el momento en que Mozambique alcanzó su independencia, el momento en que puso fin a su guerra civil, y el tiempo que la comunidad internacional lleva trabajando en el país. No se hablaba entonces de construcción del Estado tal y como se entiende desde hace apenas una década, y esto tiene más trascendencia que una simple cuestión de nomenclatura: los objetivos de la ayuda externa y los objetivos asumidos por el propio Gobierno no coincidían con los que hoy en día se consideran prioritarios, y tampoco los métodos de trabajo y las herramientas se correspondían con los actuales. En cuanto a los primeros, y como ya se ha comprobado, se piensa en resultados -en este caso, puramente de desarrollo, y en general económicos o formales- y no en la capacidad y legitimidad del sistema. En lo que respecta a los métodos, se tiende a decidir desde el exterior y a centrarse en ayudas directas a sectores o proyectos concretos, mientras que hoy se cuenta con la referencia de los Principios para

²⁰¹ Ver nota 183.

los Estados Frágiles, con lo que suponen. Dicho de otro modo, y en resumen, no ha sido hasta hace relativamente poco²⁰² cuando se ha considerado que la receta a la fragilidad de un Estado es la construcción del Estado. Y en el caso de Mozambique eso ha sido determinante.

4.3.4. Diagnóstico del Estado

Al elegir Mozambique como caso de estudio de la construcción del Estado, se escoge a uno de los pocos países -si no el único- considerado ejemplo de recuperación post conflicto y de éxito de la intervención internacional. Los argumentos a favor de esta percepción son los ya expuestos: estabilidad política, ausencia de violencia y crecimiento económico ininterrumpido desde hace casi quince años.

Sin embargo, la intención de este capítulo es cuestionar ese diagnóstico y establecer otro que arrojará un resultado menos optimista. Para ello se partirá de un análisis de la realidad que se esconde tras los datos macroeconómicos e institucionales, se comprobará que la situación no justifica el optimismo oficial y, finalmente, se intentará explicar qué ha faltado en el proyecto mozambiqueño de Estado.

La realidad de la sociedad mozambiqueña

Comenzaremos esta sección desvelando el resultado final: según el Índice de Desarrollo Humano de la ONU (IDH)²⁰³ para 2015, Mozambique ocupa el puesto 180, de un total de 188 países considerados²⁰⁴. Revisando su tendencia en las últimas décadas, se aprecia un comprensible descenso de 1,31 puntos en los años 80 a consecuencia de la contienda civil, que sin embargo no ha sido compensado en los dos decenios siguientes (+2,84 y +2,49) en la medida que cabría esperar a la vista de los datos macroeconómicos (PNUD, 2015). En concreto, Mozambique presenta una esperanza de vida que apenas rebasa los 50 años, con una población de un millón y medio de personas viviendo con el virus VIH (UNAIDS, s.f.),

²⁰² Muy poco. O nada, teniendo en cuenta los detractores que en los EE. UU. han tenido las políticas de *nation-building* supuestamente aplicadas en casos como el de Afganistán o Irak.

²⁰³ El IDH, ya citado en el punto 4.2.2 en relación a Haití, mide, en su versión básica, la salud, la educación y la calidad de vida de la población de un país. Esas tres dimensiones se concretan en tres indicadores, respectivamente: esperanza de vida, años de escolaridad junto con tasa de alfabetización, y renta per cápita.

²⁰⁴ Se excluyen, además de varios micro Estados, Sudán del Sur y Somalia (PNUD, 2015).

una media de escolarización de 3,25 años y una tasa de alfabetización entre adultos del 50%. Su porcentaje de población con estudios secundarios -algo que, como se ha señalado, es determinante para valorar el capital humano con que cuenta el país y, en concreto, sus instituciones- es del 3,6%²⁰⁵.

En cuanto a la población viviendo bajo el umbral de pobreza²⁰⁶ -cuya reducción, como se ha visto, ha centrado todos los planes de desarrollo del país, y por tanto ha sido, teóricamente, la prioridad absoluta de la ayuda internacional-, en el año 2009 se situaba entre el 50 y el 55%, siendo peores las cifras de las zonas rurales, donde también es especialmente malo el acceso a los servicios públicos más básicos. El ya mencionado informe de evaluación de la aplicación de la Declaración de París advertía de que bajo las cifras medias se escondía un incremento real de la pobreza en muchas zonas del país, especialmente en las provincias del centro (KPMG, 2010).

Por otra parte, la dependencia del exterior, no solo económica sino en el apartado de asistencia técnica, es casi absoluta. Los datos del peso de la ayuda externa en la renta nacional son difíciles de precisar a causa de la diversidad de fuentes y disparidad de criterios que se manejan. Si nos limitamos a la AOD, dicho porcentaje ha ido variando desde un 30 o 40% a partir de 1987, a un elevadísimo 81,3 en 1992 -año de la firma del Acuerdo de Paz-, un 51,4 en 1995, de nuevo un ascenso brusco en 2002 con un 55,1%, y posteriormente un descenso paulatino hasta llegar al 14,9 de 2013 (Banco Mundial, 2014b). No obstante, es conveniente insistir en la necesidad de tomar estos datos con reservas, pues hay un elevado porcentaje de fondos que quedan fuera de estas estadísticas. Además, la dependencia no se puede medir exclusivamente en términos monetarios, ya que el país depende de técnicos y expertos internacionales a la hora de tomar decisiones sobre priorización, planeamiento y ejecución de las políticas de desarrollo.

Para evitar caer en el error de evaluar la situación del país atendiendo únicamente a las grandes cifras, se hará un análisis desglosado en las áreas más relevantes.

²⁰⁵ España tiene un porcentaje del 69,9.

²⁰⁶ Las definiciones de pobreza varían de unos Estados a otros. Habitualmente, se utilizan los estándares fijados por el propio país.

La situación económica

El crecimiento macroeconómico de las últimas décadas presenta una carencia fundamental: la desigualdad con que ha repercutido en la sociedad mozambiqueña. Motivo por el cual el aumento del PIB no se ha traducido en una mejora apreciable en el nivel de vida de la mayoría de la población. El sonado éxito macroeconómico del país no ha dado como resultado mejoras significativas de indicadores como la pobreza, el acceso a los servicios básicos o la igualdad (Carment, Samy, & Landry, 2013). Y el propio Banco Mundial, en abril de 2016, afirmaba en su informe sobre el país que el rápido crecimiento económico ha tenido solo un impacto moderado sobre las cifras de pobreza: además de su tasa de alfabetización o su baja esperanza de vida, Mozambique afronta retos como una malnutrición que sigue aumentando, la persistencia de enfermedades como la malaria -causante del 35% de la mortalidad infantil y el 29 de la total- o la prevalencia todavía alta del VIH (Banco Mundial, 2016).

Dicha desigualdad se manifiesta principalmente entre regiones, y concretamente entre el sur y el norte del país. Aquel, con un 25% de la población, se beneficiaba en 2005 de casi el 50% del PIB (Batley, 2002). Ese mismo año se estimaba que entre el 70 y el 80% de la inversión extranjera se dirigía al llamado Pasillo del Desarrollo de Maputo²⁰⁷, cuyo PIB per cápita era, en consecuencia, seis veces mayor que la media nacional y hasta doce veces el de algunas provincias del norte (Burke, 2005). Sin embargo, el índice Gini²⁰⁸ no solo no muestra ninguna mejoría en los últimos años sino que, tal y como se ha venido diciendo, es precisamente en la región de la capital donde la desigualdad de ingresos es mayor (FMI, 2011).

Mozambique se publicita como un imán para la inversión extranjera (Burke, 2005), pero la naturaleza de estas inversiones es tal que los beneficios sociales -bien en forma de puestos de trabajo, bien en forma de ingresos públicos- son insignificantes. El ejemplo más claro lo constituye la gran planta de aluminio Mozal (Mozambique Aluminium), una fundición de aluminio que ha incrementado considerablemente el PIB nacional, pero que, al margen de algunos empleos en la zona de la capital, apenas deja beneficios entre la población, ni

²⁰⁷ En gran medida, esta distribución se explica por la enorme incidencia que sobre la economía local tiene la economía sudafricana, de la que se beneficia principalmente, por proximidad geográfica, la provincia de Maputo.

²⁰⁸ El coeficiente Gini (que recibe su nombre de su creador, el estadístico italiano Corrado Gini) es un medidor de desigualdad, utilizado habitualmente para medir la disparidad de ingresos en una sociedad.

directamente ni a través de sus aportaciones a las arcas del Estado: el Gobierno concedió una exención fiscal a los propietarios australianos y sudafricanos que hace que apenas tribute, y su consumo de electricidad -igual al de la totalidad del resto del país- lo hace en Sudáfrica (Castel-Branco, 2002; citado en Sumich, 2007b). Mientras, el sector agrícola, que ocupa al 75% de la población, recibe ayudas y es objeto de programas de desarrollo, pero no en grado suficiente, por lo que la economía rural continúa siendo inestable e ineficiente. Si a eso se le suma la falta de infraestructuras y el complicado sistema de concesiones de tierra -que sigue siendo de titularidad estatal-, el resultado es una situación precaria y el descontento de los agricultores, que se sienten al margen de los sonados avances del país (Rey Marcos, 2005).

Por otra parte, los postulados de las IFI, que han condicionado la política económica y de desarrollo de Mozambique desde su independencia, han supuesto severas políticas de ajuste en cuanto al gasto público -especialmente en el capítulo social-, lo cual, a juicio de algunos autores, ha tenido un elevado coste social y ha acrecentado las desigualdades (Rey Marcos, 2005). Se trata, al fin y al cabo, del tenso debate entre dos visiones del crecimiento, o dos medidas del éxito, ni mucho menos exclusivo de este ejemplo.

Las políticas de redistribución, aun existiendo, han dado pobres resultados, en parte porque comparten las mismas limitaciones que pesan sobre la administración pública y merman sus capacidades -falta de conocimientos técnicos, escasez de personal con la preparación suficiente, excesiva centralización, retribuciones bajas y la consiguiente corrupción²⁰⁹, etc.-. Pero hay un problema mayor que esta supuesta falta de capacidad, y es el de las políticas económicas en sí mismas, sus prioridades y sus métodos. Según Sabaratnam (2012), la liberalización económica que en los últimos años 80 puso fin al socialismo, lejos de significar una apertura efectiva y una privatización real, en la práctica mantuvo la relación privilegiada entre la elite política mozambiqueña -del partido FRELIMO- y el sector productivo, que siguió bajo su control directo o, cuando se abrió a la presencia de grandes empresas, respetó los privilegios de esa *nomenklatura* que, gracias a su control del proceso de apertura y su acceso a los donantes y las líneas de ayuda internacional, aseguró su preeminencia. La investigadora del SOAS de la Universidad de Londres señala la persistencia de estructuras monopolísticas heredadas sin apenas variación de las épocas colonial y socialista, e incluso la pervivencia de ciertas dinámicas laborales -señaladamente

²⁰⁹ Mozambique se sitúa actualmente en el puesto 119, de un total de 170, del Índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional de 2013 (Transparency International, s.f.). A pesar de que en 2006 se puso en marcha un programa anticorrupción, los resultados no parecen notarse (Swedish Agency for Development Evaluation, 2012).

entre el campesinado- que, si bien no se pueden identificar con el antiguo *chilabo* o trabajo forzoso, caen a menudo en el abuso. Una de las consecuencias es la ausencia de pequeña y mediana empresa, que no recibe ningún apoyo por parte de los dirigentes e impide un desarrollo económico a pequeña escala más accesible a la población (Hanlon & Mosse, 2010).

El Banco Mundial, en su informe económico sobre Mozambique de 2001²¹⁰, defendía los beneficios del dinero entrante, de los salarios y los impuestos que estos proyectos suponían para el país²¹¹. Sin embargo, no parece ser esa la percepción de los sectores más marginados. El ya citado Jason Sumich (2007a) indica que la sensación general ha sido que los beneficios del nuevo orden económico eran monopolizados por una élite política que ignoraba sus obligaciones para con el resto de la población. Serían los sectores más cercanos al Gobierno -o, para ser más exactos, al partido- los que darían el visto bueno a los grandes proyectos e impondrían los criterios de redistribución; y son ellos los que acapararían la mayor parte de los beneficios de la inversión extranjera²¹². Criterios que suelen favorecer a la base social del partido -y por tanto al sur del país y, en particular, a la capital-, que no buscan el interés general y que en el caso de la agricultura se han decantado por la producción extensiva orientada a la exportación -perjudicando así a las economías domésticas-. Por añadidura, ese sector privilegiado no destaca por intentar compensar la tendencia natural de las empresas a invertir en aquellas zonas que ya cuentan con una infraestructura mínima.

Hanlon y Mosse (2010) analizan con detenimiento el papel que esta élite ha tenido en las sucesivas etapas de gobierno del FRELIMO, y que, dada la situación descrita, ha sido y es determinante para la orientación y las prioridades económicas. Aun estando fechado en 2010, dicho análisis es útil. Para ellos, la elite político-económica mozambiqueña ha pasado en los últimos treinta y cinco años de ser desarrollista a ser depredadora, y vuelto a mostrar una mayor implicación en el desarrollo desde la pasada década. En los años 90, en plena vigencia del Consenso de Washington, identifican una época de capitalismo salvaje en la que miembros del partido y del ejército sin ninguna experiencia empresarial se vieron

²¹⁰ Recogido en Grobbelaar & Lala, 2003.

²¹¹ El FMI ha llegado a defender, todavía en 2006 (Hanlon & Mosse, 2010), las bondades del *trickle-down*, que afirma que el enriquecimiento de las clases altas de una sociedad es positivo para toda la comunidad, por la repercusión indirecta que tiene sobre el resto. Alguien tan poco sospechoso de radicalismo como J. K. Galbraith la describió como “la nada elegante idea de que si das suficiente avena a un caballo alguna acabará en el suelo para los gorriones”.

²¹² “La diferencia entre tu país y el mío es que en el tuyo el dinero compra poder, y en el mío el poder compra dinero” (Sumich, 2007a).

beneficiados por las poco transparentes privatizaciones a gran escala, mientras FRELIMO y la comunidad internacional parecían dar por hecho que los emprendedores surgirían por doquier, y con ellos llegaría la riqueza. Incluso el BM y el FMI facilitaron préstamos para sostener este proceso, y se llegó a utilizar el dinero de la ayuda internacional para poner en marcha proyectos empresariales sin ningún futuro. Harían falta las medidas estructurales de los sucesivos planes posteriores para que la economía -con todas las reservas ya vistas- se enderezase.

Los autores van más lejos y afirman que la presión de las instituciones de Bretton Woods alentó la corrupción, considerada un precio aceptable del rápido proceso de privatización que exigían. Naturalmente, esto se extendió rápidamente a toda la Administración pública, ocupada por funcionarios que tenían poder, si no para decidir el rumbo a seguir, sí para poner trabas. Y pedían su parte por no hacerlo.

Tras el año 2002, las IFI mantenían en Mozambique planteamientos liberales que en otras partes del mundo se habían desechado, la reducción de la pobreza se dejaba en manos de la comunidad donante, y en agricultura se optaba por grandes plantaciones con capital extranjero. Pero, sin embargo, el presidente Guebuza pareció reaccionar y promover el empleo de los recursos estatales en inversiones productivas, e incluso a poner coto a la corrupción. Los excesos de la etapa anterior parecían ya inadmisibles. No se trataba, según Hanlon y Mosse, de un cambio radical de actitud: el enriquecimiento personal, basado en las prebendas que otorga la pertenencia a la élite del partido, seguía siendo una práctica habitual; la diferencia era que dejaba de ser el único objetivo, y se pretendía compatibilizar con unas políticas inversoras y unas decisiones que buscasen al mismo tiempo el interés general.

Porque, en cualquier caso, el desarrollo ha sido y sigue siendo responsabilidad de dicha élite -con el beneplácito y los medios de los donantes internacionales, por supuesto-. FRELIMO, en una visión paternalista de la economía y de la sociedad entera, se ve a sí mismo como el salvador de su pueblo, y lo hace conjugando una preocupación mayor o menor por la sociedad -según el momento y quién ocupe el poder-, con la asunción de que serán sus propios hijos quienes los sucederán en dicho puesto.

Por descontado, la corrupción y la falta de concurrencia y competencia tienen consecuencias funestas, incluso en épocas menos malas que las anteriores. Una es especialmente preocupante desde el punto de vista de la construcción estatal: el descrédito del Estado, de los poderes estatales, y la pérdida de legitimidad ante su propia población e, incluso, en ocasiones, ante la comunidad internacional. Así, en 2010, la cada vez mayor

identificación partido-Estado y los conflictos de intereses entre el Gobierno y el empresariado, sumados a las sospechas de juego sucio electoral, hicieron que los donantes suspendieran temporalmente sus ayudas directas a los presupuestos generales²¹³. Lo cual, como se ha explicado, se considera fundamental para lograr la pretendida apropiación y alineación tanto de los esfuerzos en desarrollo como en la construcción del Estado en general (KPMG, 2010).

A principios de la presente década se descubría en las costas mozambiqueñas el mayor yacimiento de gas de África. Las posibilidades que abre y la inversión extranjera que atrae son fáciles de suponer. El reto y verdadera piedra de toque para el Gobierno mozambiqueño será ser capaz de revertir esa riqueza en la sociedad, convertir esos seguros beneficios económicos en beneficio social.

Las fracturas sociales y políticas

A pesar de que, naturalmente, todos los factores que conforman una sociedad están ligados y se influyen mutuamente, se dejarán ahora al margen los componentes puramente económicos para centrarse en los sociales y políticos.

Tal y como se ha visto, Mozambique es independiente desde 1975, y desde principios de los 90 -dependiendo de si se toma como referencia el acuerdo de paz o las primeras elecciones-, democrático. Desde 1994 hasta 2014 se han celebrado elecciones presidenciales cada cinco años, y las legislativas se han sucedido también con normalidad. El sistema es teóricamente plural, pues, aunque solo dos partidos parecen haber tenido hasta el momento alguna opción al triunfo, no son los únicos existentes, e incluso en los últimos años ha habido terceros candidatos con posibilidades²¹⁴.

Desde que en 1989 se reformara la constitución, introduciendo medidas que buscaban no solo dejar atrás el marxismo-leninismo a favor de una economía más liberal, sino una apertura política, el Estado ha intentado, sobre el papel, basar su funcionamiento y su legitimidad en los principios democráticos. El resultado habría debido ser, pues, una

²¹³ El G19 es un grupo que reúne a los donantes que encauzan su ayuda (al menos parcialmente) a través de los presupuestos generales del Estado mozambiqueños. Es considerado el grupo de donantes más importante, y el que más firmemente aboga por las reformas (KPMG, 2010).

²¹⁴ Por ejemplo Daviz Simango, presidente del Consejo Municipal de Beira y candidato por el Movimiento Democrático de Mozambique (MDM) en las elecciones de octubre de 2014.

sociedad con cierta capacidad para organizarse, tratar sus problemas y tomar decisiones por sí misma, lo cual debería incluir, por supuesto, la capacidad para enfrentarse con el lastre de su contienda civil y solventar el conflicto latente que pudiera todavía existir. Sin embargo, Mozambique no responde a ese perfil. La sociedad mozambiqueña arrastra una serie de carencias y limitaciones que la hacen estar lejos de esa situación, y que tienen graves consecuencias sobre la población. Siguiendo esencialmente los análisis llevados a cabo por Grobbelaar y Lala en 2003 para el Instituto Holandés de Relaciones Internacionales (Grobbelaar & Lala, 2003), y por el analista del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) F. Rey Marcos en 2005 (Rey Marcos, 2005), a continuación se tratarán de mostrar cuáles son esos problemas y qué efectos producen.

- *Diferencia Norte/Sur:*

O, para ser más precisos, entre la zona Sur (provincias de Maputo, Inhambane y Gaza) por un lado y la zona Norte (Cabo Delgado, Niassa, Nampula) y Centro (Tete, Zambezia, Manica y Sofala), por otro. Esta división surge en la época colonial debido a la configuración de las principales líneas de transporte, que cruzaban el país de oeste a este -desde las economías vecinas hasta el mar- y cortaban el país en tres grandes franjas. Y se enquistó en la guerra civil, al ser el norte del país el territorio que RENAMO controla, y estar el sur bajo el dominio de FRELIMO.

En la actualidad, es sobre todo el desequilibrio económico entre una parte y otra del país el que provoca el descontento en el norte, que, como se ha dicho, ve muy poco del beneficio que su propia agricultura y sus propios yacimientos minerales producen, y que recibe menos inversiones que el sur. Si la comparación es con la capital, la percepción de desigualdad es mucho mayor. La situación llega a provocar que la población del norte se sienta marginada y hable de sus vecinos del sur como de “los que vienen de la nación” (Grobbelaar & Lala, 2003).

Dentro de la mala situación general del país en cuanto a desarrollo humano, el IDH de la capital está a la altura de la de países considerados medios -Egipto, Argelia, Botsuana, etc.-, y es casi tres veces superior al de las provincias más al norte. Por lo que respecta a los niveles de pobreza, la desigualdad es también llamativa: mientras Maputo presenta un porcentaje del 39,8%, la mitad norte del país supera el 60 (Grobbelaar & Lala, 2003).

- *Población rural/urbana:*

Coincidente en cierta medida con la división norte/sur, se ha hecho más evidente en los últimos años al irse reduciendo el rendimiento económico de la agricultura y aumentar las diferencias entre la cobertura del Estado en las ciudades -y en general los servicios públicos disponibles, prácticamente inexistentes en el campo- y en el medio rural. No obstante, tampoco en este tema la guerra ha resultado indiferente, pues el apoyo que concitó RENAMO fue eminentemente rural, al contrario que FRELIMO, que posteriormente ha tenido siempre en consideración cuáles son sus bases sociales, mayoritariamente urbanas. Es interesante el papel, ya apuntado, que han jugado en esta cuestión las formas tradicionales de autoridad, que en su momento fueron obviadas por la Administración -FRELIMO, por tanto- y se volvieron, en consecuencia, hacia RENAMO, arrastrando con ellas a las comunidades que dominaban.

El problema de la tierra está íntimamente ligado a este: la propiedad es, como sabemos, estatal, pero la complicada política de concesiones, y el favoritismo que parece percibirse hacia los granjeros extranjeros, han sido y son un motivo de descontento entre el campesinado. Incluso algunas organizaciones internacionales, como Oxfam, han alertado sobre prácticas de acaparamiento de tierra (Huete Machado, 2013).

- *Divisiones étnicas:*

Los dos informes citados coinciden en darle poca importancia a este factor. Pero señalan su influencia, en cambio, sobre la percepción del resto de problemas, de modo que se llegan a buscar razones y a dar explicaciones basadas en las diferencias de origen, cuando en realidad los datos no parecen justificarlo.

- *División política:*

O sería mejor, tal vez, hablar directamente de polarización, pues esa es la situación en la que el país, más de veinte años después del fin del conflicto bélico, todavía se encuentra, en lo que al apoyo a cada uno de los dos ex bandos se refiere.

Con independencia de que en origen fuese un movimiento poco espontáneo, forzado desde el exterior, RENAMO se hizo, a lo largo de los años de guerra, con un apoyo popular. Apoyo que, como se ha visto, se basaba en su capacidad para representar a los sectores de población descontentos, por un motivo u otro, con el Gobierno de FRELIMO: campesinado, población rural, provincias más alejadas de la capital, nostálgicos de antiguas formas de autoridad, etc. Y sería la propia guerra la que, lógicamente, exacerbaría los sentimientos de enfrentamiento y crearía una brecha, en

principio ideológica²¹⁵, difícil de cerrar. Hoy en día, se asume que quien no es pro-FRELIMO es pro-RENAMO, y viceversa (Grobbelaar & Lala, 2003).

RENAMO, con su histórico líder Afonso Dhlakama al frente, ha venido denunciando desde su transformación en partido político la exclusión a la que, en su opinión, el Gobierno condena a esa parte de la sociedad, ya descrita, que ellos dicen representar. Es decir, le acusan de gobernar solo para su base social y de, en resumen, utilizar la maquinaria estatal con fines y desde una óptica totalmente partidistas. Lo cual los ha llevado, entre otras cosas, a cuestionar en varias ocasiones los resultados electorales.

Como se explicará en el siguiente punto, las críticas de RENAMO coinciden con las conclusiones de la mayoría de los estudios sobre la realidad política mozambiqueña. Un sistema basado en “el que gana, gana todo”, la nula presencia de la oposición en la toma de decisiones, el rechazo a toda crítica, el poco peso del poder legislativo en el sistema, y el hecho de que los puestos en la Administración estatal estén copados por simpatizantes de FRELIMO, les ofrece argumentos de peso. Otros factores no tan directamente relacionados con la cuestión partidista pero sufridos por gran parte de la población, como la inexistencia o ineficacia de las políticas de redistribución del Gobierno, la falta de confianza en el sistema judicial y en las fuerzas de seguridad, la corrupción generalizada, la distancia con que se perciben el Gobierno y sus instituciones, o la omnipresente pobreza, han sido hábilmente capitalizados por RENAMO. El peso del partido en la estructura económica y el reparto de la riqueza, y el consiguiente sentimiento de agravio, ha contribuido a la polarización actual.

En las últimas décadas se ha sostenido que, pese a esos problemas y a las tensiones que provocan, el riesgo de una vuelta a la violencia armada era mínimo. Se contaba, como garantía, con el terrible recuerdo que la población todavía guarda de la guerra, y con el consenso general sobre la necesidad de evitarla a toda costa. A pesar de que en su momento no hubo mecanismos de conciliación formales -como las comisiones de la verdad utilizadas en otros conflictos internos-, sí se dio un proceso de reconciliación, como se ha visto, basado en las figuras de autoridad tradicionales, a menudo religiosas;

²¹⁵ No solo lo explicado en los párrafos precedentes sirve para comprender que tras esa supuesta discrepancia ideológica hay unas tensiones de naturaleza diversa. Además, cualquier analista de la política mozambiqueña coincide en señalar las pocas diferencias de contenido, de ideario, que hay entre ambas formaciones. Es más, el parecer general es que el apoyo a uno u otro partido se basa muy poco, o nada, en sus programas políticos, que por lo general son casi desconocidos y bastante indefinidos. Como en tantos otros casos (algunos no lejanos), las preferencias políticas tienen más de posicionamiento afectivo y visceral que político.

proceso que en general dio resultado. A eso hay que sumarle el papel estabilizador que a lo largo de estos años de paz han tenido las fuerzas armadas, así como otro factor sumamente importante: no parecen existir intereses en el exterior que busquen la inestabilidad interna²¹⁶.

Y sin embargo y pese a todo, en los últimos años el tan temido regreso a la violencia parecía haberse convertido en una posibilidad. La prueba palpable fue la ruptura unilateral por parte de RENAMO, en 2013, del acuerdo de paz (Rodríguez, 2013), tras el ataque del ejército a una base del grupo, en represalia por el asesinato de siete soldados. Los analistas (Palacián de Inza, 2016), aun así, aseguran que la guerra es francamente improbable salvo que algún elemento externo entre en escena buscando réditos: RENAMO no tiene capacidad para rearmarse, ni la sociedad -aun la más descontenta- estaría dispuesta a seguirlo por esa vía, con lo que seguirá recurriendo, como en noviembre de ese año, a boicotear las elecciones y a denunciar la ilegitimidad de los resultados. Lo cual, en cualquier caso, sigue siendo un síntoma claro de la mala salud democrática y política del país.

Las perspectivas económicas que anuncia el ya mencionado descubrimiento de grandes reservas de gas y crudo, lejos de apaciguar la situación, probablemente aviven el conflicto, pues los beneficios que se esperan son enormes, y por tanto una injusticia en su reparto lo sería también. De entrada, RENAMO, aunque ha rebajado el tono belicista de los últimos meses, ha pedido la autonomía de las provincias del norte, su feudo tradicional, o al menos una presencia en el Gobierno de aquellas en las que tiene mayoría (Manning, 2015). En ellas se encuentran los yacimientos, y son ellas las que temen quedarse fuera del reparto (Barciela, 2015).

Errores en el proceso de construcción del actual Mozambique

El propósito de este punto no es otro que tratar de explicar qué se ha hecho incorrectamente en Mozambique, desde que el país es independiente, para que el resultado sea el que se acaba de mostrar. Ha habido a lo largo de estas décadas un proceso de construcción del Estado,

²¹⁶ De hecho, la situación es claramente la contraria: la comunidad internacional exhibe el caso de Mozambique como un éxito propio, y se puede decir que sigue condicionando gran parte de su ayuda al mantenimiento de la paz. Hasta el punto de que en ciertos medios mozambiqueños se habla de paz comprada (Rey Marcos, 2005).

aunque no haya sido hasta hace poco cuando se le ha etiquetado así, en el que el propio Gobierno ha tomado decisiones y la comunidad internacional ha intervenido -bien sobre el terreno, bien económicamente, o simplemente condicionando su ayuda al cumplimiento de requisitos o la obtención de ciertos logros-. Y de él ha surgido la actual sociedad mozambiqueña, con unas instituciones estatales poco capaces, una estructura económica desigual, un sistema político deslegitimado y una relación con el Estado muy limitada y pobre. Algunas de las razones por las que la situación es esta han ido ya apareciendo en los puntos anteriores; otras, se comentarán por primera vez. Y se sintetizarán en dos únicas carencias de fondo: en todo este proceso no ha habido sitio para una verdadera política tal y como esta tesis la plantea, capaz de organizar la vida en sociedad, y el objetivo del proceso de construcción del país no ha sido el que habría debido ser.

Las fuentes de legitimidad: para quién

El actual modelo de Estado mozambiqueño nace, como se ha visto, con la constitución de 1989 y se confirma, por así decirlo, con las primeras elecciones democráticas en 1994. Y ese nacimiento, ese primer paso, ya obedece a razones comprensibles pero equivocadas.

Tal y como se ha explicado, la instauración de la democracia no respondió a una demanda social -que en ese momento no pedía más que el cese de la violencia y veía en la proliferación de partidos solo un potencial motivo de conflicto-, ni lo pretendía: el Gobierno de Mozambique buscaba, con ese giro, el visto bueno de una comunidad internacional cuya ayuda necesitaba, y que, además, le exigía ofrecer a su rival una oportunidad para integrarse. A cambio de la -sin duda necesaria- ayuda, el Gobierno ofrecería democracia y elecciones libres, que fueron exhibidas por Naciones Unidas como un éxito y un ejemplo; máxime cuando la participación llegó a un 88% del censo (Grobbelaar & Lala, 2003). Y sin embargo, aquella valoración oficial choca con la de quienes -como los recién citados Grobbelaar y Lala) vieron en esa respuesta un reflejo de la ilusión de la paz recién conseguida y del compromiso por conservarla, pero nada más: en absoluto una prueba de normalidad democrática. Algo que explicaría que tan solo cinco años después votase alrededor del 68%, y en 2004 el porcentaje bajase a un 36% (Burke, 2005). Coincide con esta interpretación Jason Sumich (2007b), que ve en el comportamiento electoral de las primeras elecciones un intento de aplacar a la fuerza que dominaba cada región, y no el ejercicio de voluntad política que habría debido ser. De hecho, afirma que la democratización no se vio como un cambio de régimen, sino como una suavización del existente que comportaría más derechos y

libertades (Sumich, 2007a). No implicó un reconocimiento de la responsabilidad de la sociedad, ni dio entrada a los mecanismos de rendición de cuentas teóricamente imprescindibles, pues el partido equiparó las nuevas estructuras administrativas y de gobierno a las internas, fuertemente centralizadas y jerarquizadas (Sumich, 2010). Pero formalmente el objetivo se había alcanzado, y sus victorias en las sucesivas elecciones han dado a FRELIMO la legitimidad oficial ante la comunidad internacional y los donantes que era necesaria.

Una muestra del trasfondo oculto de esta situación es el caso de Carlos Cardoso, periodista de la Agencia Nacional de Noticias de Mozambique, socialista convencido, partidario de Samora Machel pero muy crítico con sus sucesores, especialmente a causa de la corrupción y en concreto de los casos relacionados con la privatización de la banca. Cardoso fue asesinado en 2000, y pronto fue imposible ocultar que tras el crimen se encontraba Nyimpine Chissano, hijo del entonces presidente del Gobierno. La presión internacional hizo que se tomasen rápidas y llamativas medidas, como la emisión por televisión del juicio, que se pretendía transparente y se convirtió en el centro de atención de todo el país. Nyimpine Chissano, tras un fugaz espejismo de que algo ejemplar podría suceder, salió indemne, confirmando la impresión de la opinión pública, que daba por seguro que sus apoyos lo hacían intocable y que la corrupción política estaba extendida y era irreversible. Y sin embargo, nada de esto pareció importar a la comunidad internacional, que se dio por satisfecha: las ayudas del Banco Mundial de ese año aumentaron hasta superar las peticiones del Gobierno.

Esto no significa que Gobierno o partido puedan permitirse mirar solamente hacia el exterior. El FRELIMO ha sabido siempre cuál era su base, y ha tenido claro que no podía perder su apoyo si no quería arriesgarse a perder también el poder que ya detentaba. Pero su atención se ha centrado solo en esa franja de población urbana que prefiere lo malo conocido -pues en cualquier cambio ve solo una oportunidad para perder-, y ha obviado a amplios sectores de la sociedad, que quedan así marginados y vulnerables a cualquier desequilibrio, al no contar con el resguardo del Estado (Sumich, 2007b).

Del mismo modo, y como ya se ha estudiado, tras la introducción de medidas liberalizadoras de la economía, la llegada de asistencia técnica extranjera, unida a la intervención de la comunidad internacional en la determinación de objetivos -formalmente, mediante los sucesivos Planes estructurales, o simplemente a cambio de su ayuda- y al

trabajo sobre el terreno que, como sabemos, han llevado a cabo los donantes desde el primer momento, minimizó la capacidad de decisión del Gobierno. Y eliminó del debate político - y por tanto del debate social- cuestiones que son fundamentales para marcar el rumbo de una sociedad. Es la democracia sin opciones de la que ya se ha hablado. Y es, como es fácil deducir, la antítesis de lo que un proceso de construcción del Estado, hecho propio por los líderes locales y alineado con las necesidades del país, debería ser. Y no se trata tan solo de la toma de decisiones, sino de ante quién se rinden cuentas. Naturalmente, si la situación es la de una comunidad donante otorgando unas ayudas imprescindibles y poniendo condiciones y exigiendo resultados, la respuesta es evidente, con lo que la sociedad queda una vez más fuera de juego: no solo no se le pregunta, sino que tampoco se le dan explicaciones. Un ejemplo de esto es el uso que, según la evaluación sobre la Declaración de París (KPMG, 2010), se le viene dando al Marco de Evaluación del Desempeño (PAF, en sus siglas en inglés-. Nacido como herramienta a disposición del Gobierno para valorar y, en su caso, corregir o conducir el cumplimiento de la ayuda, ha derivado en instrumento de los donantes, al que no solo la sociedad civil sino el propio parlamento mozambiqueño son totalmente ajenos. Su ámbito de acción es meramente técnico, y no desciende al fondo político que debería sustentar tanto la determinación de necesidades y objetivos como la valoración de los resultados. De hecho, con frecuencia se señala que, de la ecuación de la ayuda, la parte donde la rendición de cuentas importa y en la que ha de explicarse el porqué de las decisiones es aquella que relaciona a los gobiernos donantes con sus propios ciudadanos (Swedish Agency for Development Evaluation, 2012).

No se trata, naturalmente, de una mera falta de voluntad por parte del Gobierno debida a que los intereses a los que ha de atender sean externos. El problema es mayor porque esa situación de dependencia es tal, y ha mermado -o impedido fortalecer- tanto las capacidades de la Administración, que llega un momento en que esta tiene poco de lo que dar cuentas, ya que pocas cosas son asunto suyo. Un Gobierno dejado a un lado en una gran parte de los proyectos habidos en los últimos veinte años no puede legitimar su papel ante una sociedad que no cree deberle nada, porque ve a los donantes -organismos, Estados u ONG- como los proveedores de los servicios que reciben. De ahí que haya quien juzgase sorprendente que en 2004 ese 36% del que hablábamos, un tercio de la población, todavía viese motivos para

votar²¹⁷. Es, como se ha explicado, el círculo vicioso de la fragilidad, que impide desarrollar una relación sociedad-Estado sólida.

Bien sea por las carencias políticas que soporta el país, bien por causas económicas, la rendición de cuentas mutua entre donantes y Gobierno es prácticamente la única que existe, con lo que ello supone para la legitimidad de este y del propio Estado. Y además esa rendición de cuentas deja fuera, como hemos dicho, las decisiones políticas, y por tanto la discusión sobre los grandes objetivos, con lo que deja al Gobierno en una posición solo formalmente de igualdad ante los donantes (Swedish Agency for Development Evaluation, 2012).

El informe sobre los avances de la Declaración de París valora pobremente la implicación en este tema del Parlamento, que quedaba al margen por completo y ni siquiera era informado. Y por supuesto la del grueso de la sociedad civil²¹⁸, que apenas entraba en un diálogo político que, pese a algunos esfuerzos al respecto, sigue siendo, en el mejor de los casos, pobre y monolítico. Las tímidas iniciativas habidas pidiendo un cambio en la situación han encontrado eco en la prensa nacional, que ha acusado al Gobierno de anteponer los donantes al propio pueblo, a la hora de dar explicaciones (KPMG, 2010).

Es necesario entender que los perjuicios que esto provoca no son solo los relacionados con la legitimidad y sus consecuencias sobre la relación sociedad-Estado. Con ser estos muy importantes, no son los únicos. A pesar de algunos esfuerzos por establecer redes de participación ciudadana, la falta de información y el no recibir cuentas limitan radicalmente la implicación de la sociedad, y esto a su vez dificulta el desarrollo de sus capacidades -de organización, de trabajo en el ámbito público-, de su compromiso político y de su madurez democrática.

La realidad del proceso: el cómo

Si, tras la independencia, el socialismo fue, entre otras cosas, una solución a la falta de recursos humanos y estructura para ponerse al frente del país, la apertura del régimen de

²¹⁷ El doctor Eduardo J. Siteo, investigador del Centro para el Estudio de la Democracia y el Desarrollo (CEDE) de Maputo (citado en Burke, 2005).

²¹⁸ Sociedad civil que arrastra un problema añadido: la mayoría de las organizaciones existentes, que en teoría podrían hacerse oír y aportar algo, son en realidad apéndices del propio partido, y carecen por tanto de voz propia e independencia (Swedish Agency for Development Evaluation, 2012).

finales de los ochenta y su posterior normalización una vez firmado el acuerdo de paz no supusieron, en la práctica, que FRELIMO cediese terreno alguno en su relación con la autoridad. Había sido desde la independencia la única organización estable del país, y pronto se identificó partido con Estado (Sumich, 2007b).

Los cambios de régimen no han implicado ninguna alteración en cuanto a quiénes seguían detentando el poder. Las elites relacionadas con el partido, y a través de él con los grandes negocios del país, continuaron siendo las mismas con la democracia que antes de ella (Sabaratnam, 2012). Tampoco la liberalización de los mercados y sectores productivos se tradujo en la previsible disminución del peso del Estado en la economía, ya que este -o, de nuevo, el partido- se aseguró de continuar siendo, en la práctica, un elemento imprescindible en los ámbitos comercial, industrial, agrícola, financiero, etc. Las decisiones sobre las privatizaciones, junto con la práctica habitual de mantener la propiedad de parte de las acciones de las principales empresas, lo hacen posible. Incluso la planificación propia del anterior modelo ha seguido siendo una de las principales tareas de la vida política, aunque se haya pasado de fijar objetivos de producción a objetivos de desarrollo (Sabaratnam, 2012). En 2009, la evaluación de la Declaración de París alertaba sobre los peligros de confundir partido y Estado, de mezclar intereses económicos de ambos, y del déficit de gobernabilidad que muestra el país.

En un ejemplo del más clásico gatopardismo lampedusiano, en Mozambique la democratización y el sistema multipartidista sirvieron, en contra de lo que habría debido suceder, para asegurar la permanencia de las estructuras de poder previas. FRELIMO, con más experiencia, más recursos financieros y cuadros de personal más preparados, pudo diseñar un sistema político ventajoso para él. La centralización de la Administración lo ponía a salvo de la fuerza de RENAMO en algunas provincias, mientras que el perdedor se veía desprovisto de herramientas para intervenir en la vida pública (Sumich, 2007b). Tras una apariencia de sometimiento a la voluntad de la sociedad se esconde un régimen que tiene todo atado (Sabaratnam, 2012), y que incluso ha acaparado poder político y riqueza de un modo inédito en la etapa socialista. Y eso es así porque la democracia en el país es solo formal, un envoltorio vacío (Rey Marcos, 2005 y Sumich, 2007a), sin un diálogo y una actividad políticos capaces de pulsar a la sociedad y recoger sus problemas o sus prioridades, ni de escuchar sus propuestas, ni de permitir en general el acceso a los ámbitos de decisión de un modo abierto y plural (Sumich, 2010). Como ya se ha explicado, desde el primer momento el sistema estuvo diseñado para que el vencedor en las urnas no se viese obligado

a compartir el poder en la menor medida²¹⁹. Y esto no solo empobreció la vida política, que en ningún momento sirvió para fundamentar y mejorar la gobernabilidad, sino que permitió al Gobierno regir el país de un modo exclusivista, desoyendo y marginando a amplios sectores de la población. Si a esto se le suma que, a pesar de los observadores internacionales, sobre las elecciones ha pesado siempre la sospecha de fraude, el resultado es una desconfianza preocupante hacia la Administración y las instituciones, que no son vistas como neutrales, así como un desencanto total con el proceso político, en el que no se confía y del que una amplia mayoría se desentiende. La percepción general es que el proceso electoral es una formalidad sin ninguna capacidad para influir en las decisiones políticas ni en la elección de representantes. Incluso la corrupción y la desaparición de la precaria cobertura social propia del régimen socialista han hecho que la distancia entre el pueblo y la élite política y económica sea mayor (Sumich, 2007a). El resultado es una tasa de participación cada vez más baja y una falta de compromiso preocupante, especialmente entre los más jóvenes. Un síntoma inequívoco de que el sistema es disfuncional es que las elecciones, en teoría uno de sus elementos clave, imprescindible para su representatividad y la legitimidad, en Mozambique son una fuente de inestabilidad (Grobbelaar & Lala, 2003). La razón han sido casi siempre las denuncias de irregularidades por parte de RENAMO, como por ejemplo en las celebradas en 1999²²⁰.

El hecho de que la Administración haya estado completamente dominada desde su nacimiento por FRELIMO²²¹, hasta el punto de poderse identificar ambas estructuras, ha provocado un lógico sentimiento de marginación entre aquellos sectores que, por su supuesta filiación política, están excluidos de cualquier forma de servicio público y, por supuesto, de cualquier posibilidad de acceder a puestos de responsabilidad. En el ámbito político, el partido de la oposición, autorizado solo a formar parte de un Parlamento sin apenas funciones reales²²², comparte ese sentimiento de agravio comparativo y exclusión. Y el debate político

²¹⁹ Por ejemplo, a causa de la debilidad del Parlamento, tanto por la falta de capacitación de sus miembros como por el papel secundario al que lo relega la ley.

²²⁰ Las denuncias, y la insatisfactoria respuesta judicial (que anuló un número de votos superior a la diferencia existente entre ambos partidos, sin que eso motivase que los resultados se cuestionasen), hicieron que RENAMO boicotease el Parlamento durante la mayor parte del año 2000, y que en noviembre de ese año estallasen en diversas ciudades del país disturbios que causaron la muerte de cuarenta personas.

²²¹ La pertenencia al partido es prácticamente indispensable para ocupar un puesto en la Administración, como en la época socialista (Sumich, 2007b), y desde luego para formar parte del Gobierno tanto a nivel central, como provincial o de distrito (Swedish Agency for Development Evaluation, 2012).

²²² Una vez más, y como es lógico, la situación se retroalimenta de sus propios defectos: el sentimiento de exclusión de RENAMO lo lleva a recurrir, en el Parlamento, a un boicot que ven como su única opción, y

ha quedado reducido a disputas partidistas sin ningún contenido ideológico. Al contrario de lo ocurrido en la Sudáfrica post apartheid gracias a las ideas y el carisma de Nelson Mandela, en Mozambique no ha habido un gobierno que buscase la unidad nacional y, con ella, la estabilidad y normalidad futuras. FRELIMO ha sido capaz de fortalecer y unificar su estructura, pero no de crear un Estado asentado (Sumich, 2007b).

Las consecuencias son ya claras: el resultado del proceso democrático, aparentemente operativo y tantas veces puesto como ejemplo, está muy lejos de ser la estabilidad, la solidez y la capacidad que deberían caracterizar al sistema, que por el contrario sobrevive en un equilibrio inestable que se sostiene solo por la fuerza de la elite gobernante/económica, por su propio dominio incuestionable. Y esto, como ya se ha analizado, es lo contrario de la resiliencia. Esto, aunque no parezca mostrar todos los síntomas, es un Estado frágil (Sumich, 2007b; o Burke, 2005, entre otros).

Y a estos defectos en el modo de trabajar ha de sumársele otra carencia fundamental: la equivocación en la elección de los objetivos finales. No hay una concepción de las instituciones, de la Administración y, por ende, del propio Estado, como algo que existe por y para su sociedad, y por tanto no ha lugar a que los objetivos que dicho Estado se marca sean aquellos que contribuirían al avance, el bienestar, el desarrollo y la libertad de dicha sociedad: la paz positiva.

Ante este panorama, la comunidad internacional tiene ante sí un dilema, pues por un lado se encuentra con un gobierno capaz de mantener el orden, que parece priorizar las políticas de desarrollo²²³ y que hace su parte del trabajo para conseguir el avance macroeconómico que se busca, y por otro, con un país con graves carencias en materia de gobernabilidad²²⁴ y un problema de fragilidad estatal, en el que no se ha logrado consolidar una democracia realmente participativa (Grobbelaar & Lala, 2003). Y, como argumenta Sabaratnam, la creciente insatisfacción con el Gobierno está dejando en evidencia que la necesidad de desarrollo y la consolidación -limitada- de la paz no bastan para justificar la situación general.

esto va haciendo que el Gobierno evite en lo posible que los asuntos de peso pasen por la cámara, que pierde así cada vez más protagonismo.

²²³ Aunque, naturalmente, a esto pueden hacerse todas las matizaciones que hemos visto en estas páginas.

²²⁴ Y los programas y proyectos de la comunidad internacional dirigidos a la mejora de la gobernabilidad se han traducido en reformas legales que, paradójicamente, solo parecen fortalecer la posición del partido en el poder (Sumich, 2010).

4.3.5. El futuro de la construcción del Estado mozambiqueño

Se ha constatado que la sociedad de Mozambique, a pesar de que las cifras indiquen una magnífica evolución del país en términos macroeconómicos, no ha visto mejorar su situación en las últimas décadas ²²⁵, ni en el aspecto material más evidente -niveles de pobreza, desarrollo humano o seguridad alimentaria, por ejemplo- ni en lo que a sus derechos políticos y su relación con el poder se refiere. El Estado, por su parte, presenta una falta de capacidad institucional, una falta previa de institucionalización, un déficit de legitimidad y una relación tan pobre con su sociedad que nos lleva a concluir, en la línea de otras investigaciones críticas recientes, que Mozambique es un Estado desprovisto de las herramientas que necesita para proporcionar a su población los servicios básicos que se esperan de él, así como de los instrumentos precisos para afrontar sus crisis y problemas sin riesgo de inestabilidad. Es decir, que el Estado no es resiliente, sino frágil.

Mozambique -se ha comprobado también- es hoy por hoy un país absolutamente dependiente de la ayuda internacional, hasta el punto de que todo parece indicar que, sin ella, el Estado colapsaría. Incluso su paz, la paz negativa²²⁶ que dura ya más de dos décadas, ha sido calificada de paz comprada (Rey Marcos, 2005), para señalar cómo el flujo de dinero procedente del exterior va poniendo parches, deja satisfechos a los grupos dominantes y, en gran medida, está anestesiando a la sociedad y manteniendo bajo control sus conflictos, que sin embargo siguen latentes.

El diagnóstico resultante, a la vista de todo esto, es que Mozambique no ha dado en realidad el paso que se le supone, que las reformas que ha llevado a cabo lo han sido solo en apariencia, en un plano casi exclusivamente formal y, por tanto, superficial. Que adolece de una falta de verdadera actividad política -reglas sobre las que el acuerdo sea unánime, canales fiables de participación, un diálogo abierto e incluyente, etc.- y por tanto carece de la base sobre la que debería asentarse la relación sociedad-Estado, y que fundamentaría la capacidad de este y lo legitimaría. En consecuencia, es un Estado frágil y, como tal, y de

²²⁵ Con la obvia y crucial excepción del fin de la violencia material, por supuesto.

²²⁶ Se trata, como se ha explicado en el capítulo 2, de la mera ausencia de violencia material (no así la estructural y la cultural, que por definición siguen presentes).

acuerdo con los Principios para los Estados Frágiles, lo que necesita es que sobre él se prioricen las medidas de construcción del Estado.

Esto significa que no basta con trabajar por los objetivos de desarrollo, que no basta con luchar contra la pobreza. Y no solo porque no sea suficiente, sino porque el esfuerzo aislado en esa línea no es eficaz ni siquiera de cara a la consecución de objetivos parciales, al obviar esas otras carencias básicas que pesan sobre el país y no le permiten transformarse. En Mozambique, como en cualquier escenario de fragilidad, es necesario conjugar el esfuerzo económico y técnico en necesidades urgentes con ese otro, a más largo plazo y de efectos más lentos, que busca la capacitación estatal. El compromiso de los donantes debe superar la agenda tradicional de ayuda y buscar la construcción del Estado, pues solo de ese modo se abordarán las necesidades de los ciudadanos (Chandy & Linn, 2011). La falta de desarrollo es solo una pieza más del problema, a la que hay que añadir el de la seguridad, la inestabilidad e incapacidad institucional, la falta de legitimidad del Estado y la consiguiente desconfianza que ésta suscita, o los retos políticos no afrontados.

Por poner un ejemplo de los muchos posibles, se podría decir que cualquier intento de mejora de las condiciones de vida del grueso de la población mozambiqueña, tradicionalmente ligada a la agricultura, no puede limitarse a mejorar las técnicas productivas, sino que tendrá que intentar estrechar la división entre el entorno rural y el urbano, compensar los desequilibrios regionales y la discriminación sexual, y un largo etcétera (ISE, 2012). Es decir, ha de buscar soluciones a los problemas estructurales y culturales que pesan sobre el país. Algo para lo que, tal y como recogen nuestras premisas iniciales, sirve el Estado.

Y sin embargo, la realidad es que el país lleva décadas trabajando dentro del marco de unos planes estructurales de desarrollo, que sin duda logran ciertos resultados, pero no los resultados que la sociedad necesita. Es la ya mencionada democracia sin opciones, no muy diferente de la democracia de baja intensidad de la que hablaba Yasmine Shamsie (2004) al referirse a Haití, ni demasiado alejada del Estado extravertido de Gauthier y Mota²²⁷. Ni en una ni en otra el teórico régimen democrático ofrece a la sociedad la posibilidad de tomar sus propias decisiones en lo que a los asuntos fundamentales se refiere, pues son decididos desde el exterior o, en el mejor de los casos, de común acuerdo entre la comunidad internacional y una élite dominante local poco dispuesta a ceder o compartir su poder.

²²⁷ Ver nota 170.

Megan Burke (2005), entre otros, subraya la importancia de desarrollar nuevos modelos de ayuda que contribuyan a la construcción del Estado y defiende su indudable utilidad. Se trataría de seguir las doctrinas ya estudiadas en páginas precedentes, y que priorizan, entre otras cosas, la apropiación local. Pero dicha apropiación, tal y como se matizó en Accra en 2008 y se ha comentado ya, no puede ser entendida como una mera consulta al gobierno local: deben buscarse la legitimación y el desarrollo del Estado, y la profundización en su relación con la sociedad, para que así sea esta en su conjunto la que se apropie del proceso, para que sean sus necesidades, intereses y prioridades los que se atiendan, y se sienta dueña y responsable de lo que se hace en su nombre.

La asunción implícita de la Declaración de París es que este enfoque incluyente de la apropiación local garantizará que los diversos intereses de esa sociedad se harán visibles y serán tenidos en cuenta, y por tanto se evitará la exclusión (KPMG, 2010). Lo que coincide con el planteamiento de la presente tesis, que a su vez defiende que el modo de lograr esa inclusividad será por medio de la política. Una política verdaderamente participativa que llegue a constituirse en lo que la sociedad precisa para poder identificar sus problemas y buscar las soluciones más idóneas. Y, aunque se ha explicado ya que no tiene por qué adoptar siempre la forma de una democracia, en este caso es sin duda una democracia real lo que se necesita.

Pero por encima de todo esto, además, existe un problema de propósitos, de fines, como ya se ha dicho: los objetivos parciales que con mayor o menor fortuna se han ido persiguiendo han sido fijados atendiendo siempre a las capacidades y preferencias externas, o -en los casos que se daba la alienación que se preconiza- a las prioridades fijadas por el Gobierno. Pero estas prioridades no han venido determinadas por el interés común de esa sociedad, no han sido establecidas pensando en una población que, en el mejor de los casos, ha tenido la suerte de estar en la misma línea que el interés particular de las elites. Se trata por tanto de un problema de objetivo final, que ha de identificarse con los distintos componentes de la paz positiva: el Estado debe trabajar para la sociedad, en pos de una situación final que le permita reducir sus conflictos, cubrir sus carencias y buscar el modo de afrontar sus problemas futuros y darles solución.

Mozambique ha recorrido un largo camino desde su independencia y su guerra civil, y no deben subestimarse sus logros. Sin embargo, tiene todavía un gran trabajo por hacer. Trabajo que exigirá reformas legales y cambios en el sistema de gobierno, electoral y

legislativo, pero que sobre todo demandará un cambio de actitud por parte de la asentada élite dominante. El aparato Gobierno-FRELIMO no puede continuar acaparando el poder político y económico. Ni siquiera aunque muestre cierto grado de preocupación por el bienestar de la población y el desarrollo de su país. Es necesario avanzar hacia un régimen político verdaderamente participativo, capaz de recoger y reflejar las inquietudes de su sociedad, que dé paso a un sistema de gobierno diseñado para empoderar al pueblo mozambiqueño y hacerlo protagonista de su historia. Y para ello son imprescindibles voluntad y compromiso.

Como en el resto de escenarios de fragilidad estatal, la comunidad donante tiene un papel fundamental que desempeñar. Porque, aunque las transiciones post conflicto y la construcción del Estado son procesos endógenos que implican principalmente a actores locales, como se ha estudiado, los actores internacionales pueden y deben, además de proporcionar su ayuda técnica y económica, tratar de apoyar cualquier iniciativa que busque el diálogo social y político, la capacitación institucional y su legitimidad, y en general el establecimiento de la base social del Estado: acuerdos políticos, reformas legales que faciliten/garanticen la participación, sensibilidad y respuesta de la Administración a las necesidades de la población, etc. (Carment, Samy, & Landry, 2013). No se trata, por descontado, de usurpar la voz de esa sociedad, sino, precisamente, de darle los medios para hacerse oír.

4.4. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

Se han elegido para el presente estudio dos casos de Estados frágiles muy diferentes entre sí. Mientras uno ocupa un puesto tristemente destacado en cualquier clasificación, independientemente del baremo exacto que se utilice para medir la fragilidad, el otro presenta un perfil mucho más ambiguo, hasta el punto de que su consideración oficial no es la de Estado frágil, en contra de lo que aquí -por descontado con más autores, tal y como se ha visto- se sostiene.

Un repaso de la historia de Haití desde el siglo XV es un recorrido por el drama y la miseria, incluyendo los dos siglos transcurridos desde su independencia. Y la entrada en escena, no de la comunidad internacional -que ha sido una presencia constante en el país-, sino en concreto de la ayuda externa, no ha hecho mejorar la situación general, a pesar de que sin duda ha evitado que la tragedia sea más profunda. Aunque pueda discutirse si los

recursos empleados en el país deberían haber sido mayores o no, el dinero recibido por Haití y los recursos humanos trabajando en y para él han supuesto un gran esfuerzo, y sin embargo los resultados obtenidos no han estado a la altura de lo esperado. A las dificultades de una economía completamente incapaz de cubrir las necesidades de la población se ha unido la violencia que ha caracterizado la vida política haitiana, sin que el Estado institucional haya sabido, podido ni, probablemente, querido, atajar ese caos, poner orden y organizar la sociedad en la búsqueda de unos objetivos beneficiosos para todos.

Mozambique, por su parte, se exhibe como ejemplo de recuperación post conflicto y, en lenguaje actual, de construcción del Estado. Y sin duda son muy loables los logros alcanzados por el país desde el fin de la contienda civil, comenzando por el de haber sabido aplacar la violencia material y acabando por los ya repasados indicadores económicos. Sin embargo, sorprendentemente, los índices de desarrollo humano de Mozambique son peores que los del desahuciado Haití, y la tasa de pobreza de su población, aunque mejora, lo hace a un ritmo que no se corresponde con el crecimiento de su economía. Razones que, sumadas a la salud institucional y política del Estado que se ha analizado, e incluso a la falta de control físico sobre una parte de su territorio, llevan a concluir que se trata de otro caso de Estado frágil.

En Haití, además de políticas de desarrollo y programas de ayuda humanitaria, se han aplicado medidas de construcción del Estado propiamente dicha: celebración de elecciones, capacitación institucional, asistencia técnica al Gobierno, dinamización de la sociedad civil, potenciación del Parlamento, reforma del sistema judicial y de las fuerzas de seguridad, reformas legislativas referentes a la gobernabilidad, etc. Pero sus logros han sido muy pobres, cuando no directamente inexistentes, y la evolución del Estado hacia una deseable resiliencia es casi inapreciable.

Mozambique comenzó a recibir ayuda internacional desde que fue independiente. La comunidad donante fue variando en función del momento político del país, pero siempre se ha centrado, a lo largo de las últimas cuatro décadas, en planes de desarrollo que, como se ha visto, han marcado el rumbo de las sucesivas políticas gubernamentales. Mozambique ha sido objeto, pues, de una intervención fundamentalmente centrada en dicho desarrollo, y no de programas específicos de construcción del Estado, por la sencilla razón de que hasta hace poco ese concepto todavía no se manejaba en política internacional. Sin embargo, desde un punto de vista formal podría decirse que el país ha alcanzado un nivel de desarrollo

institucional, democrático, legal, etc., que, se deba a sus propios méritos o sea fruto de medidas externas -llevasen o no colgada la etiqueta de *Statebuilding*-, muestra una situación, en principio, positiva. Tanto como para merecer, como se ha dicho, un puesto alejado de la cola en las listas de fragilidad.

Sin duda tanto en un país como en el otro ha habido errores de concepto, de planificación, organización y ejecución de los programas de ayuda. Y sin duda han influido en los resultados. En el caso de Haití, sin embargo, dichos programas han ido evolucionando, se han ido adaptando a las nuevas corrientes e incluso han visto variar sus prioridades en función no solo del momento sino de los distintos donantes; y sin embargo nunca han tenido éxito, más allá de los efectos paliativos de contención del desastre. En cuanto a Mozambique, un análisis superficial podría hacernos concluir que los elementos clave de la construcción del Estado están contemplados y satisfactoriamente cumplidos, y que, en efecto, el único problema del país es económico, y más concretamente la redistribución interna de la riqueza que ya se está generando. Pero, por alguna razón, esto parece no ser posible.

La postura aquí sostenida es, como se ha explicado, que lo que ambos Estados tienen en común es una doble carencia: la falta de una verdadera política y la ausencia de un objetivo final claro y acertado. Ni Haití ha afrontado nunca una verdadera revisión y saneamiento de su estructura de poder, ni Mozambique ha puesto, en realidad, su propia estructura de poder en manos de la democracia que teóricamente disfruta. Esa revisión, esa apertura a la población, ese gran cambio que haría que el Gobierno, la Administración, las instituciones, las leyes y las políticas concretas en cualquier asunto dependiesen de la sociedad, fuesen elegidos, diseñados, ocupados, autorizados o decididos por la población, y por tanto respondiesen a sus problemas y luchasen por alcanzar sus objetivos, es hacer política: es desarrollar la herramienta que permite estrechar y reforzar la relación sociedad-Estado, la que otorga legitimidad a este, la que lo dota de capacidad, la que se apropia del Estado y alinea, no ya la ayuda internacional a los intereses del Estado, sino el Estado a los intereses de su sociedad.

Y eso no ha sucedido en ninguno de los dos casos, puesto que ni siquiera se ha intentado. En nuestra opinión, ese intento se dará cuando se asuma la verdadera razón de ser del Estado y, por tanto, qué objetivos se deben buscar.

De la confrontación de estos dos ejemplos reales con la doctrina sobre intervenciones en entornos frágiles estudiada en el capítulo anterior se puede concluir, asimismo, que teoría y práctica están todavía muy distanciadas. Todas las limitaciones vistas no deberían hacer

pasar por alto el avance mostrado por la comunidad internacional y, sobre todo, el mundo académico, a la hora de plantear sobre el papel la construcción del Estado. Y, sin embargo, los casos de Mozambique y, en especial -dada su actualidad-, Haití muestran hasta qué punto ese progreso, aun en su modestia, está lejos de materializarse en un cambio de políticas y actuaciones reales sobre el terreno.

Así pues, y tal y como se había anticipado, por un lado se ha analizado la doctrina sobre la construcción del Estado en situaciones de fragilidad, y señalado los pasos que le quedan por dar; y por otro, se ha podido comprobar cómo incluso esa teoría puede considerarse, por el momento, solo eso: teoría. A las limitaciones conceptuales que es posible identificar, se suma el aun más evidente retraso que, a la hora de intervenir en un Estado, muestra la comunidad internacional, todavía muy alejada de los postulados teóricos que supuestamente maneja, y reacia a seguir los principios que, en otros foros, ella misma defiende.

5. CONCLUSIONES

En el mundo actual, en el que día a día las interrelaciones son más globales y a nuestro entorno inmediato le resulta cada vez más difícil sustraerse de lo que ocurre en el resto del planeta, los motivos por los que preocuparse de la situación de sociedades distintas a la nuestra responden, más claramente que nunca a lo largo de la Historia, no solo a cuestiones éticas o morales, sino a razones de orden práctico. Los problemas de cualquier parte del mundo son, ya, problemas del mundo entero.

Y es en ese contexto donde se conjugan argumentos económicos, humanitarios, medioambientales y de seguridad para traer al primer plano de la agenda internacional el problema de los Estados frágiles.

A lo largo de los capítulos precedentes hemos tratado de comprender en qué consiste en última instancia la fragilidad estatal, y cuál debe ser el planteamiento correcto a la hora de enfrentarse a ella y buscarle solución. Para lo cual se ha comenzado describiendo y valorando el problema, y bosquejando qué dos conceptos, política y paz, deberían formar la columna vertebral de la lucha contra él. A continuación se ha llevado a cabo una revisión bibliográfica de la doctrina y la principal producción académica sobre el tema, buscando una visión general de cuál es la línea de investigación dominante hoy en día entre la comunidad internacional, y en qué y cuánto se aleja de la propuesta de esta tesis. Para terminar realizando dos estudios de caso que han servido, con sus semejanzas y diferencias, para comprobar no solo las consecuencias de dichas limitaciones conceptuales, sino la distancia que todavía separa los planteamientos teóricos de los programas sobre el terreno.

5.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Tal vez la primera de nuestras conclusiones debería servir para centrar la naturaleza del problema a resolver: la fragilidad estatal no puede ser vista únicamente como una fuente de conflictos internos y externos -aunque lo sea también-, sino como el resultado y manifestación visible de un conflicto social previo. Conflicto que siempre tendrá que ver con el uso de los recursos y el reparto de poder; que enfrentará a diversos grupos de población y a menudo al grueso de esta con una élite dominante, y que en función de su gravedad permitirá hablar de diferentes grados de fragilidad presentes en cualquier Estado, desde el colapso hasta la resiliencia perfecta.

5.2. FRAGILIDAD FRENTE A RESILIENCIA

La segunda sería que es precisamente esta resiliencia lo que debe buscarse, el extremo opuesto a la fragilidad estatal. Lo que quiere decir que no se busca una situación rígida, perfectamente definida en todos sus extremos, que garantice el correcto funcionamiento de la sociedad y la completa ausencia de problemas; sino que la meta es una sociedad capaz de afrontar y solventar dichos problemas del modo más eficiente y menos traumático posible.

La construcción del Estado no llega nunca a finalizar ni a alcanzar un resultado definitivo, sino que continúa siendo un proceso dinámico y variable que evoluciona de acuerdo con lo que la propia relación sociedad-Estado demanda. Pero este esquema flexible puede y debe ser estable y equilibrado: la antítesis del Estado frágil es aquel con la capacidad para defender el bien común frente a cualquier obstáculo interno o externo, y que tiene además la voluntad de hacerlo.

5.3. LA POLÍTICA COMO HERRAMIENTA

La consideración de la construcción del Estado como un proceso eminentemente político debería, a estas alturas, estar clara y no ofrecer ninguna duda. La relación con su sociedad, articulada mediante dicha política, es la base, como sabemos, de la formación, el funcionamiento y la utilidad del Estado. Y aunque este planteamiento no deja fuera de la ecuación de la construcción del Estado a la capacitación técnica, sí descarta cualquier esquema que prime este aspecto del problema, que centre sus esfuerzos en la formalización de ciertas instituciones y procedimientos en lugar de atender, por encima de cualquier otra cosa, al propósito y razón de ser última de dichas herramientas y del propio Estado en sí: la organización de la vida en sociedad, basada en la voluntad común y en los medios adecuados para explicitarla y seguir sus dictados. Medios que identificamos inequívocamente con la política, entendida como el instrumento que permite a una sociedad, por una parte, llegar a un acuerdo sobre cuáles son sus prioridades y objetivos, y por otra, organizar su esfuerzo para alcanzarlos.

Volvemos, pues, al concepto original de política entendida como aquello que se ocupa de los asuntos de la *polis*, de los asuntos públicos; y recalcamos su naturaleza sociológica, en el sentido de que son todos los aspectos de la sociedad los que le atañen.

Hemos comprobado que ese peso específico de la política en la construcción del Estado queda reflejado en la producción normativa y académica más relevante. Pero que, sin embargo, no es habitual que se le reserve el puesto central de dicho proceso. Y además no siempre se está dispuesto a asumir las consecuencias que se derivan de un ejercicio político verdaderamente radical. Con frecuencia, la política se nombra como elemento imprescindible pero se relega a unas determinadas fases del trabajo y se le atribuyen solamente unas tareas específicas, a menudo mucho más superficiales que las que aquí se proponen. No debemos identificar política con partidos políticos, ni confundirla con un mero procedimiento por alcanzar el poder formal: la política es el modo en que una sociedad dialoga consigo misma, el modo en que llega a acuerdos, en que se enfrenta a sus problemas con ánimo de resolverlos, el modo en que define sus metas y toma decisiones sobre cómo perseguirlas.

La consideración del propio Estado como un ente ideológico, asentado sobre un conjunto de valores compartidos que hacen posible esa organización, no hace más que subrayar, a su vez, el carácter también ideológico de su proceso de construcción; y, por tanto, el del mecanismo que debe constituirse en su eje.

Una aproximación al problema de la fragilidad estatal que aborde sus síntomas como único frente de batalla, o que se plantee la construcción del Estado con una visión formalista de la política que relegue a esta a un conjunto de instituciones más o menos activas, está condenada a fracasar. Y lo está por un doble motivo: no va a ser capaz de salir del caos, del conflicto inicial; y, aunque fuese capaz de avanzar, no sabría hacia dónde ir.

Esta búsqueda se traduce en unas medidas concretas, que deben abordar las razones de fondo de la fragilidad del país, por enquistadas y sin solución que parezcan. Lo cual solo es posible si se escucha lo que la sociedad dice que debe cambiar, y cómo ha de hacerlo. La herramienta capaz de hacer posible ese diálogo transparente e inclusivo está ya inventada y se llama política.

Sin embargo, no es usual encontrar ni posturas ni, desde luego, actuaciones sobre el terreno que sigan esta línea de pensamiento. Y menos todavía, como hemos dicho, que estén dispuestas a llevar hasta sus últimas consecuencias, con coherencia, ese planteamiento. Tras

lo que a menudo parece mero maquillaje terminológico, hemos comprobado que con frecuencia se mantienen planteamientos sesgados, demasiado limitados, que pasan de puntillas sobre las grandes cuestiones que sería imperativo solucionar: se tratan los síntomas, las consecuencias, pero no las causas.

La construcción del Estado es sin duda un trabajo en capacidades últimas, en provisión de servicios, en impulso a la economía, en seguridad, en legalidad, etc. Pero es, antes que eso, un trabajo sobre las causas subyacentes de los conflictos sostenidos de una sociedad. Y dichas causas son de naturaleza política; por lo que política ha de ser la solución. Pero incluso ahora que la importancia del Estado parece haberse asumido y su construcción se considera la mayor prioridad, esto no siempre significa que el problema político se esté llevando al primer plano.

5.4. LA POLÍTICA COMO FIN

El papel de la política no se restringe al de guía del proceso de construcción del Estado, sino que ha de formar parte de la solución buscada, de la cual será un elemento constitutivo determinante. De ahí que a lo largo de todo el texto se haya insistido en que una buena política es a la vez medio y fin de la construcción del Estado.

Al hablar de resiliencia estamos refiriéndonos, como sabemos, a una capacidad de superación y, en cierto modo, de rectificación, en la medida en que una sociedad debe poder adaptarse a las circunstancias cambiantes. Y debe poder hacerlo sin desequilibrarse, sin que el cambio conlleve un deterioro de su organización; para lo cual es esencial, entre otras cosas, que sepa asumir y gestionar la discrepancia, y logre así encontrar los puntos en común que le permitan mantener una convivencia beneficiosa para todos. Y el instrumento, la herramienta pensada para lograrlo, es la política. Es la política la que debe identificar las diferencias, tomarlas en consideración y buscarles un encaje; la que, basándose en unas reglas comunes, discutibles y discutidas pero aceptadas mientras están en vigor, proporcione a su sociedad un canal de expresión, un procedimiento para intercambiar pareceres y un mecanismo para dar respuestas; y lo haga permanentemente.

No nos referimos, en ningún caso, al mero juego político cotidiano al que estamos acostumbrados, sino a otro nivel de política anterior y de mayor trascendencia, en el que se sientan las bases del funcionamiento posterior: sus límites, condiciones, formas y normas. Y

será sobre él y gracias a él que esa sociedad será capaz de encarar sus problemas, de cuestionarse sus prioridades, de dudar y de reinventarse, si así lo decide.

Sin embargo, tal y como se ha visto, este planteamiento no solo no es el imperante en la práctica, sino que incluso la mayor parte de la teoría se detiene antes, en el cumplimiento de unos hitos formales que, al estar desprovistos de su significado completo, no dan el resultado que deberían.

Una de las consecuencias más obvias de buscar soluciones en un desarrollo político adecuado es la imposibilidad de proponer un modelo único de Estado válido universalmente. De hecho, tal vez la principal tarea que todo proceso de construcción del Estado ha de completar en primer lugar es definir el modelo más apropiado para el caso concreto que se pretende resolver. Dicho modelo de Estado, así, en contra de lo defendido internacionalmente hasta ahora, no es un dato de partida, sino un elemento clave de la respuesta. Y su definición, el tipo de sociedad que una población necesita y quiere ser, y que elige para sí misma, será el resultado del proceso político que ella protagonice.

5.5. EL OBJETIVO DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

Decir que el objetivo de la construcción del Estado es un Estado que funcione bien podría parecer, a primera vista, una definición sencilla pero suficiente. Sin embargo, no hace más que situarnos frente a la siguiente pregunta: qué es funcionar bien.

Se ha explicado que al (re)construir un Estado no se busca una solución predefinida, que no es posible perseguir un modelo fijo, y menos aun un conjunto de instituciones formales establecidas de antemano. Sabemos que, en definitiva, no ha de procurarse el órgano sino la función, y que esta puede venir de la mano de diferentes soluciones. Como es obvio, esto supone, entre otras cosas, que el modelo occidental de Estado weberiano, e incluso la idea de democracia que este comporta –así como, por supuesto, la de libre mercado-, no pueden considerarse universalmente válidos.

No obstante, eso no significa que todo sea cuestionable, que no sea posible utilizar referencias con vocación de universalidad en este proceso. Hablamos de conceptos, de modos de trabajar propios, en efecto; pero todos ellos tendrán que cumplir un requisito: deben responder satisfactoriamente a las expectativas de su sociedad. Y esto exige la combinación de dos elementos imprescindibles para cualquier forma de Gobierno: capacidad

y legitimidad. Ambas podrán adoptar formas diferentes en cada caso concreto, pero una y otra son, como hemos repetido a lo largo de todo el texto, necesarias para lograr ese Estado que, gracias a la buena relación que mantiene con su sociedad, responde ante esta en cualquier circunstancia. Y ambas dependen de una serie de elementos mutuamente relacionados que hemos ido enumerando, que se pueden agrupar en tres esferas -política propiamente dicha (incluyendo en ella lo referente al reparto y uso del poder), económica (control y uso de los recursos) y sociocultural (normas sociales e interpretaciones compartidas)-, y que en conjunto conforman una situación que identificamos con la idea de paz positiva.

La paz positiva ha sido definida como aquella situación en la que una comunidad ha superado la violencia material y desarrollado una estructura política, económica y social que, junto con su cultura, le permite minimizar sus conflictos y afrontar del modo más eficaz aquellos que, inevitablemente, vayan surgiendo. Y es esta definición la que nos lleva a sostener que es este el fin último que todo Estado debe perseguir. Es decir, un Estado dotado de resiliencia presentará una situación identificable con la de paz positiva. Y, por tanto, nuestra postura es que es esta idea la que debe orientar, en última instancia, toda la labor tanto internacional como local en entornos de fragilidad. Y lo creemos así porque consideramos que es esa y no otra la razón de ser de cualquier Estado.

La revisión bibliográfica del capítulo 3 ha permitido ver que gran parte de los elementos estructurales que constituirían ese panorama final aparecen entre las prioridades que tanto organismos como Estados e instituciones marcan para la construcción del Estado. Sin embargo, ni suelen estar presentes todos ni, cuando lo están, se identifican como pasos previos y parciales de un objetivo mayor. No se parte de una idea central que oriente el esfuerzo conjunto, y de la que cabría extraer ingredientes sobre los que ir trabajando coordinadamente, sino que la aproximación es con demasiada frecuencia parcial e incompleta. Al mismo tiempo, los casos analizados en el cuarto capítulo, lejos de desmentir esta conclusión, han dibujado una situación práctica considerablemente peor, a la vista de la cual se hace verdaderamente difícil defender la idoneidad de su objetivo final, e incluso identificar objetivo final alguno.

5.6. RELACIÓN ENTRE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO Y CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

A pesar de que la distinción entre consolidación de la paz y construcción del Estado es comúnmente aceptada, y de que ambos procesos suelen identificarse como dos fases consecutivas de la recuperación de un conflicto, la presente tesis replantea la relación entre ellas. Y lo hace partiendo del concepto de paz positiva, que, como acabamos de ver, permite identificarla como meta de cualquier proceso de formación del Estado, y meta por tanto de la construcción del Estado en entornos de fragilidad. Al dar este paso, la paz deja de ser algo relacionado únicamente con la violencia física, y por tanto su consolidación no puede seguir siendo algo exclusivo de las fases iniciales e intermedias del trabajo postconflicto, sino que pasa a ser el estadio final que se pretende alcanzar.

De este modo, una primera etapa centrada en poner freno a la violencia material, y que se identificaría con las tareas convencionales de imposición, mantenimiento y consolidación de la paz, daría paso al trabajo más institucional en construcción del Estado, para desembocar, en un proceso sin solución de continuidad, en el trabajo que hemos venido describiendo, y que abarca todos los aspectos de la relación sociedad-Estado y afronta sus problemas estructurales y culturales en toda su extensión y complejidad.

No se trata, en realidad, de una secuencia diferente, sino de un cambio en los dos conceptos -Estado y paz- que nos permite afirmar que el trabajo en ambos no solo ha de ser simultáneo, sino que se complementa, se entrecruza y, en definitiva, se confunde en uno solo.

5.7. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS

Nuestras primeras consideraciones, más teóricas, nos permiten extraer una serie de conclusiones sobre el modo de poner en práctica el trabajo en construcción del Estado. Respectivamente, tendrán que ver con:

1. la necesidad de redefinir el concepto de fragilidad y caracterizarlo en cada caso;
2. la resiliencia como situación opuesta a dicha fragilidad;
3. el uso de la política como herramienta de la construcción del Estado;
4. la condición de la política como elemento esencial de la solución final adoptada,

5. y la idea de paz positiva como objetivo global de la construcción del Estado, y la consiguiente convergencia entre esta y el trabajo en consolidación de la paz.

5.7.1. Adecuación al caso concreto

Al hablar de particularizar el trabajo en construcción del Estado para cada caso estamos refiriéndonos -parafraseando a Johan Galtung- tanto a la diagnosis como al tratamiento.

Por un lado, el análisis de la situación, de sus carencias y defectos, debe ser evaluado en función de las expectativas de los protagonistas, y no de unos supuestos patrones objetivos. Es verdad que admitimos unas referencias universales, pero ellas mismas incluyen un fuerte componente subjetivo. Y por tanto el estudio previo, la identificación de problemas que servirá de base para la acción posterior, debe contemplar dicha subjetividad.

Por otro, esas mismas particularidades deben orientar nuestro trabajo, pues de otro modo tendrá consecuencias indeseadas -como se ha visto tanto en los dos casos de estudio analizados como en las últimas intervenciones internacionales, ya mencionadas-. Y la primera reacción debería ser dejar de hablar de fragilidad como una condición que se cumple o no -y que, por tanto, etiqueta o no a un país-, para pasar a considerarla una característica que presenta tantos matices y grados como Estados existen.

La entrada en escena del g7+ y de los Estados que agrupa, en este sentido, no solo ha servido para poner de relieve la necesidad de adaptar la labor de la comunidad internacional a cada uno de los casos tratados, sino para llamar la atención sobre un error más general: evaluar la situación de partida de dichos países, así como su posterior evolución, desde el punto de vista y según los referentes de los Estados desarrollados; algo que los uniformiza engañosamente y les resta posibilidades de recuperación.

5.7.2. Resiliencia

La resiliencia de un Estado depende básicamente de su capacidad y de su legitimidad ante la sociedad: capacidad para responder a sus expectativas y legitimidad para ganarse la posición que le permita hacerlo, las cuales se hallan mutuamente relacionadas en una relación causa-efecto circular, que puede resultar tanto viciosa como virtuosa, tal y como hemos visto.

Esto implica, por supuesto, la puesta en marcha de una maquinaria capaz de atender las necesidades más urgentes, y que básicamente estará constituida por instituciones de gobierno; razón por la que una ayuda externa debe priorizar, como sabemos, la capacitación

local. Pero es imprescindible que esta maquinaria trabaje por y para la sociedad, a cuyo servicio debe estar. El trabajo en capacidad institucional es fundamental, pero a menudo no se comprende qué implica realmente, y la persistencia de ciertas carencias básicas y problemas de raíz imposibilita que esas instituciones lleven a cabo su función, pues su eficacia queda muy mermada sin una relación sociedad-Estado constructiva que las acepte y apoye.

No pueden perseguirse resultados concretos y decididos según un modelo definido de antemano. El objetivo del trabajo ha de ser ayudar a conseguir instrumentos que la sociedad haga suyos, le proporcionen estabilidad y recursos y le permitan orientar y aunar su esfuerzo colectivo.

5.7.3. Política como herramienta

Esa relación sociedad-Estado, necesaria para alcanzar la capacidad y la legitimidad que darán como resultado la resiliencia que se busca, tiene un modo de explicitarse: la política.

La prioridad de todo proceso de construcción del Estado será la gobernabilidad política; será poner en marcha los mecanismos que permitan conocer y adaptar las mutuas expectativas y trabajar en darles respuesta. O, lo que es lo mismo, ha de promoverse el diálogo político en dicha sociedad, ya que política es, por definición, y como hemos repetido, cualquier discusión sobre los asuntos públicos.

El peligro reside en acometer esa tarea limitándose a un nivel técnico, superficial, que busque celeridad en los logros y se contente con resultados aparentes que forzosamente acaban desembocando en fracasos. Algo que, como se ha visto, está sucediendo cada vez que la acción evita los puntos más enquistados de un conflicto y se ciñe al trabajo en aspectos institucionales.

El reto, por el contrario, es dar voz a la sociedad, descender a discutir públicamente sus problemas de fondo y llegar a un acuerdo social que permita extraer directrices que se reflejen en decisiones prácticas. Reto que será imposible superar si no lleva emparejada la asunción de responsabilidades por parte de una población que tendrá que involucrarse, que tendrá que ser activa y participativa. Algo que no siempre es fácil, pues exige una madurez social y política que no surge espontáneamente de la nada, especialmente en contextos donde la relación con la autoridad no ha revestido jamás la forma del contrato social que cabría desear. De ahí que en primera instancia a menudo sea preciso recurrir a los actores más receptivos y capaces, pero sin perder nunca de vista que el objetivo es abrir paulatinamente

ese diálogo a la sociedad entera, que ha de poder participar en él. Solo las decisiones resultantes de ese diálogo abierto e inclusivo gozarán de la legitimidad que necesitan para dar frutos.

Es importante, en cualquier caso, no identificar automáticamente este proceso de participación con la democracia tal y como nosotros la concebimos. No siempre será la mejor respuesta, al menos a corto plazo, y por consiguiente no ha de ser objeto del empeño de la comunidad internacional. Unas elecciones huecas, carentes de significado para la población, no son garantía de un acceso legítimo al poder: es preciso un gran trabajo previo hasta conseguir que la democracia sea un ejercicio de responsabilidad en todos los sentidos, y por tanto arroje los frutos que de ella se esperan.

Responsabilidad que debería comenzar a ser reconocida por la comunidad donante y las autoridades locales a la hora de rendir cuentas, pero que por el momento no lo es, o lo es muy escasamente. No hay control sobre las decisiones, ni por tanto verdadera libertad de elección, si no se reciben explicaciones, si a una sociedad no se le brinda la información que necesita para sentirse comprometida y dueña de sus actos.

Parte de este trabajo habrá de centrarse en convencer, a esa sociedad que debe erigirse en protagonista de su propio destino, de que efectivamente puede hacerlo. En ocasiones, como hemos dicho, incluso tendremos que tratar de lograr que la población se atreva a aspirar a algo mejor que lo que tiene. Convencer a las elites dominantes no solo no es suficiente sino, habitualmente, imposible: es la sociedad la que debe cambiar y exigir que todo cambie. Algo que, como hemos comprobado en nuestros dos estudios de caso, en ocasiones comporta una transformación cultural y mental radical, que en su contra puede tener el peso de toda su Historia.

5.7.4. Política como elemento integrante de la solución

Tras su utilidad en los primeros estadios de la construcción del Estado, la política aparece, de acuerdo con nuestra tesis, como uno de los elementos fundamentales del resultado buscado. Y al igual que durante el trabajo inicial fue la forma de articular la relación sociedad-Estado que pretendíamos poner en el centro de la construcción, será, en el esquema final, la forma que tendrá de materializarse el contrato social. Será la política, bajo la apariencia que adopte, el mecanismo que, sustentado en las bases adecuadas, proporcionará

a esa sociedad la herramienta para hacer valer sus intereses y derechos, exigir obligaciones y tratar los asuntos de interés general.

Pero para que esto sea posible es imprescindible que tanto los protagonistas locales como la comunidad internacional no se contenten con la envoltura ni con la solución técnica. Si, por ejemplo, hablamos de democracia -lo cual no tiene por qué ocurrir, como se ha aclarado ya-, esta no solo ha de ser el resultado de un proceso significativo previo, sino que no podrá limitarse a formalizar un esquema que no ha sido discutido. La política ha de tener capacidad de decisión, ha de perseguir la consecución real de los ideales democráticos, ha de poner la autoridad al servicio de la ciudadanía.

En cualquier caso, democracia o no, la solución política, para serlo, tiene que estar en el centro de la decisión: de la decisión sobre las referencias y criterios, de la decisión sobre las metas y de la decisión sobre el camino a seguir. De la decisión, en suma, de qué sociedad, qué Estado, se quiere llegar a ser. Para ello es necesario trabajar en instituciones que apoyen y promuevan el diálogo político abierto a toda la población; en una Administración pública transparente; en unos sistemas de responsabilidad política adecuados y en unos mecanismos que aseguren la participación y la representatividad.

5.7.5. Paz positiva como objetivo final

A lo largo de la tesis se han podido ver planteamientos teóricos de organismos, Estados e instituciones, así como ejemplos reales sobre el terreno, que han ofrecido un amplio recorrido por la construcción del Estado. Las carencias teóricas han comenzado en ocasiones por lo más básico, o han mostrado un sesgo excesivo hacia lo que era solo una parte del problema; mientras que los estudios de caso han servido para comprobar los errores tanto de enfoque como de ejecución. Pero, por encima de todas estas deficiencias -cuya trascendencia no pretendemos negar-, hay una ausencia determinante: la de un objetivo global, la falta del verdadero fin último de la construcción del Estado. Fin que hemos definido como la consecución de la paz positiva para una sociedad.

No significa esto que muchos de sus elementos no estén presentes en las teorías estudiadas, pero sí que, en general, lo están solo parcialmente, formando parte de relaciones de objetivos a conseguir, priorizados de forma poco coherente. En cuanto a los ejemplos prácticos, y a pesar de que la comunidad internacional afirma en no pocas ocasiones perseguir esas mismas metas, no es posible hallar ningún caso en el que el trabajo sobre el

terreno esté o haya estado orientado hacia la consecución de una verdadera situación de paz material estructural y cultural.

Los problemas enunciados a lo largo de estas páginas -violencia material, injusticia social, falta de garantías legales, menoscabo de derechos, pobreza, desigualdad social, discriminación, corrupción, polarización de la población, etc.- son sin excepción expresiones de una situación general que tiene en la paz positiva su reverso. Y aunque el trabajo focalizado y la labor especializada no son ni mucho menos despreciables y sin duda cumplen una función, no dejan de ser compartimentaciones artificiales y aproximaciones limitadas a un problema que debería ser tratado en profundidad y en toda su complejidad. Para lo cual, antes de nada, ha de tenerse claro el punto de llegada.

Hemos leído sobre procedimientos, recursos y herramientas, pero poco sobre prioridades. Hemos leído sobre capacidad de trabajo y pasos a dar, pero poco sobre cuál era la situación que se estaba buscando.

5.8. TEORÍA Y PRÁCTICA: NUESTRA REALIDAD

Por último, es preciso decir que, cuando se ha confrontado la doctrina -con todas las limitaciones ya analizadas- con el trabajo sobre el terreno, ha quedado siempre en evidencia que la mayor o menor claridad de ideas no iba unida a la determinación de atacar las raíces del problema y acometer hasta sus últimas consecuencias las transformaciones que este exigía. Dicho de otro modo: en la práctica, no se está haciendo lo que se defiende sobre el papel. Y son los mismos Estados, como ya se ha tenido la oportunidad de señalar, los que, dependiendo del foro concreto en que participen, defienden unas posturas u otras. La doctrina presenta, en efecto, deficiencias; pero a las políticas sobre el terreno le falta todavía mucho para estar a su altura.

Llevar a la práctica el planteamiento alternativo aquí visto, esa opción que aborda las causas últimas de los problemas de la fragilidad y propone una situación final con vocación de solución definitiva, va a depender, en cualquier caso y hoy por hoy, de la comunidad internacional. Pero no solo de los Gobiernos o los consejos ejecutivos, sino de nuestras propias poblaciones. Cuando la búsqueda de esa paz positiva salte sobre las fronteras, porque se haya llegado a la conclusión de que esas estructuras y esas referencias culturales son, a pesar de su variedad, comunes en esencia, y nos hayamos convencido de que todos

dependemos de ellas, solo entonces, se alcanzará el grado de compromiso necesario para provocar un cambio en las políticas internacionales.

Para las poblaciones de nuestro entorno, no es posible hablar de la fragilidad estatal y de todos los problemas que conlleva desde una posición de absoluta superioridad. Las actuales clasificaciones de Estados frágiles incluyen -no por capricho- a todas las naciones del mundo, porque cualquiera de ellas muestra, en realidad, limitaciones y carencias, y tiene por delante retos que resolver en su intento de alcanzar una organización social que colme las expectativas de sus habitantes. Muchos de los conflictos sociales vistos en estas páginas, muchas de las manifestaciones de las violencias estructural y cultural, no nos son tan ajenas como solemos pensar. Sin duda nuestros problemas se mueven a otro nivel, pero no por ello los hemos dejado atrás ni podemos permitirnos dejar de trabajar por mejorar nuestras sociedades.

Vivir en un mundo globalizado implica, entre otras cosas, que ese trabajo ya no puede abordarse de manera individual e independiente. Nuestro bienestar, nuestra resiliencia, la salud de nuestras sociedades, dependen ya de la de todas las demás. Como la suya depende de nosotros.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Albares, J. (4 de febrero de 2005). *Real Instituto Elcano*. Obtenido de Trabajar con socios difíciles: la promoción del desarrollo en los Estados frágiles.: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%2018-2005
- Albares, J. (2005). *Trabajar con socios difíciles: la promoción del desarrollo en los Estados frágiles*. Real Instituto Elcano.
- Alda, S. (2005). Haití: el intento fallido de construir una democracia sin estado. *Cuadernos de estrategia IEEE*, 23-59.
- Alda, S. (2014). Estado y crimen organizado en América Latina: posibles relaciones y complicidades. *Revista Política y Estrategia (Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos)*(124), 73-107.
- Amélie Gauthier, Madalena Moita. (2010). *Vulnerability and causes of fragility in Haiti*. Madrid: FRIDE.
- Areal, C. (2014). *Etnocentrismo y teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*. Madrid: Tecnos.
- Banco Mundial. (1944). *Convenio constitutivo IBRD*. Obtenido de <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/0,,contentMDK:20443416~menuPK:950571~pagePK:64057863~piPK:242674~theSitePK:263702~isCURL:Y,00.html>
- Banco Mundial. (2001). *Public Expenditure Management Review*. Washington D.C.
- Banco Mundial. (2002). *Haiti: Country Assistance Evaluation*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2007). *Scial Resilience and State Fragility in Haiti*. The World Bank.
- Banco Mundial. (2011a). *Fragility and conflict: shifting the paradigm*. Obtenido de <http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/sixpoints-brochure.pdf>
- Banco Mundial. (2011b). *World development report 2011*. Obtenido de Conflict, security and development: http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf

- Banco Mundial. (2012). *Stop conflict, reduce fragility and end poverty: doing things differently in fragile a conflict-affected situations*. Obtenido de http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Feature%20Story/Stop_Conflict_Reduce_Fragility_End_Poverty.pdf
- Banco Mundial. (2013). *Stop conflict, reduce fragility and end poverty: doing things differently in fragile and conflict-affected situations*. Obtenido de http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Feature%20Story/Stop_Conflict_Reduce_Fragility_End_Poverty.pdf
- Banco Mundial. (2014a). *Information Note: The World Bank's Harmonized List of Fragile Situations*. Obtenido de: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Fragilityandconflict/FragileSituations_Information%20Note.pdf
- Banco Mundial. (2014b). *The World Bank. IBRD-IDA. Data*. Obtenido de <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/MZ?display=graph>
- Banco Mundial. (2015a). *Harmonized List of Fragile Situations FY15*. Obtenido de <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/FY15%20Fragile%20States%20list.pdf>
- Banco Mundial. (2015b). *Mozambique Overview*. Obtenido de The World Bank. IBRD-IDA: <http://www.worldbank.org/en/country/mozambique/overview>
- Banco Mundial. (Abril de 2016). *Mozambique overview*. Obtenido de Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/en/country/mozambique/overview>
- Banco Mundial. (s.f.). *Asociación Internacional de Fomento (AIF)*. Obtenido de Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/aif/>
- Baranyi, S., & Desrosiers, M.-E. (2012). Development cooperation in fragile states: filling or perpetuating gaps? *Conflict, Security & Development* 12:5, 443-459. Obtenido de Development cooperation in fragile states: filling or perpetuating gaps?: <http://dx.doi.org/10.1080/14678802.2012.744179>

- Barciela, F. (19 de Marzo de 2015). El gran desafío de Mozambique. *El País*. Obtenido de http://economia.elpais.com/economia/2015/03/27/actualidad/1427461822_583045.html
- Batley, R. (Septiembre de 2002). *Mozambique: a country case study*. Obtenido de International Development Department, Universidad de Birmingham: http://www.swisstph.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap281.pdf
- Batley, R., Bjornestad, L., & Cumbi, A. (Abril de 2006). *Evaluation of General Budget Support - Mozambique Country Report*. Obtenido de JOINT EVALUATION OF GENERAL BUDGET SUPPORT 1994–2004: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do;jsessionid=VQ1QTTbHJgdGv5b5N1QCIDD72nh45JYvzhIL5DvGJPBscvRnl44h11601440011?documentId=2501>
- Bilbao, G. A. (2009). Intervención internacional. Haití: receta repetida, fracaso anticipado. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1-36.
- BM. (s.f.). *The World Bank*. Obtenido de World DataBank: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=DT.ODA.ALLD.CD&country=HTI>
- Boege, & Brown. (2008). *¿Qué es lo “fallido”? ¿Los Estados del Sur o la investigación y las políticas de Occidente? Un estudio sobre órdenes políticos híbridos y los Estados emergentes*. Berlín: Berghof Research Center for Constructive Conflict.
- Boege, V., Brown, A., Clements, K., & Nolan, A. (2009). *Undressing the Emperor: a reply to our discussants*. Obtenido de Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Brahimi, L. (2007). *State-building in crisis and post-conflict countries*. Viena.
- Burke, M. (Septiembre de 2005). *Mozambique: ¿hasta qué punto un éxito?* Obtenido de UNA-USA: http://fride.org/descarga/COM_Mozambiq_ESP_sep05.pdf
- Buzan, B., Waeber, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new Framework for analysis*. Boulder (Colorado): Lynne Rienner Publishers.
- C. Lockhart y J. M. Forman. (2014). *Escaping the crisis trap: new options for Haiti*. ISE/Legatum Institute.

- Carment, D., Samy, Y., & Landry, J. (2013). *Transitioning Fragile States: A Sequencing Approach*. Obtenido de Carleton University: <http://www4.carleton.ca/cifp/app/serve.php/1444.pdf>
- Carranzo García, R., & Colomer, M. (2005). Haití: Crisis de Estado y crisis de desarrollo. El papel de la cooperación internacional. (M. d. Defensa, Ed.) *Cuadernos de Estrategia*, 148-177.
- Castel-Branco, C. (2002). *Economic Linkages Between South Africa and Mozambique*. Londres: London: Department of International Development.
- Castor, S. (2006). *La difficile sortie d'une longue transition*. Puerto Príncipe (Haití): Centre de Formation et de Recherche Economique et Sociale pour le Développement.
- Chandy, L., & Linn, J. F. (2011). *Taking development activities to scale in fragile and low capacity environments*. Obtenido de The Brookings Institution: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/9/development-activities-chandy-linn/scaling-up-fragile-states.pdf>
- CIA. (s.f.). *The World Factbook*. Obtenido de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2046.html>
- Civil Society Platform for Peacebuilding and Statebuilding*. (s.f.). Obtenido de <http://www.cspps.org/about-us>
- Crane, Keith, Dobbins, J. et al. (2010). *Building a more resilient Haitian State*. Nueva York: RAND, National Security Research Division.
- DFID. (2005). *Why we need to work more effectively in fragile States*. Obtenido de http://www.jica.go.jp/cdstudy/library/pdf/20071101_11.pdf
- Dinnen, S. (2007). A comment on State-building in Solomon Islands. *The Journal of Pacific History*, Vol. 42, No. 2, 255-263.
- Doornbos, M. (2006). *Fragile States or Failing Models? Accounting for the Incidence of State Collapse*. FRIDE.
- Doornbos, M. (2006). *FRIDE*. Obtenido de *Fragile States or Failing Models? Accounting for the incidence of State collapse*.

- Duffield, M. (2001). *Global governance and the new wars: the merging of development and security*. Nueva York: Zed Books.
- Farmer, P. (2004). An anthropology of structural violence. *Current Anthropology*, vol.45, núm. 3., 305-325.
- FMI. (1944). *Convenio constitutivo FMI*. Obtenido de <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>
- FMI. (2006). *PARPA II*. Obtenido de UN Mozambique: <http://mz.one.un.org/eng/Resources/Publications/PARPA-II>
- FMI. (2011). *Mozambique Poverty Reduction Strategy Paper*. Obtenido de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11132.pdf>
- FMI. (2011). *PARP 2011-2014*. Obtenido de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11132.pdf>
- FMI. (Junio de 2014). *Haiti Poverty Reduction Strategy Paper*. Obtenido de International Monetary Fund: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14154.pdf>
- FMI. (s.f.). *Fondo Monetario Internacional*. Obtenido de <http://www.imf.org/external/about.htm>
- FRIDE. (2007). *Estados frágiles. Documento base*. Obtenido de http://fride.org/descarga/BGR_Estados.fragiles_ES_ene07.pdf
- Fund for Peace. (2014). *Índice de Estados frágiles*. Obtenido de <http://ffp.statesindex.org/>
- g7+. (10 de Abril de 2010). *Dili Statement 2010*. Obtenido de <http://static1.squarespace.com/static/5212dafbe4b0348bfd22a511/t/5511121ae4b0ce924f05b333/1427182106131/g7%2B+Statement.pdf>
- g7+. (Julio de 2011). *The Monrovia roadmap on peacebuilding and statebuilding*. Obtenido de <http://www.pbsbdialogue.org/documentupload/48345560.pdf>
- g7+. (2013). *Note on the fragility spectrum*. Obtenido de <http://static1.squarespace.com/static/5212dafbe4b0348bfd22a511/t/52a6bc4ee4b00b9d58fba50a/1386658894692/06112013+English+Fragility+Spectrum+Note.pdf>
- Galtung, J. (1996). *Peace by peaceful means*. Londres: International Peace Research Institute Oslo, SAGE Publications Ltd.

Galtung, J. (1999). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación y resolución*. Bilbao: Bakeaz.

Galtung, J. (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bilbao: Bakeaz.

Gardner, A., & Buss, T. F. (2006). *Why foreign aid to Haiti failed*. Washington: National Academy of Public Administration.

Gauthier, A. (2008). *Haiti: Voices of the Actors. A research project on the UN Mission*. FRIDE.

Gobierno de Haití. (Mayo de 2012a). *Programme Triennal d'Investissement 2012-2015*.
Obtenido de PNUD:
http://www.ht.undp.org/content/dam/haiti/docs/Gouvernance%20d%C3%A9mocratique%20et%20etat%20de%20droit/UNDP_HT_PLAN%20STRAT%C3%89GIQUE%20de%20developpement%20Haiti_tome2.pdf

Gobierno de Haití. (Mayo de 2012b). *Plan Stratégique de Développement d'Haiti Tome I*.
Obtenido de PNUD:
http://www.ht.undp.org/content/dam/haiti/docs/Gouvernance%20d%C3%A9mocratique%20et%20etat%20de%20droit/UNDP_HT_PLAN%20STRAT%C3%89GIQUE%20de%20developpement%20Haiti_tome1.pdf

Gobierno de Haití. (mayo de 2012c). *Plan Stratégique de Développement d'Haiti Tome II*.
Obtenido de [file:///C:/Users/sotom/Downloads/event-725-4%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/sotom/Downloads/event-725-4%20(1).pdf)

Grobbelaar, N., & Lala, A. (Junio de 2003). *Managing Group Grievances and Internal Conflict: Mozambique Country Report*. Obtenido de Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael':
http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20030600_cru_working_paper_12.pdf

Hall, M. (1990). The Mozambican National Resistance Movement (RENAMO): a study in the deconstruction of an African country. *Africa*, 39-68.

Hanlon, J., & Mosse, M. (Septiembre de 2010). *Mozambique's Elite – Finding its way in a globalized world and returning to old development models*. Obtenido de UNU-WIDER:
http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2010/en_GB/wp2010-105/

- Harvey, C. (2002). *Review of Swiss budget support to Mozambique*. Sussex: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Huete Machado, L. (13 de Octubre de 2013). Mozambique, salud y revolución. *El País*. Obtenido de http://elpais.com/elpais/2013/10/11/eps/1381502904_487196.html
- IDA. (2007). *Operational approaches and financing in Fragile States*. Obtenido de <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IDA15FragileStates.pdf>
- Ingram, G. (30 de Julio de 2014). *The New Deal: a framework for moving beyond fragility*. Obtenido de Brookings: <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/07/30-new-deal-aid-effectiveness-framework-ingram>
- International Peace Academy. (2003). *The future of UN State-building: strategic and operational challenges and the legacy of Iraq*. Nueva York.
- IPI. (25 de Abril de 2013). *Fragile States Not Too Fragile to Engage in Post-2015 Development Agenda*. Obtenido de IPI Global Observatory: <http://theglobalobservatory.org/2013/04/ministers-pires-and-friis-bach-fragile-states-not-too-fragile-to-engage-in-post-2015-development-agenda/>
- ISE. (2012). *The case of transformation in Mozambique*. Obtenido de Institute for State Effectiveness: http://www.relooney.com/NS4053/00_NS4053_181.pdf
- Jung, D. (2008). State Formation and State-Building: Is there a lesson to learn from Sociology? *DIIS REPORT 2008: II*, 33-42.
- Klein, H. S. (1986). *African slavery in Latin America and the Caribbean*. Nueva York: Oxford University Press.
- KPMG. (2010). *Final Report - Paris Declaration Evaluation phase 2*. Obtenido de Ministerio de Planeamiento y Desarrollo: <http://www.oecd.org/countries/mozambique/47674116.pdf>
- Leftwich, A. (2008). *Developmental States, effective States and poverty reduction: the primacy of politics*. Obtenido de UNRISD: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=EE2D4DF653F6077BC1257A5D004C7E5E&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/EE2D4DF653F6077BC1257A5D004C7E5E/\\$file/Leftwichweb.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=EE2D4DF653F6077BC1257A5D004C7E5E&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/EE2D4DF653F6077BC1257A5D004C7E5E/$file/Leftwichweb.pdf)

- Lockhart, C., & Mendelson Forman, J. (Abril de 2014). *Escaping the crisis trap: new options for Haiti*. Obtenido de ISE: <http://effectivestates.org/wp-content/uploads/2015/09/Escaping-the-Crisis-Trap-New-Options-for-Haiti.pdf>
- Lockhart, C., & Vincent, S. (Mayo de 2013). *Ending extreme poverty in fragile and conflict-affected situations*. Obtenido de http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/Lockhart-Vincent_Ending-Extreme-Poverty-in-Fragile-and-Conflict-affected-Situations.pdf
- Looney, R. (2013). Finally, good news from Haiti. *Foreign Policy*.
- Manning, C. (26 de Mayo de 2015). Conflict Fears Fade in Mozambique, but Renamo's Demands Do Not. *WPR*. Obtenido de <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/15846/conflict-fears-fade-in-mozambique-but-renamo-s-demands-do-not>
- Manning, C., & Malbrough, M. (2010). Bilateral donors and aid conditionality in post-conflict peacebuilding: the case of Mozambique. *Journal of Modern African Studies*, 143-169.
- Mateos, A. (2009). *Ciudadanos y participación política*. Obtenido de <http://ctinobar.webs.ull.es/1docencia/SOCIOLOG%C3%8DA%20POL%C3%8DTICA/ARACELI.pdf>
- Mendelson Forman, J. (Febrero de 2010). *Out of the ashes: What next for the UN in Haiti?* Obtenido de CIDOB: http://www.cidob.org/media2/publicacions/imatges/notes_internacionals_n1_10
- Ministerio Asuntos Exteriores y de Cooperación. (21 de noviembre de 2014). *Cooperación española*. Obtenido de MAP España-Mozambique: http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/map_mozambique_2014_2016_cooperacion_espanola.pdf
- OCDE. (s.f.). Recuperado el 07 de 06 de 2015, de OCDE: <http://www.oecd.org/>
- OCDE. (Octubre de 2013). *OECD Investment Policy Reviews: Mozambique*. Obtenido de Executive summary.: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/IPR-Mozambique-Oct2013-Summary.pdf>

- OCDE. (2016). *OCDE-CAD Aid at a glance charts*. Obtenido de <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/3%20America%20-%20Development%20Aid%20at%20a%20Glance%202016.pdf>
- OCDE. (s.f.). *OCDE Development finance data*. Obtenido de https://public.tableau.com/views/OECDACaidataglancebyrecipient_new/Recipients?:embed=y&:display_count=yes&:showTabs=y&:toolbar=no?&:showVizHome=no
- OCDE-CAD. (05 de 1996). Obtenido de OCDE-CAD: www.oecd.org/dac/2508761.pdf
- OCDE-CAD. (1999). *OCDE-CAD*. Obtenido de OCDE-CAD: http://www.ceipaz.org/images/contenido/Conflicto,%20paz%20y%20cooperaci%C3%B3n%20al%20desarrollo%20en%20el%20umbral%20del%20siglo%20XXI_ESP.pdf
- OCDE-CAD. (2006). Obtenido de <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/37826256.pdf>
- OCDE-CAD. (2007a). *Principios para el compromiso internacional en estados frágiles y situaciones de fragilidad*. Obtenido de OCDE: <http://www.oecd.org/dacfragilestates/>
- OCDE-CAD. (10 de 2007b). *PEF*. Obtenido de <http://www.oecd.org/governance/governance-peace/conflictandfragility/docs/39465358.pdf>
- OCDE-CAD. (Octubre de 2007b). *Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad*. Obtenido de <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/39465358.pdf>
- OCDE-CAD. (2008a). Obtenido de <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/41100930.pdf>
- OCDE-CAD. (2008b). Obtenido de <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/41212290.pdf>
- OCDE-CAD. (2008c). Obtenido de <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/41100930.pdf>

OCDE-CAD. (2008d). *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations. From fragility to resilience*. Obtenido de *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations. From fragility to resilience*

OCDE-CAD. (2010a). *Do no harm. International support for Statebuilding*. Obtenido de <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/do%20no%20harm.pdf>

OCDE-CAD. (2010b). *Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*. Obtenido de *Country Report: Haiti*: <http://www.oecd.org/countries/haiti/45600837.pdf>

OCDE-CAD. (2011). Obtenido de <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4311031e.pdf?expires=1433698921&id=id&accname=guest&checksum=10C1B0D045EA458D6C9973D5352ABFDC>

OCDE-CAD. (2012a). *International Support to Post-Conflict Transition: Rethinking Policy, Changing Practice*. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168336-en>

OCDE-CAD. (2012b). *Improving International Support to Peace Processes: The Missing Piece*. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179844-en>

OCDE-CAD. (2014). *Fragile States 2014: Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*. Obtenido de <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/FSR-2014.pdf>

OCDE-CAD. (07 de 06 de 2015a). Obtenido de OCDE-CAD: <http://www.oecd.org/dac/>

OCDE-CAD. (26 de Marzo de 2015b). *States of Fragility: Meeting Post 2015 Ambitions*. Obtenido de <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/publications/documentuploads/SOF2015.pdf>

OCDE-CAD. (s.f.). *The International Network on Conflict and Fragility*. Recuperado el 07 de 06 de 2015, de <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/theinternationalnetworkonconflictandfragility.htm/>

OCDE-CIDA. (2011). *Monitoring the FSP. Country report 4: Haiti*. OCDE.

ONU. (2001). *PARPA I*. Obtenido de http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Country-Papers-and-JSAs/Mozambique_PRSP.pdf

- ONU. (2004). *A more secure World: our shared responsibility*. Obtenido de Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change.: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf
- ONU. (2005a). *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Nueva York.
- ONU. (2005b). *Peacebuilding Commission*. Obtenido de <http://www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml>
- ONU. (2010). *Review of the United Nations peacebuilding architecture*.
- ONU. (2012). *Terms of Reference for the High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*. Obtenido de <http://www.un.org/sg/management/pdf/ToRpost2015.pdf>
- ONU. (Mayo de 2013). *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*. Obtenido de <http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf>
- ONU. (25 de 04 de 2015). *Naciones Unidas: MINUSTAH*. Obtenido de <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/>
- ONU. (2015a). *Transformar nuestro mundo: Agenda de Desarrollo Sostenible 2030*. Obtenido de http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&referer=/english/&Lang=S
- ONU. (2015b). *ONU Mujeres*. Obtenido de <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/post-2015#sthash.bWX3UAww.dpuf>
- ONU. (s.f.). *ONUMOZ*. Obtenido de <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/onumoz/onumozM.htm>
- Palacián de Inza, B. (8 de Junio de 2016). *Mozambique: ni paz ni guerra*. Obtenido de IEEE.
- Pavignani, E., & Hauck, V. (2001). *Pooling of Technical assistance in the Contexto of Aid Management Reform: the Mozambique Case Study*. ECDPM.
- PNUD. (2015). *Human Development Reports*. Obtenido de <http://hdr.undp.org/es/data>
- PNUD. (2015). *Human Development Reports*. Obtenido de <http://hdr.undp.org/es/faq-page/human-development-index-hdi>

- PSBD. (Noviembre de 2011). *El NEW DEAL para el compromiso en Estados frágiles*.
Obtenido de <http://pbsbdialogue.org/documentupload/49669838.pdf>
- PSBD. (17 de Junio de 2014). *New Deal monitoring report 2014*. Obtenido de
<http://www.pbsbdialogue.org/documentupload/FINAL%202014%20New%20Deal%20Monitoring%20Report.pdf>
- PSBD. (2014b). *NEW DEAL Guidance Note on Fragility Assessments*.
- PSBD. (s.f.). *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*. Obtenido de
<http://www.pbsbdialogue.org/about/>
- Rey Marcos, F. (9 de Septiembre de 2005). *Las dificultades de la consolidación de la paz y la democracia: el caso de Mozambique*. Obtenido de FRIDE:
<http://fride.org/publicacion/92/las-dificultades-de-la-consolidacion-de-la-paz-y-la-democracia:-el-caso-de-mozambique>
- Rey Vich, C. (2005). MINUSTAH. Actores, organización y objetivos. *IEEE Cuadernos de estrategia 131: "Crisis locales y seguridad internacional: el caso haitiano"*., 124-146.
- Richmond, O., & Franks, J. (s.f.). Liberal Peacebuilding in Timor Leste: The Emperor's New Clothes? *International Peacekeeping*, 15, 2, 185-200.
- Rodríguez, M. (24 de Octubre de 2013). La comunidad internacional, preocupada por la tensión en Mozambique. *El País*. Obtenido de
http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/24/actualidad/1382603617_651331.html
- Ruigrok, I. (2005). Mozambique's 2004 General Elections. *African Security Review*, 43.
- Sabaratnam, M. (Junio de 2012). *History repetating? Colonial, socialist and liberal statebuilding in Mozambique*. Obtenido de
https://www.academia.edu/2395064/History_Repeating_Colonial_Socialist_and_Liberal_Statebuilding_in_Mozambique
- Sabine, G. H. (1937). *Historia de la teoría política*. México D.F.: FCE (3ª edición, 1994).
- Saferworld. (Septiembre de 2012). *Bringing peace into the post 2015 development framework*. Obtenido de <http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/692-bringing-peace-into-the-post-2015-development-framework>

- Sanahuja, J., & Schünemann, J. (Abril de 2012). El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. En J. Sanahuja (coord.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores* (págs. 17-70). Madrid, España: Editorial Complutense.
- Schwarz, R. (2010). *NATO and Prevention of State Failure: An Idea Whose Time Will Come?*
- Shah, K. (2009). The Failure of State Building and the Promise of State Failure: reinterpreting the security-development nexus in Haiti. *Third World Quarterly*, vol. 30, núm. 1., 17-34.
- Shamsie, Y. (2004). Building 'low-intensity' democracy in Haiti: the OAS contribution. *Third World Quarterly*, vol. 25 (núm. 6), 1097-1115.
- SLRC. (s.f.). *Secure Livelihoods Research Consortium*. Obtenido de <http://www.securelivelihoods.org/content/2252/Who-we-are>
- Sogge, D. (2008). *FRIDE*. La debilidad del Estado: mirar a través de otros cristales.
- Sogge, D. (2008). *La debilidad del Estado: mirar a través de otros cristales*. FRIDE.
- Sumich, J. (Septiembre de 2007a). *The illegitimacy of democracy? Democratization and alienation in Maputo, Mozambique*. Obtenido de Crisis State Research Centre, LSE.: <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/wp162.pdf>
- Sumich, J. (Diciembre de 2007b). *Strong Party, Weak State? FRELIMO and State Survival through the Mozambican Civil War*. Obtenido de Crisis State Research Centre LSE: <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/wp232.pdf>
- Sumich, J. (2010). The Party and the State: Frelimo and Social Stratification in Post-socialist Mozambique. *Development and Change*, 679-698. Obtenido de Institute of Social Studies, The Hague.
- Swedish Agency for Development Evaluation. (2012). *Mutual accountability in practice. The case of Mozambique*. Obtenido de OCDE: http://www.oecd.org/countries/mozambique/SADEV%202012_6_Mutual%20accountability%20in%20practice.pdf

- The Fund for Peace. (2015). *FFP Fragile States Index*. Obtenido de <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015>
- Tilly, C. (1975). Western-State Making and Theories of Political Transformation. En *The Formation of National States in Western Europe* (págs. 601-638). Princeton: Princeton University Press.
- Timilsina, A. R. (2006). *Getting the Policies Right: the prioritization and sequencing of policies in post-conflict countries*. Santa Monica (CA): Pardee RAND Graduate School.
- Transparencia Internacional. (27 de 04 de 2015). Obtenido de Índice de percepción de la corrupción 2014: http://webantigua.transparencia.org.es/ipc_s/ipc_2014/tabla_resultados_ipc_2014.pdf
- Transparency International. (s.f.). *Corruption Perceptions Index 2013*. Obtenido de <http://www.transparency.org/cpi2013/results>
- UN System Task Team. (Junio de 2012). *Realizing the future we want for all*. Obtenido de http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/untt_report.pdf
- UNAIDS. (s.f.). *UNAIDS*. Obtenido de <http://www.unaids.org/en/regionscountries/countries/mozambique>
- UNDG-WB. (Octubre de 2008). *UNDG-WB Post-Crisis Operational Annex*. Obtenido de https://undg.org/wp-content/uploads/2015/07/UNDG-WB_Post_Crisis_Operational_Annex_October_2008_FINAL.pdf
- UNRISD. (2010). *Research and policy brief 10*. Obtenido de Combating poverty and inequality: [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/8b18431d756b708580256b6400399775/82bbe4a03f504ad9c1257734002e9735/\\$FILE/Policy-Brief-10.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/8b18431d756b708580256b6400399775/82bbe4a03f504ad9c1257734002e9735/$FILE/Policy-Brief-10.pdf)
- Wimpelmann, T. (2006). *The Aid agencies and the Fragile States Agenda*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Woodward, S. L. (2004). Río de Janeiro: FRIDE.
- Woodward, S. L. (2006). *Institutionally Fragile States. Fragile States, Prevention and Post Conflict: Recommendations*. FRIDE.
- Yasmine Shamsie, Andrew S. Thompson. (2006). *Haiti: Hope for a Fragile State*. Wilfrid Laurier Univ. Press.