



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DE  
ESTADOS NACIÓN POR LAS NACIONES  
UNIDAS EN ESTADOS DÉBILES**

TESIS

Para obtener el título de  
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

PRESENTA

**Raúl Zepeda Gil**

Asesor: Dr. Eduardo Torres Espinosa

Junio 2012.



# Dedicatorias

*A Raúl Zepeda López, Graciela Gil Aviña, Benjamín Zepeda Gil, Héctor Manuel Zepeda López, María del Carmen Gil Aviña†, Julio Alberto Clavel Gómez, Javier Contreras Vázquez, Maurice Martell Pineda, Juan Manuel Miguel Armenta, Nayeli Mayorga Acosta, Ana Mercedes Martínez Aguirre, Julio Cesar Alvarez Camarillo, Carlos Yagrel, Saul Vázquez Torres, Pablo Hernández, y Salvador Moedano.*

*A la Delegación de Modelos de Naciones Unidas de la UNAM y al Modelo de Naciones Unidas de la UNAM, MONUUNAM.*



## Para Haití

El protocolo inicial de esta investigación pretendía estudiar a Haití pero la dinámica todavía intensa de los acontecimientos de ese país me impidió estudiar lo que sucedía en él. A pesar de ello, mi pensamiento se mantuvo en este país y la letra de la canción que aquí se presenta me acompañó a lo largo de la redacción desde un principio.

Haiti, mon pays,  
Wounded mother I'll never see.  
Ma famille set me free.  
Throw my ashes into the sea.

Mes cousins jamais nes  
Hantent les nuits de Duvalier.  
Rien n'arrete nos esprits.  
Guns can't kill what soldiers can't see.

In the forest we are hiding,  
Unmarked graves where flowers grow.  
Hear the soldiers angry yelling,  
In the river we will go.

Tous les morts-nes forment une armee,  
Soon we will reclaim the earth.  
All the tears and all the bodies  
Bring about our second birth.

Haiti, never free,  
N'aie pas peur de sonner l'alarme.  
Tes enfants sont partis,  
In those days their blood was still warm.

Haití, Arcade Fire  
Funeral, Merge Records (2004)



# Índice

<b>Lista de abreviaturas.</b>	13
<b>Lista de figuras.</b>	15
<b>Agradecimientos.</b>	17
<b>Introducción.</b>	19
<b>1. Capítulo I.- La construcción de Estados Nación</b>	25
1.1. Antecedes de los Estados débiles.	26
1.2. Discusión de los Estados débiles y fallidos.	30
1.3. La intervención humanitaria y construcción de la paz.	36
1.4. La cooperación internacional y las instituciones internacionales liberales.	41
1.5. La construcción de Estados Nación en la literatura.	45
1.6. La revolución científica de la construcción de Estados.	51
1.7. Perspectiva del nuevo institucionalismo.	54
1.8. Perspectiva de la teoría de las transiciones.	58
1.9. Metodología comparativa de la investigación.	62
1.10. Conclusiones capitulares.	66

<b>2. Capítulo II.- Implementación y Misiones de</b>	69
<b>Mantenimiento de la Paz de la ONU.</b>	
2.1. Implementación de la construcción.	70
2.2. Cambio institucional e implementación.	73
2.3. Misiones de Mantenimiento de la Paz.	74
2.4. Globalización e implementación.	81
2.5. Proceso de implementación.	83
2.6. Elementos de construcción del Estado Nación.	84
2.6.1. Legitimidad y orden político.	85
2.6.2. Sociedad civil e ideología estatal	86
2.6.3. Régimen político y elecciones	89
2.6.4. Administración pública y gobernanza.	92
2.6.5. Servicios públicos básicos.	92
2.6.6. Gobernanza.	94
2.6.7. Identidad nacional.	95
2.6.8. Reintegración social.	99
2.6.9. Economía y calidad de vida.	99
2.6.10. Desarrollo económico.	101
2.6.11. Estado de Derecho.	104
2.6.12. Redacción de una constitución.	105
2.6.13. Instituciones de seguridad.	107
2.6.14. Monopolio legítimo de la fuerza.	109
2.6.15. Reconocimiento internacional.	111
2.7. Conclusiones capitulares.	113



<b>3. Capítulo III- Estudios de caso sobre los Estados débiles.</b>	115
3.1. Estados débiles-anárquicos: Liberia.	116
3.1.1. Historia breve.	117
3.1.2. Misión de Mantenimiento de la Paz.	120
3.1.3. Tipo de cambio institucional.	120
3.1.4. Fuerza y funciones del Estado.	122
3.2. Estados débiles-fantasmas: Ruanda.	124
3.2.1. Historia breve.	125
3.2.2. Misión de Mantenimiento de la Paz.	126
3.2.3. Tipo de cambio institucional.	127
3.2.4. Fuerza y funciones del Estado.	128
3.3. Estados débiles-anémicos: Nepal.	131
3.3.1. Historia breve.	131
3.3.2. Misión de Mantenimiento de la Paz.	133
3.3.3. Tipo de cambio institucional.	133
3.3.4. Fuerza y funciones del Estado.	135
3.4. Estados débiles-capturados: Timor Oriental.	137
3.4.1. Historia breve.	138
3.4.2. Misión de Mantenimiento de la Paz.	139
3.4.3. Tipo de cambio institucional.	140
3.4.4. Fuerza y funciones del Estado.	141
3.5. Estados débiles-abortados: Bosnia y Herzegovina.	143
3.5.1. Historia breve.	144
3.5.2. Misión de Mantenimiento de la Paz.	145

3.5.3. Tipo de cambio institucional.	147
3.5.4. Fuerza y funciones del Estado.	148
3.6. Fuerza y funciones del Estado.	149
3.7. Tipos de cambio institucional.	152
3.8. Funcionamiento de las construcciones.	153
3.9. Conclusiones capitulares.	154
<b>4. Capítulo IV.- Conclusiones: El actuar de Naciones Unidas en los Estados débiles.</b>	159
<b>Bibliografía.</b>	167

## **Lista de abreviaturas**

- BBC: British Broadcasting Corporation.  
BM: Banco Mundial.  
CDC: Congreso por el Cambio Democrático de Liberia.  
CIA: Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos.  
CSONU: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.  
ECOWAS: Comunidad Económica de África Occidental.  
Fretelin: Frente Revolucionario de Timor Oriental Independiente.  
ICISS: Comisión Internacional en Investigación en Intervención y Soberanía Nacional.  
ICTY: Tribunal Criminal Internacional para la antigua Yugoslavia  
INTERFET: Fuerzas Internacionales por Timor Oriental.  
LURD: Liberianos Unidos por la Reconciliación y la Democracia.  
MMP: Misión de Mantenimiento de la Paz.  
MODEL: Movimiento por la Democracia en Liberia.  
NPFL: Frente Patriótico Nacional de Liberia.  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.  
ONU: Organización de las Naciones Unidas.  
OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.  
PCN: Partido Comunista de Nepal.  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.  
RAND: Research and Development Corporation.  
RPF: Frente Patriótico de Ruanda.  
UDT: Unión Democrática de Timor Oriental.  
ULIMO: Movimiento Único de Liberación por la Democracia en Liberia.  
UNAMET: Misión de Naciones Unidas en Timor Oriental.  
UNAMIR: Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Ruanda.  
UNMIBH: Misión de Naciones Unidas para Bosnia y Herzegovina.  
UNMIL: Misión de las Naciones Unidas para Liberia.  
UNMIN: Misión de Naciones Unidas en Nepal.  
UNMISET: Misión de Naciones Unidas de apoyo a Timor Oriental.

UNOTIL: Oficina de Naciones Unidas en Timor Oriental.

UNPREDEP: Fuerza Preventiva Desplegada de Naciones Unidas.

UNTAET: Administración Transitoria de las Naciones Unidas en Timor del Oriental.

URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

USAID: Agencia Internacional de Estados Unidos para el Desarrollo.

## **Lista de figuras**

1.1.	Ritmo de Ingreso de países a Naciones Unidas.	27
1.2.	Mapa de los Estados más débiles.	32
1.3.	Misiones de Mantenimiento de la Paz de la ONU que operan actualmente.	36
2.1.	Los asuntos principales en la visión Multidimensional de las MMP.	77
2.2.	Proveedores financieros y de tropas a 2010.	78
3.1.	Mapa de la zona de Liberia.	116
3.2.	Indicadores fuerza del Estado en Liberia: 1996-2009.	122
3.3.	Indicadores de funciones del Estado en Liberia: 1996-2009.	123
3.4.	Mapa de la zona de Ruanda.	125
3.5.	Indicadores fuerza del Estado en Ruanda: 1996-2009.	129
3.6.	Indicadores de funciones del Estado en Ruanda: 1996-2009.	130
3.7.	Mapa de la zona de Nepal.	131
3.8.	Indicadores fuerza del Estado en Nepal: 1996-2009.	135

3.9.	Indicadores de funciones del Estado en Nepal: 1996 a 2009.	136
3.10.	Mapa de la zona de Timor Oriental.	137
3.11.	Indicadores fuerza del Estado en Timor Oriental: 2000 a 2009.	142
3.12.	Indicadores de funciones del Estado en Timor Oriental: 2002 a 2009.	143
3.13.	Mapa de la zona de Bosnia y Herzegovina.	144
3.14.	Indicadores fuerza del Estado en Bosnia y Herzegovina: 1996 a 2009.	148
3.15.	Indicadores de funciones del Estado en Bosnia y Herzegovina: 1996 a 2009.	149
3.16.	Matriz de estatalidad.	150
3.17.	Comparación de IDH y población.	151
3.18.	Cuadro comparativo del cambio institucional.	152

## Agradecimientos

La presente investigación no hubiese sido posible sin el consejo, el apoyo y la crítica constructiva de diversas personas a las cuales les estoy agradecido.

Agradezco a mi asesor, el Dr. Eduardo Torres Espinosa por haber aceptado ser asesor de la presente tesis de licenciatura. El vasto conocimiento y consejos que me aportó en contenido además de su insistencia en la calidad del formato y cuidado de la investigación me fueron fundamentales.

Deseo agradecer al Dr. Khemvirg Puente por todos sus consejos a lo largo del proceso de redacción e investigación del presente documento. En especial le agradezco por los consejos sobre metodología comparada, teoría del nuevo institucionalismo que aclararon de manera definitiva el curso que seguí para concretar e integrar los resultados. Además agradezco su tiempo dedicado a la lectura de los diversos borradores de la investigación y a sus comentarios siempre prudentes y acertados.

Me siento agradecido por el apoyo del Mtro. Ernesto González Tenorio por sus consejos al inicio de la redacción de la presente tesis y sus apuntes sobre el protocolo de investigación. Es siempre apreciable un profesor que escucha amablemente a proyectos como el presente en búsqueda de nuevos temas de estudio.

Le extiendo mis agradecimientos al Mtro. Juan José Sanabria López por sus comentarios en temas específicos como son la gobernanza, las políticas públicas y sobre administración pública que complementaron la perspectiva multidisciplinaria de esta investigación. Su apertura y amabilidad son para mí un cálido recuerdo de mi paso por la licenciatura.

Agradezco por su paciencia y disposición al Dr. Juan Manuel Portilla Gómez, al Mtro. Silvestre Cortes Guzmán y al Mtro. Valente Alberto Contreras, que junto con el Dr. Eduardo Torres y el Mtro. Ernesto González Tenorio formaron parte de mi sínodo y mi examen profesional.

Finalmente deseo agradecer a mis compañeros Andrés Alejandro Sánchez Jurado, Guillermo Sergio Arreola Gurza, Ana Mercedes Martínez Aguirre, Nayeli Mayorga Acosta, Javier Contreras Vázquez,

Jorge Martínez Cabrera, Reyna Monroy Barrera, Patricia Narvaez García, Natalia González Servin y Juan F. Ascencio por sus comentarios, críticas y consejos que me fueron muy útiles sobre temas que desconocía o sobre problemáticas inherentes a la presente investigación. Su apoyo me abrió perspectiva y me dio ánimos de continuar.



# Introducción

La presente investigación estudia cómo la construcción de instituciones políticas puede generar Estados fuertes. La construcción de instituciones políticas de cada uno de los aspectos de un Estado -incluidos los valores nacionales- en el cual recientemente sucedió un conflicto armado o acaba de crearse, por parte de un agente externo de manera deliberada y planeada puede considerarse como el proceso de Construcción de Estados Nación.

Los países sobre los cuales es aplicada la Construcción de Estados Nación son clasificados tanto por la comunidad académica así como de los centros de pensamiento como Estados débiles o fallidos. La comunidad internacional después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 comenzó a considerar a los Estados débiles como espacios conflictivos a la seguridad internacional; aunada a las consideraciones sobre el terrorismo, se reforzó e instrumentó en los organismos internacionales la agenda de la intervención humanitaria basada en los principios liberales en los cuales la sociedad internacional confió después de la Segunda Guerra Mundial.

Diversos actores internacionales como Estados Unidos o la Organización del Tratado del Atlántico Norte han asumido en sus manos en diversas ocasiones intervenir militarmente en países para restablecer la paz o salvar civiles; estos actores ahora son encargados de la Construcción de Estados como Iraq o Afganistán sin respaldo del Derecho Internacional o de otros organismos internacionales.

El otro actor fundamental que ha construido Estados Nación ha sido la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con fundamento en el Derecho Internacional y la llamada “Responsabilidad de Reconstruir” devenida de la doctrina de la “Responsabilidad de Proteger”. La ONU ha implementado la Construcción de Estados Nación en Estados débiles por medio de sus Misiones de Mantenimiento de la Paz bajo el programa de la Construcción de la Paz. La Construcción de Estados Nación implementada por las Misiones de Mantenimiento de la Paz son el objeto de estudio de la presente investigación.

El escenario internacional actual ha superado las agendas simplemente militaristas y en busca de aumento del poder de los Estados potencia y se ha diversificado por medio de resolver problemáticas internacionales apremiantes como lo son los Estados que sobreviven a conflictos bélicos o colapsan por conflictos internos de carácter violento, usualmente étnicos o políticos.

La reciente implementación de la Construcción de Estados en la agenda internacional pone de relieve preguntas clave, ¿Puede construirse por diseño un Estado Nación de manera eficaz?, ¿Qué motiva a los actores internacionales a emprender la tarea de reconstruir países?, ¿Es la ONU la agencia adecuada para implementar los proyectos de Construcción de Estados? Estas son las preguntas que la presente investigación desea responder.

La Construcción de Estados Nación es un tema relevante para la Ciencia Política contemporánea por diversas razones. En primer lugar, porque revoluciona las investigaciones sobre el Estado y lo coloca en un terreno práctico; la discusión clásica sobre la formación y concepto del Estado es superada por una nueva serie de discusiones sobre su efectividad, su permanencia, su fortaleza y su debilidad en el complejo escenario actual; la Construcción de Estados es una revolución científica en Ciencia Política porque discute Estado desde un ámbito de la realidad internacional y de instrumentos para medirlo y diseñarlo en lugar de solo comprenderlo. En segundo lugar, es un nuevo aspecto de estudio los aplicadores de política pública sobre la complejidad de implementar planes y programas en específico para crear instituciones políticas desde agencias gubernamentales internacionales como la ONU; coloca al llamado *policymaker* en la complejidad de diseñar al Estado. Y en tercer lugar, la Ciencia Política es la disciplina adecuada para estudiar los fenómenos de la Construcción del Estado por medio de la política comparada, ya que permite visualizar de manera adecuada y empírica los resultados de este instrumento en diversos casos; la presente investigación es multidisciplinaria y abreva de la teoría de las Relaciones Internacionales pero su enfoque metodológico y de estudio es de la Ciencia Política, incluso se puede afirmar que es la única disciplina capaz de evaluar los fenómenos de la Construcción de Estados de manera integral y comprensiva. La ausencia de instrumentos metodológicos y las limitaciones inherentes de las Relaciones Internacionales no permitirían evaluar el tema con la extensión que merece.

## 21 *Introducción*

La presente investigación es un esfuerzo en específico por explicar nuevos y complejos fenómenos políticos que la Ciencia Política tiene que observar más a detalle. En ese sentido plantea ser una contribución a la disciplina en abundar sobre la discusión de este fenómeno político que seguirá sucediendo en el escenario internacional.

En este trabajo para explicar el conjunto de fenómenos políticos relacionados con la Construcción de Estados Nación se sostiene en diversas perspectivas teóricas. La teoría de las transiciones a la democracia permite observar al cambio político de manera sistemática y con conceptos claros para comprender las fases y tiempos específicos en que un Estado pasa de situaciones complejas como un conflicto armado o un proceso de independencia a un nuevo estado de cosas. El nuevo institucionalismo histórico en la Ciencia Política permite ver largos procesos históricos e identificar en la lentitud natural del cambio político los nuevos arreglos y acuerdos políticos que generen instituciones políticas en los Estados. La teoría neoliberal en Relaciones Internacionales permite observar y fundamentar el actuar de los organismos internacionales como actores clave en el escenario internacional; además en el contexto de la intervención humanitaria se afirma que las perspectivas neoliberal y neorrealista se encuentran. Finalmente, en este documento se utiliza la perspectiva normativa y sociológica de la teoría general del Estado para partir sobre su investigación; la teoría del Estado cuenta con un amplio y posiblemente inacabado debate sobre el concepto del Estado y su operacionalización pero para fines del presente estudio la perspectiva normativa-legal que define al Estado según elementos definidos y la perspectiva sociológica que lo diferencia de otras formas de organización política permiten dar claridad al resto de la investigación. El concepto clave es sin duda el que ofreció Max Weber al definir al Estado como el ente poseedor legítimo del uso de la violencia política.

Para estudiar la Construcción de Estados Nación se usa la metodología de estudios de casos comparados. La política comparada permitirá observar empíricamente los fenómenos políticos relacionados con el cambio institucional históricos en diferentes casos. Se seleccionaron entonces cinco casos con diversas características fundamentales. En primer lugar, fue necesario seleccionar casos donde haya habido una Misión de Mantenimiento de la Paz de la ONU con funciones de reconstrucción. En segundo lugar se seleccionaron casos donde la

Construcción de Estados Nación haya ya plenamente concluido y estuviesen suficientemente documentados. En tercer y último lugar se seleccionaron de países clasificados en diversos índices y por la literatura como Estados débiles. Los cinco casos seleccionados de la población general que cumplieron con los requerimientos específicos fueron Liberia, Ruanda, Nepal, Timor Oriental y Bosnia y Herzegovina.

Se partió de la hipótesis general que la Construcción de Estados Nación por parte de las Misiones de Mantenimiento de Paz de la Organización de las Naciones Unidas en Estados débiles funciona y se puede formular a partir de la asistencia internacional adecuada para crear instituciones políticas que generen estabilidad. El objetivo general de la investigación es evaluar desde la perspectiva comparada e institucional de la Ciencia Política la Construcción de Estados Nación que aplica las Naciones Unidas. Las preguntas centrales son ¿Es posible Construir un Estado? ¿Las Naciones Unidas es la agencia ideal para esta tarea? ¿Ha funcionado la Construcción del Estado para generar estabilidad?

El presente documento se estructura en tres capítulos. El primer capítulo “El Estado débil y la Construcción del Estado” expone los antecedentes de los Estados débiles y la discusión histórica del concepto del Estado débil. Posteriormente se expone la teoría sobre la intervención humanitaria y su relación con la construcción de la paz para a su vez discutir la geopolítica que se involucra con la intervención y los mecanismos de cooperación internacional con la construcción de la paz; estos elementos constituyen en el capítulo como los fundamentos de la acción militar que posteriormente desencadena la Construcción de Estados. El capítulo expone la exposición de la Construcción de Estados en la literatura y como esta constituye una revolución científica en la Ciencia Política. Finalmente el capítulo expone las perspectivas teóricas y metodológicas de la investigación.

El segundo capítulo “Implementación y Misiones de Mantenimiento de la Paz de la ONU” expone el proceso de implementación y diseño de la Construcción de Estados Nación en los Estados débiles. En primer lugar expone los principios básicos de política pública y como las Misiones de Mantenimiento de la Paz constituyen en la plataforma adecuada para la Construcción de Estados. El resto del capítulo expone los elementos de la Construcción del Estados Nación y como las Misiones de Mantenimiento de la Paz implementan programas y acciones

## 23 *Introducción*

específicas en cada uno de los rubros que comprende la misma formación de un Estado.

El tercer y último capítulo de la investigación trata ya sobre los casos de Estados débiles a comparar. De cada uno de los cinco países seleccionados se expone de manera breve pero precisa la historia del cambio político del país, la Misión de Mantenimiento de la Paz y su implementación, el tipo de cambio institucional así como de los indicadores de fuerza y funciones del Estado en cada uno de los casos. Finalmente el capítulo compara los cinco casos de estudio y evalúa los resultados de la Construcción de Estados en cada uno formulando algunos postulados empíricos del actuar de Naciones Unidas en dichos países.

La investigación como podrá apreciar el lector al concluir su lectura plantea elementos nuevos para comprender de mejor manera la eficacia de Naciones Unidas como actor que puede aplicar la Construcción de Estados Nación y una herramienta evaluativa del funcionar las Misiones de Mantenimiento de la Paz. Los resultados son mixtos con tendencias positivas; la Construcción de Estados Nación implementada por Naciones Unidas en Estados débiles funciona de manera eficiente en la medida que la planeación y la implementación sea rigurosa y con pautas muy claras para garantizar su efectividad. La complicada empresa de construir las instituciones políticas de un Estado débil no solo implica voluntad de los tomadores de decisiones y de recursos, requiere sobre todo de estrategias cuidadosas del orgullo nacional, la efectividad de las políticas implementadas y la observación detallada del escenario político para implementar programas en momentos adecuados.

Espero en la presente investigación ampliar la discusión sobre este fenómeno nuevo en el escenario internacional y en especial pueda difundir nuevas temáticas de la Ciencia Política a las discusiones académicas de México y América Latina. Este conjunto de temas abordados tienen como objetivo abonar a los programas científicos nuevos y diversos que deben ampliarse a favor del crecimiento y maduración de la disciplina, además de promover los nuevos conjuntos de instrumentos internacionales de política pública a favor del desarrollo de las sociedades que viven en contextos complicados como lo son las guerras, los genocidios, la inestabilidad política, el subdesarrollo y la violencia política.

Los Estados débiles representan uno de los retos históricos más importantes de nuestros tiempos y asumir este reto con responsabilidad y seriedad académica y científica es parte de un compromiso con la sociedad. La perspectiva académica evalúa con su metodología elementos de las problemáticas sociales los cuales pueden ser tratados con soluciones, planes y proyectos a favor de las sociedades. En especial en el caso de esta investigación se hace con un compromiso con la Comunidad Internacional.

*Raúl Zepeda Gil  
Naucalpan, Estado de México.  
4 de junio de 2012*

# Capítulo I

## El Estado débil y la Construcción del Estado

*Ningún reto en la comunidad internacional es hoy más difícil y que genere mayor presión que el apoyo a los Estados débiles.*

*Kofi Annan (Dobbins et.al., 2007)*

La frase citada de Kofi Annan nos dice la preocupación que existe en la actualidad por el nuevo fenómeno del Estado débil, en ella expresa el establecimiento de la agenda de los tomadores de decisiones a favor de los países que puedan ser categorizados como Estados débiles. La agenda internacional sobre el Estado débil y la intervención humanitaria han dado a lugar al la planeación sobre como asumir la recuperación de dichos países, esa planeación se resume en la política internacional conocida como Construcción de Estados Nación (en inglés conocida como *Statebuilding* o *Nationbuilding*). El capítulo tiene como objetivo examinar como se ha tratado a la Construcción de Estados Nación desde la perspectiva de la Ciencia Política.

En el campo de las relaciones internacionales se ha investigado sobre las motivaciones y las estrategias para la intervención tanto en Estados débiles como en países que consideran están cometiendo violaciones masivas a los Derechos Humanos. Las estrategias de la intervención en Estados débiles contemplan consecuentemente la reconstrucción después de los conflictos armados, donde se ubica la construcción de Estados pero las relaciones internacionales están limitadas para entender la complejidad de la reconstrucción.

La construcción de Estados es una política compleja que implica entender la complejidad de un Estado y de cómo este se desarrolla. Es una nueva perspectiva desde la ciencia política evaluar al Estado más allá de su presencia, el Estado ahora es evaluado a la par de los otros que existen y se establece si tiene la capacidad de cumplir con sus funciones

básicas, que es mantenerse como una unidad, asuntos que solo pueden ser revisados desde la ciencia política.

Para la evaluación de la Construcción de Estados y en específico la implementada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es necesario comprender el origen y forma de entender al Estado débil, por que se interviene en él y finalmente por se decide la reconstrucción de dicho país; en específico se hace sobre la ONU debido a que es la única agencia que la implementa además de los países que lo han hecho en el pasado.

El objetivo de este capítulo es comprender el proceso por el cual se decide la Construcción de Estados en los Estados débiles.

El presente capítulo se estructura de la siguiente manera, primero de revisarán los orígenes y el concepto del Estado débil para entender como identificarlo; en segundo lugar se expondrá sobre la construcción de la paz como el marco referencial por el cual actúa Naciones Unidas en los Estados débiles; en tercer lugar se contextualizará la construcción de la paz y la intervención humanitaria como temas comunes que dan a lugar la reconstrucción de un Estado débil; en cuarto lugar se hablará ya de los principios básicos y conceptuales de la construcción de Estados; finalmente se expondrá la perspectiva teórica y metodológica de la investigación.

### **1.1. Antecedentes de los Estados débiles**

Podemos destacar que los Estados débiles tienen tres claros antecedentes relacionados con la aparición de Estados en el siglo XX. El primero es el fenómeno de la descolonización, el segundo es la caída del mundo socialista que giraba alrededor de la Unión Soviética y en tercero es la llamada tercera “ola democrática”.

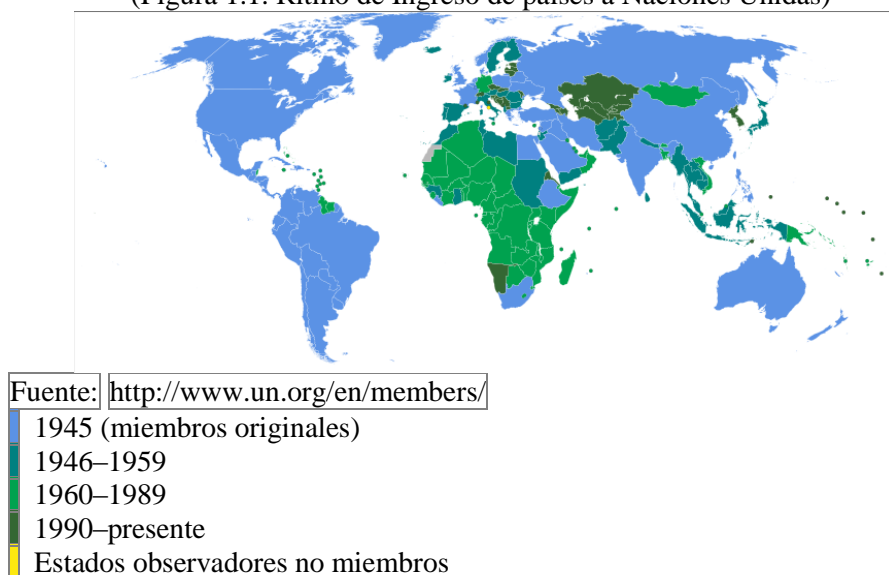
Primero sobre la descolonización. A principios de 1946, la Organización de las Naciones Unidas tenía contemplado en total 74 territorios no autónomos, protectorados, territorios de ultramar, provincias y Estados asociados a los cuales además se agregaron los Estados “belligerentes” devenidos por la ocupación de los aliados en la Segunda Guerra Mundial. La mayoría de estos administrados por Australia, Bélgica, Francia, Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda, Países Bajos, España y Portugal (Marín Bosch, 2004: 79-81); la



resolución RES/AG/742/VIII<sup>1</sup> de la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció un conjunto de factores que habrían de guiar el proceso de autonomía e independencia de los territorios mencionados; la mayoría, países asiáticos y africanos.

Este conjunto de territorios para los que la ONU buscó su independencia consiguieron ese propósito. En el periodo de 1960 a 1970, 45 naciones venidas del proceso de descolonización se integraron como miembros plenos de la ONU y obtuvieron su independencia como Estados-Nación con la Declaración de la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales de la Asamblea General de la ONU en la resolución RES/1514/XV.

(Figura 1.1. Ritmo de Ingreso de países a Naciones Unidas)



La llamada caída del bloque socialista que se dio de 1989 a 1992 fue otro generador de Estados-Nación. En primer lugar con la caída de los regímenes comunistas independientes de la Unión Soviética como con la reunificación de la República Federal Alemana, la caída del régimen comunista en Hungría, Eslovaquia, República Checa, Rumania, Bulgaria, y Polonia; también se le agregan las guerras de Yugoslavia por las cuales

<sup>1</sup> La resolución puede ser ubicada con esta referencia en los documentos oficiales de Naciones Unidas, las resoluciones de Naciones Unidas serán citadas así de ahora en adelante, así como reportes y referencias, todas ubicables en los sistemas de información de la Organización.

las diversas repúblicas yugoslavas comenzaron a obtener su independencia, Eslovenia, Croacia, Montenegro, Macedonia, Bosnia y Herzegovina y Albania; y finalmente los Estados ahora independientes de la URSS como lo son Estonia, Letonia, Lituania, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia, además de la propia Federación Rusa (McFaul, 2004; Hobsbawm, 2009). El conjunto de estos Estados fueron ingresando a Naciones Unidas durante este periodo (Figura 1.1).

El tercer fenómeno motivado por los dos mencionados antes es la llamada tercera ola democrática que Samuel P. Huntington (1993) afirma, inicia en 1974 con la revolución de los claveles en Portugal y que sostiene continuaría por 15 años más. Proceso por el cual se dio la transición de las naciones descolonizadas y varias naciones salidas de regímenes autoritarios, proceso que describe Huntington como uno con un sin número de dificultades (1993: 208-201).

Estos Estados-Nación de recién origen han pasado por una historia diferente a la formación de Estados por procesos no planeados como menciona Fukuyama (2006). Estos Estados en muchos casos surgieron por la influencia de otro Estado del cual dependió su creación y no fue necesariamente por procesos bélicos, sino de gradual fragmentación, además en casos específicos como el de Liberia, de explícito diseño exterior.

Es por ello notable que los Estados surgidos de estos tres procesos aparecen en los recientes estudios sobre los llamados Estados débiles o Estados fallidos con frecuencia, ejemplos como Haití, Somalia, Zimbawe, Liberia, Bosnia y Herzegovina, Eritrea, Nigeria, Camerún, etc., salen en más de un estudio (Rice y Patrick, 2008; Fund for peace 2011), a pesar que hay países que escapan a este criterio como lo es Iraq que no fue un país venido de la diáspora del fin de la era soviética o de la descolonización.

En la comunidad internacional, en organismos internacionales y en la reciente literatura académica de la ciencia política ha surgido la intención de medir y evaluar las capacidades de los Estados. Ha surgido en específico en los académicos la necesidad de clasificar a dichos Estados como débiles o fallidos para explicar el fenómeno del subdesarrollo e inestabilidad política de los países que hemos mencionado.

En concreto, Francis Fukuyama (2006: 3) menciona:

“La frecuencia y la intensidad de los Estados Unidos y de los esfuerzos internacionales de construcción de nacionales aumentaron

desde el fin de la guerra fría, los cuales, apunta Michael Ignatieff, dejó una desbandada de Estados débiles o fallidos pasando por el norte de África, a través de los Balcanes y el Medio Oriente o el sur de Asia. En adición partes de la África Subsahariana, el Este de Asia, centro América y el Caribe han sido enfocados como Estados fallidos en la última década”.

El aumento de los llamados “Estados débiles” y “Estados fallidos” y la cantidad de mediciones sobre los países que caen en estas categorías dan cuenta de la nueva agenda de los organismos internacionales y diversos países. La nueva agenda se forma ante el escenario de subdesarrollo e inestabilidad política en los nuevos Estados que surgieron en el siglo XX.

En especial los Estados Unidos ha sido el actor que ha llevado con más insistencia la agenda alrededor de los Estados débiles. La secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton dice (USAID, 2005):

“Los cuerpos de respuesta civil ponen el poder inteligente en acción todos los días. Sus esfuerzos para ayudar a reducir conflictos y prevenir que Estados débiles y fallidos se conviertan en paraísos para terroristas. En solo dos años, sus esfuerzos han crecido por sobre 1000 trabajadores civiles, ustedes en efecto, se han vuelto un ejército de creadores de consolidadores de la paz.”

Para Estados Unidos, los Estados débiles o fallidos son parte de su agenda, y ha intervenido diversos países en misiones de reconstrucción, casos específicos Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Timor Oriental, Haití, Somalia y Georgia entre algunos otros.

La agencia de los Estados Unidos para la Asistencia Internacional (USAID por sus siglas en inglés), establece objetivos de apoyo y asistencia internacional a los Estados fallidos, haciendo dos definiciones para estos Estados: Estados vulnerables y Estados en crisis. Los primeros son los que carecen de fuerzas de seguridad después de haber salido de alguna crisis. Los segundos son en los que no hay fuerza alguna por parte del gobierno central (USAID, 2005).

Para USAID hay elementos que permiten identificar a un Estado fallido de manera evidente; un colapso de la democracia, reformas sucesorias en Estados Autoritarios, guerrilla regional o nacional, violencia étnica o genocidio, colapso económico o hiperinflación. Posteriormente menciona los casos en que ha intervenido Estados

Unidos, Sudan, Afganistán, El Salvador, Macedonia, Sierra Leona, Serbia y Montenegro e Indonesia.

Es posible ver que los casos mencionados de Estados débiles, estos fenómenos y el interés de los Estados Unidos han sido un antecedente claro de los llamados Estados débiles, ante ello es prudente explicar cómo se da la discusión en la literatura sobre los Estados débiles, ya que hay varios problemas con su definición.

## **1.2. Discusión de los Estados débiles y fallidos**

El origen preciso del concepto de Estado fallido se encuentra en un documento interno de la Agencia Internacional de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA por sus siglas en inglés) titulado “*State Failure Task Force Report*”, el cual fue entregado por un grupo interdisciplinario de académicos el día 30 de noviembre de 1995, cuyo contenido menciona que su objetivo era “identificar los factores asociados con el fallo del Estado”.

El documento tiene como objetivo formar un modelo matemático por el cual pudiese, por medio de indicadores, determinar que un Estado entraría en la categoría de fallido. Se concluía que un Estado era fallido si pasaba por guerras revolucionarias, guerras étnicas, asesinatos masivos y sucesos políticos o adversos que generen cambios de régimen (Esty, et. al., 1995).

Para generar esta clasificación, el reporte consideró más de 600 variables, entre las que se encuentran variables demográficas, ambientales, económicas y políticas, las cuales podrían relacionarse directamente con lo que constituía un Estado fallido. El reporte termina estableciendo una lista de “observación” de que Estados se encontraban en riesgo de pasar por las situaciones mencionadas.

En 1996, Jean-Germain Gros publicó un artículo en el que menciona que la secretaria de Estado de Estados Unidos en ese entonces, Madeleine Albright, utilizaba públicamente el vocablo Estado fallido. Gros decidió conceptualizar al Estado fallido basándose en el concepto de Estado de Max Weber, quien lo expone como ente con el monopolio legítimo de la fuerza (Weber, 1969) y en el concepto de fin del Estado de Hobbes como ente que debe garantizar el contrato social (Hobbes, 2003). Gros considera que el Estado es fallido cuando no tiene el monopolio de la fuerza y no garantiza el contrato social.

De esta forma, Gros establece cinco tipos de Estados fallidos: los *anárquicos*, aquellos que no controlan la violencia política en su territorio; los *fantasma*, donde la presencia gubernamental es inexistente; los *anémicos*, debido a que disputan con grupos armados la legitimidad política en su territorio; *el capturado*, el cual se encuentra bajo control de un grupo insurgente y el Estado *in vitro*, aquel que ha fallado en su consolidación (Gros, 1996).

En el 2002 (un año después de los eventos del 11 de septiembre), la política de seguridad nacional estadounidense fue transformada, estableciendo a los Estados fallidos como un peligro para su seguridad nacional y señalando la necesidad de garantizar Estados fuertes (USSC, 2002). Posteriormente, la Agencia de EU para la Asistencia Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) publicó un reporte con la estrategia general para el problema del Estado fallido, congruente con los indicadores mencionados en los documentos de la CIA, con el fin de dirigir su asistencia exterior a los gobiernos determinados como fallidos (USAID, 2005).

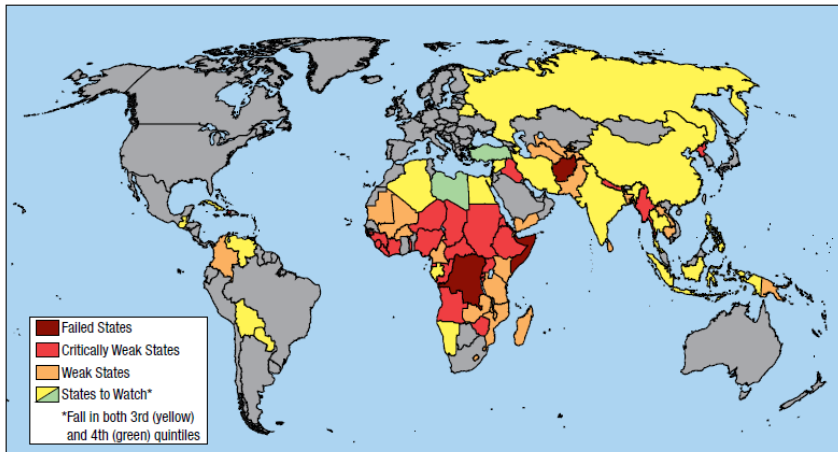
Francis Fukuyama expone sobre el Estado débil, recordando sobre los conceptos de Estado de Weber, una metodología por la cual observar a los Estados débiles. Le llama en primer lugar la identificación como factores de estatalidad, la cual se basa en dos elementos, la fuerza del Estado y los alcances de las funciones del Estado. La fuerza se refiere a la capacidad de un Estado para poder aplicar el Estado de derecho y la preeminencia política del mismo, y las funciones del Estado refieren a cuantas funciones en la economía, en la vida social u otros ámbitos cuenta el Estado (2004: 24-32). En las dimensiones propuestas por Fukuyama. Un Estado identificable como débil según Fukuyama es aquel que carece tanto de fuerza como de funciones. Los Estados con muchas funciones y fuerza se asemejan a un Estado autoritario, uno sin muchas funciones y más fuerza son Estados liberales y son raros los casos de Estados sin fuerza pero con funciones amplias.

A partir del 2005, el *think thank Fund for Peace* en colaboración con la revista *Foreign Policy* comenzó a publicar el Índice de Estados fallidos, el cual tiene como objetivo medir el nivel de “fallido” de un Estado, basado en 12 indicadores (que se subdividen en 16). Los indicadores se enfocan en presión demográfica, refugiados y desplazados internos, grupos políticos que busquen venganza, diásporas y exilios de personas con alto capital educativo, desarrollo económico desigual,

pobreza, legitimidad, deterioro de los servicios públicos, violación de los Derechos Humanos, aparato de seguridad, crecimiento de elites fraccionadas e intervención de actores exteriores (Fund for peace, 2011; ver figura 1.2.).

(Figura 1.2 Mapa de los Estados más débiles)

FIGURE 2: MAP OF THE WEAKEST STATES



Fuente: Rice, Susan E. and Patrick, Stewart (2008), *Index of state weakness' in the development world*, New York. The Brookings Institution. 2008.

En 2006, Noam Chomsky propone su propio concepto de Estado fallido, asociado a la capacidad de un Estado de cumplir sus fines con la población, ejemplificado con la seguridad. Con su concepto Chomsky estudia a los EEUU indicando que este país menciona en su constitución el derecho a la felicidad, y que según su propia argumentación aún no cumple tal objetivo, aseverando que éste podría ser considerado como Estado fallido (Chomsky, 2008).

En 2008, el Brookings Institution publica un índice alternativo que se refiera a la debilidad estatal en el mundo en desarrollo, estableciendo que pocos caso podrían ser considerados como fallidos. Además, amplía los indicadores y sobre todo considera que éstos no deberían basarse en los fines del Estado, sino en sus elementos (Rice y Patrick, 2008).

Ha habido otros estudios e índices sobre el Estado fallido, pero los mencionados han sido los principales.

Puede verse a los conceptos de Estado fallido y el mencionado Estado débil desde tres categorías. Los conceptos que ven al Estado desde sus

finés, los que miden la estabilidad política pero sin apearse a ninguna concepción y los que lo ven desde sus elementos que revisaremos a continuación.

La categoría de los conceptos del Estado fallido visto desde los fines del Estado -visión de Gros y Chomsky- se problematizan debido a que consideran que el Estado solo tiene un fin, en el caso de Gros es el contrato social y en el de Chomsky, las ambiciones de la población. En ambos casos, se considera que en la teoría de los fines del Estado no hay consenso, incluso Jellinek menciona que hay un número amplio de teorías sobre el fin del Estado e incluso una concepción según cada uno de ellos (Jellinek, 2008), por lo tanto, el incumplimiento de los fines del Estado sería un concepto inacabado.

Los índices que se centran en la estabilidad política -casos de la CIA, USAID y Fund for Peace- tienden a generar una confusión teórica, ya que retoman algunas formas de ver al Estado, pero parecen sobrentender que el Estado fallido se basa únicamente en falta de estabilidad política, sin considerar que el Estado es un concepto mucho más amplio para ser visto solo desde la inestabilidad política.

El índice de Rice y Patrick, de la Brookings Institution, considera en cierta medida los elementos tradicionales del Estado (de los que hay un mayor consenso en la teoría del Estado), los cuales son: un gobierno legítimo, el Estado de Derecho, el monopolio legítimo de la fuerza, la estabilidad económica y una sociedad con seguridad (Jellinek, 2008). Los elementos del Estado que resultan menos problemáticos para la clasificación del Estado, en ese sentido, se opta por el concepto de Estado débil, definiéndolo como: “países que carecen de la capacidad esencial de cumplir con los deberes críticos del gobierno, faltando un ambiente sostenible de crecimiento económico, estableciendo y manteniendo legitimidad, transparencia y rendición de cuentas en sus instituciones políticas, asegurando a sus poblaciones de conflictos violentos y controlando su territorio y en cumplir con las necesidades humanas básicas de su población” (Rice & Patrick, 2008).

En términos políticos y académicos, existen críticas hacia el término de Estado fallido. En primer lugar, William Easterly y Laura Freschi lo critican en cinco puntos, primero aseveran que es un vocablo que llega a la confusión de formación de política pública, debido a que sus orígenes y uso servirían para justificar que en dichas sociedades podría presentarse el problema del terrorismo; en segundo lugar, porque no produce ninguna

investigación útil en economía; en tercer lugar porque no hay definición coherente, por lo cual cualquier país podría caer en dicha categoría; en cuarto lugar, que el Estado no es en realidad medible, y en quinto, porque el concepto apareció por razones políticas para justificar intervenciones militares (Easterly y Freschi, 2010), argumentos que, como veremos más adelante, se refuerzan.

Charles T. Call crítica fuertemente el concepto de Estado fallido, debido a que las categorizaciones son tan amplias que muchos países podrían calificarse como tales. Además menciona una ausencia de definición de los Estados “fuertes” y menciona que los indicadores que forman los índices incluyen elementos que se ajustan con el modelo democrático de gobierno que promueven actores internacionales. El autor entonces propone el concepto de “debilidad estatal” como una mejor alternativa (Call, 2008).

En materia política, Aidan Herhir crítica el uso de Estado fallido como termino político. Argumenta que el concepto se usa para ligar a los países categorizados de esa manera como ambientes propicios para el terrorismo y circunscrito en el contexto de la guerra preventiva y la doctrina Bush. Lo menciona como un mecanismo por el cual se pudiese justificarse la intervención en dichos países. Asimismo, descalifica que haya relación causal directa entre crecimiento de grupos terroristas y Estados fallidos (Hehir, 2007).

Los conceptos y estudios en ciencia política pueden considerarse académicamente en dos polos, la izquierda y la derecha. Tomando el criterio de Almond, la izquierda académica busca explicaciones comprensivas y amplias sobre los fenómenos políticos, mientras que la derecha busca metodologías profesionales y usualmente delimitadas por modelos matemáticos (Almond, 1999). En ese contexto, la mayor parte de los estudios del Estado fallido se han concentrado en la formación de indicadores cuantificables para determinar quienes entrarían en dicha categoría, a diferencia del estudio de Noam Chomsky y el de Gros que podría ubicarse en el polo de la izquierda académica.

En términos de las corrientes de la ciencia política, los estudios del gobierno de Estados Unidos (CIA y USAID) y *Fund for Peace* se ubican en la teoría de la elección racional, debido a que tratan (desde sus documentos originales), de establecer modelos matemáticos progresivos, descriptivos y predictivos (Hay, 2002). Mientras que los de la Brookings Institution, Chomsky y Gros establecen una visión más institucional, al



considerar que sus indicadores no se basan en la predicción, sino en una visión mucho más de comprensión de los elementos e instituciones.

En particular, el método de creación de índices para clasificar los Estados fallidos con modelos matemáticos progresivos y predictivos puede llegar a tornar en la irrelevancia (Sartori, 2004). Pueden ser irrelevantes debido a que conocemos con precisión esos indicadores, por lo que estos llegan a ser solo una imagen de sucesos políticos evidentes (como golpes de Estado), lo cual es solo una visión parcial del Estado fallido y es de notar la dificultad de determinar causalidad entre los indicadores y la dinámica cambiante de los sucesos políticos (Rustow, 1970). En resumidas cuentas, solo podría ser necesaria la observación de los fenómenos políticos para clasificar a un Estado como fallido, aunque no hay una determinación precisa ni indicadores que lo marquen, puesto que los indicadores podrían fallar.

El concepto que ofrece Chomsky tiene una amplitud metodológica que puede caer en un riesgo, debido a su inutilidad relativa. Chomsky argumenta que el Estado es fallido porque no cumple con sus fines de manera estricta, por lo que cualquier Estado puede caer en esa categoría, llegando al absurdo de declarar que Estados Unidos –un país con una estabilidad política sostenida desde hace décadas- es un Estado fallido.

En esta revisión crítica podemos ver ya las problemáticas teóricas y políticas del concepto de Estado fallido a la luz de la historia de su formación.

Es prudente mencionar que en términos epistemológicos, el concepto de Estado se encontraba a prueba de ser el paradigma más adecuado para analizar las sociedades, debido a que en ciencia política se abandonaba este término por otros conceptos como el de régimen político o sistema político, pero en recientes años ha regresado la tendencia a estudiar el Estado (Skopcol, 1982; Almond, 1988). En términos de Kuhn, se ha formado un cambio paradigmático con respecto a los otros conceptos y estudios que trataban de evadir el vocablo (Kuhn, 2006).

Esta crítica en términos epistemológicos se enmarca en el sometimiento al concepto de Estado fallido al método del *falsacionismo*, debido a que el necesario progreso de la ciencia se enmarca precisamente en ver que los conceptos y teorías puedan resistir a las críticas y a la comprobación (Popper, 1991). Además, ha demostrado ser un concepto impreciso y de acuerdo a Villoro, un concepto debe evitar ser tautológico (Villoro, 1985), precisando que el concepto de Estado fallido incurre al

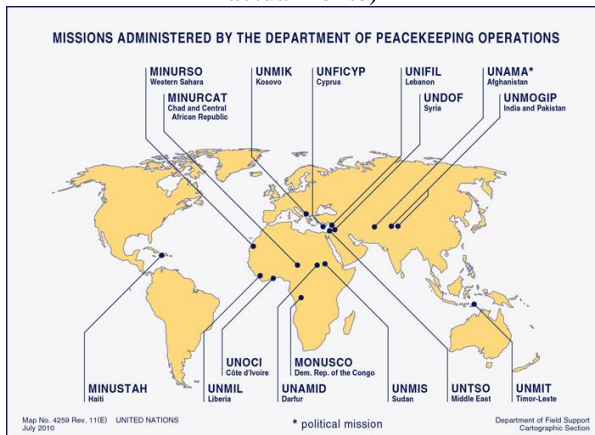
confundirse con el de inestabilidad política, y como hemos visto, la palabra fallar se ha relacionado con los fines del Estado de los cuales no hay claridad.

En contraposición, el concepto de Estado débil se ha formado de manera mucho más sólida, debido a que considera elementos claros, toma en cuenta factores más amplios para poder determinar el nivel de debilidad de un Estado y se encuentra en un contexto académico más sólido que busca generar herramientas útiles para evaluar al gobierno y generar política pública (Rice y Patrick, 2008).

### 1.3. La intervención humanitaria y la construcción de la paz

Ante las problemáticas mencionadas, las Naciones Unidas han establecido en su agenda la llamada Construcción de Paz (*peacebuilding* en inglés), que deviene de la necesidad de generar la paz en estos Estados considerados débiles. No es casual ver que muchos de los países con Misiones de Mantenimiento de la Paz de la ONU sean los mismos que aparecen frecuentemente en los estudios de Estados débiles, como se puede mostrar en el siguiente mapa (ver figura 1.3):

(Figura 1.3. Misiones de Mantenimiento de la Paz de la ONU que operan actualmente)



Fuente: <http://www.un.org/en/peacekeeping/currentops.shtml>

¿Qué es la consolidación de la paz y la construcción de la paz?, para explicarlo hay que revisar sobre el funcionamiento de la ONU brevemente. En primer lugar, la Carta de las Naciones Unidas establece

en su capítulo VI en las facultades del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en función de vigilar por la paz y la seguridad internacional. Para ello, el Consejo ha perfeccionando sus métodos para cumplir su mandato, el método más evolucionado ha sido la creación de Misiones de Mantenimiento de la Paz (United Nations, 2004a: 71-77), iniciadas desde 1948 con la creación del Estado de Israel.

Las Misiones de Mantenimiento de la Paz (MMP) se forman por mandatos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en busca de la paz en regiones específicas por medio de sus resoluciones. Estas misiones consisten en personal militar y civil de los miembros de la Organización con un mando personalizado del Secretario General que buscan detener las hostilidades y construir la pacificación regional (United Nations, 2008: 17). Para ello, entran en el contexto de la intervención en un país.

El objetivo de las Misiones de Mantenimiento de la paz es, la prevención de conflictos, la Mantenimiento de la paz, el reforzamiento de la paz y finalmente la Construcción de la Paz que define la ONU como:

“Interviene un amplio nivel de medidas que reducen el riesgo de cada o recaída en un conflicto en la medida de las capacidades nacional de todos los niveles del manejo del conflicto, que recaen en la fundación de una paz sostenida con desarrollo. Construcción de la Paz es un proceso complejo de largo plazo que crea condiciones necesarias para una paz sustentable. Esta funciona por atender las causas profundas y estructurales de la violencia y el conflicto en una manera comprensible. Las medidas de Construcción de la Paz atienden un conjunto de asuntos que en efecto funcionan para el Estado y la sociedad y buscan aumentar la capacidad del Estado para que de manera efectiva y legítima lleve a cabo sus funciones primordiales.”

Los principios básicos de intervención de una MMP son la imparcialidad, el consenso de las partes y el no uso de la fuerza a menos que sea en defensa propia, después son la legitimidad, la credibilidad y la promoción del compromiso con la paz como herramientas de la Misión.

Además de las MMP, la ONU ha establecido otro órgano para evaluar estos objetivos, que es la Comisión para la Construcción de la Paz, establecida en la Resolución 1645 (2005) del Consejo de Seguridad. Tiene como objetivo conseguir la paz duradera en zonas posteriores al conflicto, la búsqueda de instituciones nacionales fuertes y legítimas, entre otras.

Para el funcionamiento de la Comisión de Construcción de la Paz hay 31 países miembros en este panel que estudia las necesidades de la Consolidación de la Paz ha tenido tres reportes hasta el momento en el tratamiento de casos concretos. En su primer reporte del 25 de julio de 2007 atendieron el caso de Burundi donde la recomendación iba en promover el buen gobierno, reforzar el Estado de Derecho, asegurar una reforma al sistema de seguridad y asegurar la recuperación social y económica de las comunidades. Al caso de Sierra Leona el desempleo juvenil, una reforma al sistema de justicia, la consolidación de la democracia, la creación de infraestructura.

En general, el primer reporte menciona la necesidad de dar coherencia a los esfuerzos de Consolidación de la Paz, la creación de fondos internacionales para la reconstrucción y los procesos de consolidación incluyentes. En el reporte del Secretario General a la Comisión del 11 de junio de 2009, se enfatiza la necesidad de reforzamiento del sentimiento nacional en la población, con base en los gobiernos legítimos y con un contexto económico estable que genere esperanza en la población, y menciona como factores principales de la Consolidación de la Paz:

- a) Apoyo en seguridad básica en protección a los civiles, desarme, desmovilización y reintegración social, aumento del Estado de Derecho y reformas al sistema de seguridad social.
- b) Apoyo a los procesos políticos, incluidos los electorales, promoción de dialogo inclusivo y de reconciliación, desarrollo y manejo de conflictos niveles nacional y subregionales.
- c) Apoyo en provisión de servicios básicos de agua y saneamiento, salud y educación primaria, además de apoyo en un retorno seguro y sustentable de reintegración a los desplazados internos y los refugiados.
- d) Apoyo en las funciones vitales del gobierno en administración pública básica y financiamiento a nivel nacional y subregional.
- e) Apoyo en revitalización económica, incluyendo la generación de empleo y de vivienda, particularmente en jóvenes desmovilizados y ex combatientes, también de la necesidad de rehabilitar la infraestructura básica.

En el contexto de la construcción de la paz, un destacado funcionario de la ONU, Lakhdar Brahimi (2007) sostuvo ella necesitaba de la

herramienta de la construcción de Estados generada por la ciencia política.

En ese sentido, se ha afirmado que la ONU ha aplicado las estrategias de la construcción de Estados por medio de sus MMP (Chesterman, 2004) y como es notable, los indicadores y objetivos de la construcción de la paz son ostensiblemente similares –por no decir idénticas- al reforzamiento de los factores de estatalidad de un país, pero por razones diplomáticas se ha negado darle el nombre de construcción de Estados (Chandler, 2006).

Continuando con la idea de la cooperación internacional, el mecanismo cooperación que estudiamos, la Construcción de Estados, se da después del conflicto político y fundamentado en los principios de la llamada intervención humanitaria. La intervención humanitaria podría brevemente definirse como la norma en la sociedad internacional en la cual se hace permisible la intervención militar cuando los gobiernos cometen violaciones masivas contra sus ciudadanos o el país caiga en una guerra civil (Bellamy y Wheeler en Baylis, J. Smith, S. Owens, P, 2008: 253). Expondremos las ideas sobre la intervención humanitaria y su relación directa con la construcción de Estados.

La idea de la intervención humanitaria surge con la idea de la “guerra justa”, devenida desde las concepciones originales de Cicerón, que explica que hay momentos y situaciones en las cuales se configura la idea de la “guerra justa”, en varios casos, trata sobre la consideración moral sobre aquello que se debe hacer, lo que Kant llama el imperativo categórico (Bellamy, 2006), el llamado *Jus ad bellum* se configura en varios criterios, el principal y que nos interesa es el criterio de la causa justa, usada para pensar sobre la necesidad de una guerra a favor de una causa la cual sea necesaria y moralmente necesaria de defender.

La intervención humanitaria vivo sus tiempos más importantes en la década de 1990, cuando las Naciones Unidas, la OTAN y Estados Unidos llevaron los más importantes ejemplos de intervención humanitaria (Weiss, 2004: 136). Los casos más destacables fueron Somalia, Timor Oriental, Kosovo, Bosnia y Herzegovina, Ruanda y la intervención del conflicto Iraq-Kuwait, en los cuales la causa justa a defender fue los derechos humanos y civiles de las poblaciones sometidas a situaciones comprometedoras como genocidios y violencia étnica. Los casos tuvieron diferentes resultados, en el caso específico de Estados Unidos y la OTAN fueron algunos llamados “desastrosos” y en algunos primeros casos de

las Naciones Unidas se consideró a sus primeras MMP igualmente poco funcionales (Weiss, 1999: 82-87), a pesar de ello, las MMP fueron consideradas más eficaces sobre todo en la capacidad de detener conflictos inmediatos (Bellamy, 2006).

En 2001, la Comisión Internacional en Intervención y Soberanía Internacional (ICISS por sus siglas en inglés) con apoyo del gobierno de Canadá basado en un panel de expertos y miembros de la Asamblea General de la ONU publicó un reporte por el cual propuso una forma de causa justa para la intervención humanitaria, a lo cual fue concebido como la “Responsabilidad de proteger” cuando un Estado es incapaz de proteger a sus propios ciudadanos o incluso los aterroriza de manera sistemática, proponiendo que por medio del artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas se debería proteger a la población bajo el principio de protección de la paz y seguridad internacional, dividiendo las responsabilidades en la responsabilidad de prevenir, la responsabilidad de proteger y finalmente la responsabilidad de proteger, se da bajo los principios de pérdida amplia de vidas y de genocidio étnico, formada la “Responsabilidad de proteger” como el último recurso de la comunidad internacional si se da un caso de esta naturaleza (Weiss, 2007).

A partir de la publicación de este reporte, en 2005 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución resultado de la Cumbre Mundial organizada ese año, la resolución A/RES/60/1 del 24 de octubre se aprobó la adopción del principio de “Responsabilidad de proteger” que propuso la ICISS como responsabilidad del Consejo de Seguridad de la ONU. Además se aprobó la creación de la Comisión de Construcción de la Paz y de la creación del Consejo de Derechos Humanos.

A pesar de su aprobación, varios Estados se opusieron a este criterio, sobre todo parte de los intérpretes restrictivistas de la intervención humanitaria, donde se cuestiona la legalidad de la intervención humanitaria y la responsabilidad de proteger, basado en la idea de soberanía de la misma Carta de la ONU (Chesterman, 2001). A pesar de ello, las intervenciones humanitarias posteriores fueron justificadas por medio de los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas que autorizan el uso de la fuerza militar en casos de amenazas a la paz y la seguridad internacional como lo propuso la ICISS.

La intervención humanitaria se vincula directamente con la Construcción de Estados por medio de la “responsabilidad de construir”

que propone la ICISS (2001: 39-44). Se establece que los organismos o países que estén en el proceso de intervención humanitaria están responsabilizados en actuar y planear una reconstruir después de cumplir con los objetivos primarios de la intervención, con un alto compromiso de la sociedad civil del país y cumpliendo que haya los suficientes para la misma y postula la construcción de la paz como el método único por el cual los países deben llevar los procesos post-conflicto. En especial razona las responsabilidades en materia de seguridad, justicia, reconciliación, desarrollo y sobrepone dos factores principales, una administración hecha por las Naciones Unidas por medio de una MMP y de limitar la intervención militar a favor de la propiedad de la soberanía de la población local.

La Construcción de Estados se da en el contexto de países los cuales han pasado por conflictos armados y por medio de que la comunidad internacional decide establecer una MMP después del mencionado conflicto. La intervención humanitaria y la “responsabilidad de proteger” han sido el fundamento por el cual las Naciones Unidas han comenzado sus operaciones y procesos de Construcción de Estados, y en razón de ello, el interés de los Estados por su compromiso en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

De esta manera hemos contextualizado la agenda de los Estados débiles con la de la construcción de la paz y esta a su vez con la de la intervención humanitaria. Estas agendas se concretan con la agenda de la reconstrucción donde entra a discusión la construcción de Estado. ¿Por qué se da esta agenda? explicamos a continuación de manera breve porque los Estados colaboran por medio de los organismos internacionales y el interés geopolítico que involucra la construcción de Estados por medio de la intervención humanitaria.

#### **1.4. Geopolítica de la intervención humanitaria y la cooperación internacional**

Una cuestión que queda al margen de la explicación de por qué se da la intervención humanitaria y el interés de los Estados Unidos en dicha temática es porque los organismos internacionales actúan de esta manera. La mecánica geopolítica y la mecánica de la cooperación internacional son parte de esa explicación.

Fixdal y Smith mencionan que la discusión de la intervención humanitaria trasciende las fronteras sobre el idealismo en relaciones internacionales, ya que esta se basa en ideas explícitas sobre la guerra justa, lo cual estimuló una discusión amplia entre el neorrealismo y el neoliberalismo en relaciones internacionales (1998: 283-285). Coloca la búsqueda del poder y el interés de los Estados en el contexto de los organismos internacionales y la ideología idealista y liberal en el contexto del uso de la fuerza por interés de los actores internacionales.

Para entender las ideas geopolíticas sobre la relación del poder y la región, es primero necesario entender la idea del poder, que desde la visión de Nye (1990b) es la capacidad de un Estado de cumplir sus objetivos. En específico menciona que el poder en la nueva era se expresa sobre todo bajo el balance de poder entre los Estados en un contexto complejo de interdependencia.

El poder desde la visión de Hart (1976) se puede ver desde tres perspectivas, desde el control sobre los recursos, el control sobre los actores y el control sobre los eventos y los resultados. Si consideramos la intervención humanitaria como una forma de poder para controlar eventos y resultados, siendo la “responsabilidad de proteger” el objetivo de los Estados en este contexto.

En la idea de Nye (1992), el orden mundial se expresa de manera patente con el cambio de las formas de su propia manifestación, ahora no siendo el poder militar el cual funciona como único elemento de poder, sino también las relaciones internacionales y transnacionales debido a la cooperación internacional y la economía cada vez más global.

El poder se manifiesta más complejo necesitando de influir en el contexto de la interdependencia compleja. Se expresa sobre todo el caso para los Estados Unidos pero también aplicable para los demás países, que ya no es el uso del poder militar y los recursos como se manifiestan las relaciones entre Estados, sino el llamado “poder suave” o “poder inteligente”. Los Estados cambian la idea de los recursos por la persuasión y el uso de los escenarios como las relaciones económicas globales y la interdependencia política en el marco de los organismos internacionales como instrumentos de influencia sobre el orden global (Nye, 1990a), como también lo manifiesta Fukuyama (2004: 9-13 y 139-173) al argumentar a favor de la Construcción del Estado y la intervención humanitaria.



El interés geopolítico de la intervención humanitaria se basa sobre todo en la influencia en los resultados del orden global y la influencia que los países juegan los casos de la “Responsabilidad de proteger”. Lo que suceda en un Estado débil y la capacidad de los Estados en influir en los resultados que ellos establecieron como objetivos es una forma en la cual los Estados hacen patente su rol en el balance del poder global.

En la teoría de las relaciones internacionales se estudia el juego los intereses de los actores estatales en el escenario internacional en búsqueda de responder por que los mencionados les interesaría participar en tareas de cooperación internacional, en el caso específico, de participar a favor de las MMP de la ONU, ante ello, el marco de la teoría neoliberal en las mismas relaciones internacionales ofrecen una respuesta sobre los incentivos que da la cooperación en los actores internacionales.

Ante el escenario de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional creó mecanismos para la contención de la guerra y cualquier amenaza a la seguridad internacional. La creación del marco institucional de las Naciones Unidas es una forma de contención y de limitación a la racionalidad de los actores estatales (Keohane, 2001). La contención de la racionalidad que pueda provocar conflictos por medio del CSONU y su capacidad de autorizar el uso de la fuerza es una forma de incentivación en las instituciones internacionales para cooperar (Keohane, 1998).

Como hemos visto, los estudios alrededor de los organismos internacionales se centran en cómo estos cumplen los principios liberales de la cooperación (Katzenstein, Keohane y Krasner, 1998). Basados en la idea inicial de Immanuel Kant de la paz perpetua la cual ha evolucionado en el principio de proteger los valores liberales en el campo de lo internacional.

Conseguir cooperación entre los actores es complicado, se debe principalmente a dos factores principales. El primero son los objetivos y valores mutuos de los actores internacionales (Axelord y Keohane, 1985). El segundo es la capacidad de reciprocidad entre los actores por obtener apoyo al interés nacional (Keohane, 1986). En el marco de nuestro análisis la cooperación internacional relacionada con la construcción de la paz está en función del interés de los miembros del CSONU por la agenda de la paz, así como de la limitación de riesgos a la seguridad internacional que puedan afectar los intereses de los Estados.

Ante ello, se presenta el principio de interdependencia de los actores estatales en el contexto de los organismos internacionales (Keohane y Nye, 1998). Los sucesos de una región del mundo son activamente problemáticas para otras regiones. La intención de limitar el conflicto y proteger los principios liberales de la doctrina de la paz son impulsos para los actores para seguir los principios de la cooperación internacional.

Para los fines de la teoría neoliberal de las relaciones internacionales, los actores estatales se manifiestan en los regímenes internacionales en función de la cooperación y la interdependencia compleja (Hay, 2002: 22-23). Para nuestro caso específico, existe el régimen internacional de la agenda de construcción de la paz, así como de la cooperación a favor de las MMP, y la relación de interdependencia en razón de la seguridad internacional que establece la carta de las Naciones Unidas, la aspiración a la seguridad regional.

La construcción de Estados se enmarca en la construcción de la paz y esta como una forma de cooperación internacional. Los actores internacionales actúan por medio de las MMP para la formación de instituciones políticas en Estados débiles debido a que cooperan a favor del régimen internacional que se ha establecido por las Naciones Unidas. Se da una relación de interdependencia compleja entre los Estados débiles y aquellos Estados que tienen intereses en los Estados débiles. Los Estados débiles han tenido apoyo por medio de las MMP de parte los países los cuales han sido previamente potencias colonizadoras, lo cual pone de relieve el interés y la interdependencia por lo cual algunos Estados cooperan a por medio de las MMP de las Naciones Unidas.

Con el contexto creado revisaremos desde la ciencia política cómo funciona la Construcción de Estados enfatizando un aspecto fundamental. Las relaciones internacional sólo contemplan como hemos visto hasta ahora la toma de decisiones de los actores internacionales pero no la planeación y la ejecución de estas decisiones. El estudio que hemos hecho hasta el momento solo revisa la toma de decisiones internacional pero no el funcionamiento interno de la construcción de Estados que necesita ser vista desde la ciencia política.

### **1.5. La construcción de Estados Nación en la literatura**

Los dos primeros autores los cuales estudiaron con profundidad el concepto de construcción de Estados fueron Charles Tilly (1975) y Karl Deustch con William Foltz (1963). Para ambos había discusiones diferentes sobre el concepto pero coincidían en lo esencial; pensaban no es la formación de un Estado por su propio devenir histórico sino como parte de la intervención humana planeada.

En el caso de Tilly, se menciona que la construcción (que en inglés podía usarse como *making* o *building* de manera indistinta) se relacionaba directamente a la creación de instituciones las cuales pudiesen mantener un control sobre una zona territorial, con autoridad centralizada impersonal, diferente de cualquier otro tipo de organizaciones y que mantuviese una fuerza tal para mantener el ya mencionado monopolio legitimo de la fuerza. Estos factores los llamaba de estatalidad y en base a ellos figuraban sus conclusiones (1975: 17).

En el caso alternativo de Deustch y Foltz, la construcción no es precisamente del Estado sino de la nación. A la nación hay que formarla por medio de la integración de los actores políticos y sociales fundamentales de un país para que se puedan coordinar bajo la imagen de una nación en común (1963: 3-16).

En el caso de ambos, se habla de dos procesos diferentes, similares porque toman el hecho de construir sobre una comunidad política en un territorio determinado, pero uno se enfoca en el aspecto de las instituciones y el segundo de las comunidades sociales las cuales conforman al Estado. Académicos han llegado al acuerdo que el proceso predominante es el de construcción de Estados devenido del entendimiento anterior de la construcción de naciones (Berger, 2006).

Es preciso mencionar que la nación, diferente al Estado, se conforma de grupos étnicos y culturales comunes en un territorio definido que buscan fines políticos comunes y que para su convivencia cuentan de identidad, tradiciones, valores y memoria histórica que forman comunidad política (Akzin, 1968). Es decir que solo se trata de un elemento del Estado.

En la visión del clásico Renan (1882) al Nación es la conformación misma de la historia de una comunidad, de elementos históricos y políticos y sociales devenidos de la historia nacional. En ese mismo sentido Benedict (1993) sostiene que la Nación es una comunidad

imaginada y construida por los pobladores y su sentimiento identificado por regiones geográficas específicas. En el entendimiento de este elemento del Estado que es la Nación, la imaginación colectiva de comunidad se plasma justo en los momentos en que ellos son capaces de entrar al camino de su historia sin necesidad de conocerse, es pues el sentimiento nacionalista y el patriotismo.

Sería minimalista asumir una posición por sólo la nación como elemento a discutir, más cuando los problemas de los Estados débiles pueden superar la dimensión de la nación.

La discusión del término ha sido preeminentemente dominada por organismos internacionales y *think tanks*. Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la construcción de Estados se concibe como el proceso de encontrar solidaridad y limitación de los conflictos étnicos para comprometerse con la construcción del Estado (OECD, 2008). Visión coincidente con la de Deustch pero igualmente limitada.

Para completar la idea, lo que en la visión de la construcción de naciones es necesario para la construcción de Estados es la necesidad de entender la identidad nacional y la legitimidad son para que el Estado pueda ejercer autoridad sobre los ciudadanos (Russell, 2005).

El *think tank* RAND comenzó a indagar sobre la construcción de Estados nación por medio del estudio del nivel de intervención de los Estados Unidos en varios países y sobre todo los esfuerzos precedentes necesarios para la estabilización política. Notaron intervención internacional militar como la mejor vía posible para evitar conflictos armados (Dobbins *et. al.*, 2007: xix).

Para Paris y Sisk (2009), la construcción de Estados no es lo mismo que construcción de la Paz ya que uno puede ser herramienta del otro. Las herramientas propuestas por RAND consisten en la creación de estructuras institucionales y crear un nivel de prioridades (Dobbins *et. al.*, 2007: xxiii):

- 1) *Seguridad*: Conservación de la paz, reforma de seguridad, sistema de justifica y Estado de Derecho.
- 2) *Ayuda humanitaria*: Retorno de refugiados y desplazados, hambruna y falta de vivienda.
- 3) *Gobernanza*: Restauración de la administración pública y renovación de los servicios públicos.

- 4) *Estabilización económica*: Renovación y formación de una moneda sólida e integración comercial segura.
- 5) *Desarrollo*: crecimiento económico, reducción de la pobreza y creación de infraestructura.
- 6) *Democratización*: Construcción de partidos políticos, prensa libre, sociedad civil y crear estructuras electorales.

La construcción de Estados debe apoyar a los Estados débiles en alcanzar una estabilidad. Call y Cousens (2007) mencionan que significa alcanzar que esos Estados sean sostenibles sin la necesidad de asistencia externa. En el mismo orden de ideas los dos principios fundamentales de la construcción son la estabilización y reconstrucción (Dobbins et. al., 2007).

Para Jones y Chandran (2008) la construcción de Estados refiere a la a las acciones nacionales e internacionales deliberadas para establecer o reforzar las instituciones estatales para construir capacidad gubernamental y legitimidad con el fin de establecer relaciones efectivas entre el ciudadano y Estado.

En la perspectiva de Flora, Stein y Urwin (1999: 98) la construcción del Estado Nación es sistémica y se basa en cuatro estructuras sistémicas, en la diferenciación económica y territorial –las ciudades-, la organización para los conflictos externos –los militares-, la consideración y regulación de los conflictos internos –el poder judicial- y las diferencias simbólicas y culturales –las religiones-.

Para la OCDE es necesario considerar los dilemas estratégicos de organización, tales como los procesos políticos que suceden en el Estado. Los dilemas estratégicos son las relaciones Estado-Sociedad, la legitimidad del Estado y las expectativas sociales del Estado (OECD, 2010: 33-55). La OCDE establece que los factores Estatales fundamentales a reformar con la asistencia externa es el Estado de Derecho y acceso a la justicia, la seguridad, el sistema impositivo y la capacidad estatal de manejar el desarrollo económico (OECD, 2010: 80-107).

El proceso de construcción de Estados tiene de dificultades inherentes. La *International Peace Academy* afirma que uno de los problemas principales ha sido la implementación a contracorriente de sistemas democráticos debido al conjunto de situaciones problemáticas. Los Estados débiles tienen poblaciones civiles en peligro, economía e

infraestructura dañadas y diferencias político-étnicas profundas, por lo cual impulsar una democracia liberal podría no ser el mejor modelo (International Peace Academy, 2003: 3-4). La sugerencia de *International Peace Academy* es la prevención de conflictos y de elementos de debilidad estatal, hacer diálogos incluyentes en busca de la paz, detener el impacto de los exilios y las diásporas, detener a los actores que “arruinan” los procesos de negociación y al crimen organizado, enfatizando en la importancia del Estado de Derecho y las reformas de seguridad.

Francis Fukuyama expone que la construcción de Estados es sencillamente la construcción de nuevas instituciones gubernamentales y el fortalecimiento de las ya existentes. En su exposición sostiene que es necesaria la construcción de Estados ya que gran parte de los problemas contemporáneos se generan en los Estados débiles necesitados de este instrumento internacional (2004: 9).

En las partes más críticas de la construcción de Estados es la legitimidad social de las fuerzas de asistencia en el terreno. Como hemos visto la mayor parte de los casos exitosos ha sido por las MMP de la ONU por el principio de aceptación de las partes, a diferencia de casos de construcción implementada por Estados Unidos donde la intervenciones han sido erróneas y poco profundas, lo cual causo violencia y rechazo de las fuerzas internacionales de asistencia (Barnett y Zürcher en Paris y Sisk, 2009: 23-51).

Una serie de dificultades inherentes de la construcción es que la coordinación de todos los actores involucrados es crucial. Usualmente participa más de una sola agencia y organismo en los esfuerzos de construcción, por ello si estos no van en una misma dirección e implementados estratégicamente, pueden ser elementos que hagan lento e incluso saboteen políticas específicas. La coherencia y dirección son claves o los esfuerzos fracasarían (Paris en Paris y Sisk, 2009: 53-78).

Ronald Paris y Timothy D. Sisk en una revisión crítica establecen los dilemas y problemas en la implementación de la Construcción de Estados (Paris y Sisk, 2009: 305-313):

- a) *La intervención externa inhibe el autogobierno*: Debido al hecho que la intervención extranjera siempre resulta invasivo, puede determinar problemas de legitimidad y en otros casos de

- sustentabilidad de los gobiernos surgidos de los procesos de Construcción.
- b) *El control internacional establece quién es el “dueño de lo local”*: Es decir, se determinar desde el marco internacional la pertenencia nacional de los habitantes, lo cual es un problema importante de implementación y realización para un Estado autónomo y sustentable.
  - c) *La construcción de Estados necesita romper con el pasado y reafirmar su historia*: El elemento identitario de la historia es clave, la cuestión de dejar el presente conflicto con todo y sus prácticas políticas y poder reafirmar un orgullo nacional son elementos difíciles de conciliar en poblaciones venidas del conflicto que pueden ser reacias a los valores nacionalistas.
  - d) *Los valores universales son promovidos como soluciones locales*: Es prudente determinar que al implementar soluciones con valores occidentales en países que no lo son pueden causar problemas de implementación, lo cual puede generar tensión en el ejemplo de un país con valores políticos patriarcales donde se implementa una democracia liberal.
  - e) *Los imperativos de corto plazo causan conflicto con los objetivos a largo plazo*: Debido a que los objetivos emergentes de pacificación y consolidación de la paz en una zona requieran por ejemplo de combatir de actores los cuales podrían en acuerdos políticos institucionales traer sustentabilidad a la idea del Estado, hay una dificultad en empatar ambos tipos de objetivos o el aplazamiento de algunos.
  - f) *El dilema de las “marcas”*: Esto quiere decir, debido a la intervención internacional, el tamaño e influencia de esta intervención que tipo de incompatibilidades puede causar al momento de levantar la presencia exterior del país.
  - g) *El dilema de la dependencia*: Se trata que el nivel de ayuda financiera, humanitaria y en asistencia haga difícil que el país en cuestión tenga elementos para sostenerse sin intervención exterior.

Por ello, la sustentabilidad de la nueva estabilidad del Estado que haya pasado por el proceso de construcción es un factor esencial. Los arreglos de la asistencia internacional que no hayan pasado por los dilemas mencionados no tendrán retrocesos notables y evitaran la des-

institucionalización después de un esfuerzo colectivo por la estabilidad estatal.

Ante estas dificultades inherentes, los autores mencionan herramientas y procesos específicos para lograr la construcción de Estados, la propuesta de Brahimi es la siguiente (2007: 4-15):

- a) Creación de Constitución;
- b) Procesos electorales;
- c) Reintegración y reconciliación nacional;
- d) Estado de Derecho.

Congruente con ello, Brahimi propone la llamada “Huella ligera”, es decir, que la asistencia exterior para la construcción de Estados no exceda del tiempo que debe permanecer y potencializar el uso de los recursos que existan en el Estado para su consolidación (2007: 17-20).

Para la literatura en general hay varios actos en que se consensan son necesarios para la construcción de Estados (Chr. Michelsen Institute, 2007: 1-3):

- a) Seguridad
- b) Administración pública y gobernanza
- c) Justicia, incluidos los derechos humanos
- d) Reforma económica y recuperación
- e) Representación política y transparencia
- f) Reintegración pos-guerra

Como podemos observar, se puede ya delimitar un concepto de construcción de Estados. La construcción de Estados es la intervención de organismos internacionales legitimados para ello que tiene como objetivo la formación de instituciones que aumenten el grado de estatalidad fundamentado en los elementos clásicos del Estado, gobierno, la nación, el desarrollo económico, la administración pública, el estado de derecho y agregaríamos un quinto conocido en la teoría jurídica del Estado, el reconocimiento internacional.

Fukuyama interviene en la discusión y afirma que la agencia adecuada para la construcción del Estado es otro Estado con fortaleza para poder determinar las necesidades internacionales sobre el tema.



Defiende en su caso a Estados Unidos, aduciendo que las Naciones Unidas no tienen por sí mismas fuerzas para esa tarea (2004: 172-173).

Pero como hemos visto en caso de Paris y Sisk, la intervención extranjera exacerbada puede causar problemas a la hora de la misma implementación de la construcción de Estados. Como hemos visto los principios de las MMP se sostienen bajo la anuencia y legitimidad por parte de las autoridades locales.

Insistimos en un punto fundamental, la ONU ha aplicado la construcción de Estados en el sentido de la construcción de la paz. Tanto Chesterman (2004), Chandler (2006) y Brahimi (2007) han insistido que la ONU ha aplicado esta metodología consistentemente, pero que debido a razones diplomáticas no ha asumido de manera pública.

La ONU ha tenido diversos resultados de construcción de Estados en varios países que en nuestra investigación es revisar como ha funcionado la construcción en diversos casos de Estados débiles donde las MMP han sido desplegadas en su momento. Esta revisión se debe hacer desde la ciencia política. Se es también posible afirmar según Miller (2010) que la ONU ha resultado mejor agente que Estados Unidos en este esfuerzo, el caso de Iraq y Afganistán son evidencia de ello.

A continuación revisaremos porque la Construcción de Estados significa en el contexto de la ciencia política una revolución paradigmática.

### **1.6. La revolución científica de la construcción de Estados**

La construcción de Estados puede considerarse como una revolución científica en términos de Kuhn (1986). Dentro de la ciencia política ha habido un cambio de la discusión sobre el Estado. Se ha limitado la discusión del origen y formación del Estado como proceso histórico y ahora se discute sobre si se diseñar al Estado de manera intencionada y explícita. En ese sentido el Estado no es un fenómeno nada más, es sobre todo un orden político e histórico en la concepción clásica de Maquiavelo (1968), Huntington (1968) y Morgenthau (1948: 108).

La ciencia política en diversas etapas estaba desestimando al Estado como una categoría válida, sustituyéndola por gobierno, régimen o sistema. Pero ante la necesidad de responder preguntas que iban más allá de los conceptos antes mencionados, a finales del XX el Estado fue revalorado en la disciplina (Skocpol, 1982).

El Estado no es un ente que siempre haya existido en el orden político y social desde que la humanidad existiese. En muchas ocasiones determinar su origen puede ser difícil, pero es fundamental para el estudio del mismo (Bobbio, 2006: 68-70).

En el caso de Engels, el Estado es la determinación de un orden político que pueda proteger a la propiedad privada, con ello se dio el nacimiento del Estado ateniense (1999: 85-87).

En la concepción de Jellinek sostiene que se refiere mas a la formación de los ciudadanos libres en la Ciudad-Estado (2004: 283-292). El Estado para Jellinek tiene dos etapas, la primera es el Estado antiguo formado por características diferentes a las que hoy conocemos en el que podemos llamar el Estado moderno.

El Estado es visto como protección de la propiedad privada en Engels. En el caso de Maquiavelo como aquello superior a los hombres de los principados (1968: 29-43). La expresión de las decisiones de un pueblo soberano para Jean Bodin (Sabine, 1994: 317-319). La concepción de una persona ficticia para refrenar a los hombres de la barbarie para Hobbes (Sabine, 1994: 362-365). Para Rousseau es más bien el contrato de conservación de la voluntad de la mayoría (Sabine, 1994: 447-449). Todas son concepciones del Estado antiguo y moderno que no se contraponen y más bien complementan el entendido del mismo que tienen su fortaleza y distinción en ser el monopolio legítimo del uso de la fuerza para Max Weber (Weber, 1972: 82-85).

Incluso en el análisis histórico de las formas del Estado puede observarse que no había consenso sobre el Estado a como es visto en la actualidad. El Estado helénico solo consiste en organización. El caso del romano se avanza con la visión de la República y el derecho. Las monarquías sin territorios definidos de las guerras de tiempos de la Edad Media que compartían el poder con los señores feudales (Jellinek 2004: 286-311). Es decir, tenían elementos parecidos al Estado pero no completos a la concepción del Estado moderno en que nos encontramos.

El Estado moderno puede verse plasmado de manera clara con la *Paz de Westfalia*, conjunto de tratados de paz escritos entre 1646 y 1648 para terminar la guerra de los treinta años del Sacro Imperio Romano y la guerra de los ochenta años entre España y los Países Bajos. Estos tratados, resultado de la primera gran conferencia diplomática que tuvo origen con delegados de toda Europa, dieron como medidas principales la delimitación territorial de los gobiernos y reinos por acuerdo conjunto,

del respeto de la soberanía y los gobiernos internos. Con ello se dieron los elementos claros del orden estatal histórico, el orden sería de territorios soberanos delimitados con poblaciones con nacionalidades reconocidas y reconocidos entre ellos con gobierno propio como es visto en la Convención de los Derechos y Deberes del Estado.

Con el proceso de modernización que se comenzó a dar en las monarquías europeas, los movimientos liberales motivaron dos cambios. En primer lugar la desvinculación de esas monarquías del poder del Vaticano –secularización- y con ello la limitación de los monarcas como jefes de Estado. En segundo término el cambio del orden económico que limitó el poder de los señores feudales con la industrialización (Tilly, 1975). Este dio como resultado la llamada centralización del poder en el Estado (Gozzi en Bobbio et. al., 2006: 541-551).

El proceso de la formación del Estado es además un proceso de aparición natural consecuente de la determinación de los hechos históricos. Es decir, a pesar de ser un fenómeno humano, no es precisamente una construcción humana planeada, sino una formación ante las contingencias mismas y que se basa en órdenes históricos y sociales determinados.

Siendo más claros, la determinación de un territorio, la identidad nacional de una población para que reconozca la legitimidad de su gobierno, una sociedad establecida y sólida, además de conseguir el reconocimiento internacional no son procesos sencillos y suelen darse por medio de procesos históricos.

Es por ello que la visión de la historia de la formación de un Estado es fundamental para entender a los Estados débiles y como ayudar a estos a formarse. La debilidad estatal por la falta de consolidación de sus elementos da cuenta de la necesidad de acelerar de manera artificial y controlada un proceso que se da de manera natural y desordenada como lo es la construcción de Estados nación.

La palabra construcción es un término ingenieril que es la intervención del humano para edificar un elemento único de forma estructural para ser sólido. Hacer una conversión a las ciencias sociales de un término que trata de intervenciones físicas de materiales sin determinaciones sociales es complejo. El Estado es una institución y por ello la construcción se da por medio de la intervención socialmente aceptada del humano.

La revolución científica consistió fundamentalmente en romper con el paradigma del Estado formado de manera autónoma a la formación del Estado de manera humana y planeada. Consiste el diseño de instituciones políticas y sociales que puedan cumplir roles esperados para sostener el orden en sociedades en cambio (Huntington, 1968). La revolución fue pensar al Estado como un ente ostensible de modificarse.

### **1.7. Perspectiva del nuevo institucionalismo histórico**

El conjunto teórico que dará sustentabilidad a nuestro estudio será el nuevo institucionalismo, referido en general a la importancia de las instituciones que a su vez concatenan la conducta social a contextos y arreglos institucionales.

El concepto más claro de institución es sin duda el de Douglass C. North (2001: 13):

“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las instituciones ideadas por el hombre, que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el método en el que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, lo cual es clave para entender el cambio histórico.”

La teoría del nuevo institucional es la tendencia más reciente sobre el estudio de la política y parte de dos hechos fundamentales, el primero es establecer que el todo conjunto social y político debe ser estudiado por medio de sus instituciones políticas y sociales: en segundo vuelve al objeto de estudio de la institución y el regreso a la conducta política en instituciones como factor de análisis político, el cual fue abandonado en la primera mitad del siglo XX en la ciencia política (Hay, 2002: 14.57).

El contexto fundamental es que el nuevo institucionalismo vuelve a abreviar de la teoría de Weber para entender categorías y tipos sociales, además de ser un regreso a entender la cultura política y la organización social (March y Olsen, 1984: 749-783).

¿Por qué se le llama nuevo institucionalismo? Para James March y Johan Olsen quienes dieron inicio a los estudios de lo institucional lo hacen en el contexto del regreso de las categorías del Estado a la ciencia política (Peters, 2003: 33), ya que retoman el viejo contexto de analizar instituciones de la filosofía política clásica pero lo anuncian al nuevo

institucionalismo como una revolución de la ciencia política que toma el contexto colectivo e las instituciones para explicarlas.

Para March y Olsen las instituciones son normativas y organizacionales, el primero como efecto de las pautas conductuales que estas toman para la determinación de lo social, y la segunda como forma de expresión fundamental de cómo se da el desarrollo social en normas y expresiones comunicativas. Estas cumpliendo con la lógica organizacional de las instituciones, es decir, la lógica de lo apropiado.

Hay un debate especial, ¿Cuándo inicia una institución? y ¿Qué diferencia hay con una organización? La primera proviene para Douglass North, que explica que estas existen en el contexto de las necesidades e interés de los grupos sociales, los cuales tienen mayor poder de organización, no surgen solos, nacen en el contexto de necesidades sociales emergentes (North, 2001: 29). Y ante la segunda pregunta, no ha habido consenso exacto de sus implicaciones y límites –mayor problema del institucionalismo- pero la formalidad y la efectividad social son claves.

La formalidad es explicada, en que una institución puede ser formal o informal, la organización debe ser obligatoriamente formal, como la necesidad de su presentación en contextos sociales y legales, cuando una institución se forma, no necesita de la legalidad como para definirse (Peters, 2003: 51-55).

Dos elementos más sobre las instituciones para comprenderlas es que, como son pautas de conducta, su diseño es fundamental, ya que el diseño definirá las pautas de conducta en el contexto de cómo funcionarán y si cumplirán con sus fines (Peters, 2003: 56-65). Es por ello que la teoría institucional nos parece la más apropiada para darle efectividad instrumental a la construcción de Estados nación, ya que el cambio institucional y el diseño institucional serán nuestras herramientas para lograr ese fin, las instituciones como medio para lograr transiciones y desarrollos políticos con estabilidad Estatal.

Hay diversas perspectivas teóricas para abordar el nuevo institucionalismo. Entre ellas existe el nuevo institucionalismo de la elección racional, el histórico y el internacional. Ante ellas explicamos porque no abordaremos este estudio desde la perspectiva de la elección racional ni la internacional.

La perspectiva internacional del nuevo institucionalismo explica cómo un contexto de instituciones internacionales puede limitar el actuar del

Estado (Peters, 2003: 190-193). Pero este estudio es de ciencia política ya que su finalidad no es estudiar en el marco de las instituciones las decisiones de los actores internacionales. El objeto de este estudio es evaluar desde la ciencia política cómo funciona la construcción de Estados y el actuar de los organismos internacionales, en este caso la ONU, es solo contextual y circunstancial.

La perspectiva de la elección racional del nuevo institucionalismo explica en el marco de las instituciones la decisión pública (Peters, 2003: 72). El problema fundamental para nuestra perspectiva es que la racionalidad en procesos históricos complejos es limitada. Asumir la racionalidad de los actores en procesos históricos con una fuerte carga cultural es desvirtuar el carácter institucional de los cambios del Estado. La subjetividad cultural que contempla la cultura institucional no es compatible con la racionalidad abierta, la limita y la modifica.

De entre las corrientes teóricas institucionales fundamentales retomamos el nuevo institucionalismo histórico, que para Theda Skocpol (1995) se basa en que las instituciones tienen contextos temporales históricos, y por lo tanto que cuando una institución se haya diseñado es posible que esa decisión tenga un proceso de inercia importante, que determine generaciones políticas.

La perspectiva histórica define que las decisiones que formaron instituciones tienen contextos históricos determinados y por lo tanto que son acuerdos que tienen formas culturales para las sociedades, perspectiva aportada por Hall y Taylor (1996: 937), los factores contextuales de largos procesos históricos son importantes en la visión del nuevo institucionalismo histórico.

Los actores institucionales actúan en esta perspectiva a según del cálculo de lo que tenga conveniencia y sobre el contexto cultural en el que se encuentren, define que los actores están en función condicional de los arreglos institucionales para dar certidumbre y formar sus acciones (Hall y Taylor, 1996: 939).

Lo que nos permite avanzar es que el cambio de las instituciones se da en una relación entre instituciones y acciones, se basa en el juego de las relaciones de poder entre los actores que juegan al cambio institucional y que su metodología de análisis nos permite entender el desarrollo histórico del cambio de las instituciones (Hall y Taylor, 1996: 940-942).

La perspectiva del nuevo institucionalismo histórico permite observar el elemento estructural e ideal de las instituciones políticas para su

estudio. A saber sobre las instituciones fundamentales que se sostienen por medio del tiempo y las ideas que las fundamentaron como las legislaturas o el gobierno (Peters, 2003: 104-105).

El énfasis de nuestra investigación es sobre que sucede con las instituciones después de su creación. En el nuevo institucionalismo histórico la importancia de la creación y de la permanencia de las instituciones explica como estas funcionan (Peters, 2003: 105-106).

Una de las dificultades inherentes del nuevo institucionalismo histórico consiste en identificar y explicar el cambio institucional. La diversidad de conceptos que explican al cambio institucional varía desde “equilibrios intermitentes” hasta “coyunturas críticas”, pero ninguno de estos conceptos puede precisamente explicar el cambio institucional (Peters, 2003: 106-109).

La perspectiva del nuevo institucionalismo que ha logrado darle explicación y espacio suficiente al cambio institucional es la que proponen Thelen y Mahoney (2010) ya que proponen un esquema para explicarlo. En la perspectiva de los autores lo fundamental es explicar cuáles son los motores del cambio histórico de largo plazo que ha definido a las sociedades políticas. La perspectiva de los autores es adecuada para nuestra investigación ya que el foco de la misma es el cambio institucional histórico y el desempeño posterior.

Como veremos con mayor detalle en la metodología de los estudios de caso a comparar, la metodología del nuevo institucionalismo histórico se basa en la idea que el cambio de la distribución del poder y las actitudes de los actores a cambiarlas son los motores del cambio en las instituciones (Thelen y Mahoney, 2010: 4), y para darle profundidad a la variable del cambio por medio de la distribución del poder que pueda generar al cambio institucional gradual y endógeno -a diferencia de otros institucionalismos- es por medio de la teoría de los jugadores con veto de Tsbelis (2006), con la cual Thelen y Mahoney explican como los actores pueden empujar el cambio institucional (2010: 17-19).

La perspectiva institucional histórica a final de cuentas contextualiza el cambio político y lo coloca en el centro de la discusión. Evaluar la permanencia de instituciones en el tiempo optimiza el ver si las estrategias para construirlas funciona. La clave de la estabilidad política que hacer permanecer a un Estado es precisamente la permanencia institucional.

El nuevo institucionalismo histórico es la perspectiva que mejor explicar el cambio institucional en casos de Estados, su forma de cambio gradual y la metodología implican ver los largos procesos históricos de la construcción de Estados Nación en Estados débiles.

### **1.8. Perspectiva de la teoría de las transiciones**

La mayor base de elementos teóricos que nos pueden ayudar a entender la fase más complicada de la construcción de Estados, es la teoría general de las transiciones, la cual ha sido desarrollada con el contexto histórico de la ola democratizadora que mencionaba Huntington (1993).

La modernización y la transición han sido dos de los ejes importantes que han influido en la ciencia política comparada, sobre todo como menciona Vidal de la Rosa (2006: 56), ha habido una tradición con una visión ideológica desde los Estados Unidos, motivada por tres factores, el primero la coincidencia que los objetivos de modernización y democratización coincidieron con la política exterior de los Estados Unidos, en segundo lugar que ello inspiró los estudios de política comparada por la modernización del entonces tercer mundo y en tercer lugar la influencia sociológica de las teorías de Talcott Parsons.

Del conjunto teórico, la modernización, la transición, la liberalización, la democratización y la socialización, son todos los concebidos en los estudios comparados para entender mejor la realidad en sociedades en cambio, para O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1994: 18-28) estas categorías forman parte de las transiciones desde gobiernos autoritarios a gobiernos democráticos, venidos de procesos complicados de inestabilidad política acelerada. Conciben con sencillez a la transición como el intervalo entre un régimen a otro, en las cuales no hay reglas institucionales definidas y en esa definición se encuentran; la liberalización como un proceso de entrega de derechos a la población y finalmente la democratización como el proceso definido por el cual se generan instituciones legales democráticas que suplantán a formas tradicionales de gobierno por las cuales tengan intervención de la ciudadanía. Todo este efecto, puede llamársele modernización, donde los viejos esquemas tradicionales –familias, clanes, monarcas- son suplantados por instituciones racionalizadas y modernas –referido también al proceso de secularización-.



Como nos menciona Gabriel Almond (1999: 297-351), estos procesos que nos describen tienen fundamentaciones diferentes, sobre todo en las relaciones causales de que puede provocar el derrumbe de los gobiernos autoritarios y las transiciones democráticas. La formación dominante ha sido sobre el desarrollo económico sobre el desarrollo político –como un catalizador- y de lo que también han surgido otro conjunto de teorías concernientes a como los teóricos sobre la dependencia y como esto frena el desarrollo –destacándose Fernando Henrique Cardoso entre otros-, en esta mención se hace preocupación de cómo la ciencia política se ocupa de las transiciones y la modernización por medio del desarrollo.

Una de las más destacadas visiones desarrollistas de la transición política es la investigación de Adam Przeworski, quien hace dos preguntas fundamentales en sus estudios, ¿Qué factores económicos provocan cambios de regímenes políticos? y ¿Cómo afecta el desarrollo económico al desempeño de los regímenes políticos? Ante estas preguntas, en el estudio del desempeño económico y los diversos regímenes da cuenta que los que carecen de buen desarrollo económico, tienen altos niveles de pobreza y crecimiento, probablemente tengan un gobierno de carácter dictatorial, mientras que la democracia es el mejor ambiente para el desempeño de una economía de mercado funcional (Przeworski, 2011). Para Seymour Martin Lipset (2001: 103-150), la legitimidad política y el desarrollo económico son requisitos para la generación de una democracia, a lo cual incluye factores como la urbanización, la alfabetización, la participación política, etc.

El vínculo desarrollo económico con el desarrollo político es un debate abierto, para Przeworski y Lipset hay un vínculo inexorable, pero también el debate de las transiciones y el desempeño de los regímenes políticos de balancea en otros debates. Para el caso, tres perspectivas. La primera, de Linz (1987: 18-25), que en su clásico sobre la quiebra de las democracias, sostiene que el factor de la legitimidad y los factores políticos precedentes en el éxito o fracaso de una democracia nueva, por medio de efectos como lo son el éxito de las revoluciones, los golpes de Estado, etc.

Linz sostiene que es una relación entre eficacia y efectividad, de cómo estos pueden generar legitimidad y esta a su vez estabilidad y rendimiento en los gobiernos (1987: 43), y sostiene, su desempeño puede verse en como esa eficacia convierte factores como el crecimiento demográfico, las oposiciones políticas –legales o no- la industrialización,

etc, en factores de legitimidad y no de presión a un gobierno para su caída (1987: 74-78). La caída de un gobierno está fuertemente ligada con su capacidad de responder a los problemas que se enfrente, si no, la inconformidad tendrá carácter violento, la pérdida eventual del monopolio de la fuerza, las crisis de efectos multinacionales, la abdicación a la democracia y la imposibilidad de formar gobiernos (1987: 93-130). Al caso de los Estados débiles, tendremos que la ausencia de poder es el indicador importante de la falta de legitimidad de un gobierno.

Lo que nos interesa del proceso de Linz es el reequilibramiento del régimen, quien ve el proceso como una relegitimación del régimen por medio de una figura carismática o una formación política plural, como la competencia de partidos políticos (1987: 151-157), ese proceso es conocido como las transiciones.

La segunda perspectiva es el proceso mecánico de la transición democrática, de Dankwart A. Rustow (1970: 337-396), quien recupera elementos como los económicos, los políticos y los de la cultura política –sostenidos por Almond y Verba (2001)- pero afirma, puede que haya factores impredecibles, y sostiene que no es lo mismo correlación de factores con causalidad, los factores económicos y sociales no siempre son la motivación, el génesis de la democracia no siempre tiene factores geográficos, su génesis no es uniforme, por ello, plantea un conjunto más amplio de análisis dinámico de las transiciones:

- a) Contexto social y antecedente: Momento en que el contexto social puede originar cualquier tipo de movimiento social y político.
- b) Fase preparatoria: momento en el cual los conflictos políticos y sociales motivan el inicio de la transición.
- c) Fase decisoria: Es el momento de los acuerdos y de las decisiones fundamentales que den piso a la transición.
- d) Fase de habituación: Momento en que los acuerdos políticos toman lugar y los actores comienzan a mantener los hábitos de la nueva condición política institucional.

La tercera perspectiva es la de Samuel P. Huntington, quien se aleja de la perspectiva que toda transición debe ser democrática y pondera sobre todo al orden político –estabilidad y legitimidad- por medio de la formación de un conjunto de instituciones políticas fuertes (1968: 18-19)

y en ello hace dos sentencias, la primera, las instituciones políticas son las que motivan el desarrollo social y económico necesarios para generar una comunidad política fuerte –y no al revés como sostienen Lipset y Przeworski- y segundo que lo importante no es generar libertad sino un orden político legítimo lo cual rompe con gran parte del paradigma norteamericano democratizante (1968: 18-19).

Para ello, Huntington establece varios criterios de institucionalización política, sobre su adaptabilidad, su complejidad, su autonomía y su coherencia. Su adaptabilidad a los nuevos problemas políticos, el nivel de complejidad de su formación para con la sociedad, su autonomía del poder central y su coherencia en sostener el orden público legítimo (1968: 19-39), para ello, la modernización que trae instituciones políticas sobre comportamientos autocráticos o primitivos, se necesita de urbanización, industrialización y secularización. El primero que genera una sociedad más heterogénea, el segundo una sociedad con empuje económico y el tercero una sociedad capaz de sostener relaciones políticas más allá de actores individuales o externos, es decir, paso a la legitimidad de los legales (1968: 40).

Huntington hace otro aviso, por el cual hace más complejo el hecho del desarrollo económico, la modernización y la industrialización, ya que la desigualdad social, el crecimiento sobre la industrialización, o una clase politizada pero frustrada puede generar reversiones serias a la institucionalización y posible violencia política (1968: 60).

El contexto fundamental de un proceso de transición y modernización, por los cuales pasa un nuevo Estado en construcción, es que su éxito o fracaso depende de la comprensión exacta de cómo estos factores tienen resultados específicos, que no solo es el impulso de factores aislados, sino de la creación de un marco general de análisis y prospectiva de cómo se da la institucionalización política y de cómo estos procesos políticos generan un gobierno sólido, junto con una comunidad política avanzada, además de una estabilidad territorial y regional.

El estudio de la Construcción de Estados Nación necesita de este contexto general, que sobre todo tiene fuertes bases en la fundamentación de O'Donnell, Schmitter y Whitehead de su estudio conceptual, del marco de transición de Rustow y del objetivo de orden y legitimidad política de Huntington, esto de cómo un Estado pase del vacío del poder que menciona Linz a una sociedad funcional.

Los principios de la teoría de la modernización y la democratización parten de la observación de estos procesos en varias partes del mundo, cada parte parten de elementos generales observados en otros países; estando consientes de que cada país tiene sus particularidades. Se debe hacer una acotación relevante para términos de este estudio. Las perspectivas del cambio político son eminentemente democráticas y los procesos en su conjunto terminan en transiciones a la democracia pero no significa que ello sea una condición indispensable para la fortaleza de un Estado, más bien es la estabilidad del régimen cualesquiera sean los mecanismos lo que da fortaleza al Estado.

### **1.9. Metodología comparativa de la investigación**

La metodología de nuestra investigación consiste en recuperar los elementos comparativos para aplicarlos con el fin de ver la construcción de Estados Nación en casos donde ha intervenido MMP, para ello, delimitamos brevemente nuestras pautas.

Se seleccionó la metodología de estudios de casos comparados por diversas razones, en razón de que se pueden formar inferencias generales (Gundermann Kröll en Tarrés, 2004: 266-267) sobre lo que entendemos en los diversos países que han pasado con la construcción de Estados Nación, también en razón de que su uso para nosotros es instrumental, quiere decir, que nos sirve para concluir acerca de si Naciones Unidas ha usado sus MMP multidimensionales para implementar construcción estatal así como para entender como ha funcionado y en qué medida ha funcionado (Gundermann Kröll en Tarrés, 2004: 277-279), finalmente la metodología de estudios de caso la hacemos con información comprensiva y amplia de carácter documental así como de la observación del desarrollo en medios de comunicación de nuestros casos (Gundermann Kröll en Tarrés, 2004: 280-282), estas metodologías cualitativas se basan en las propuestas de Robert Yin (1994).

Con lo antes mencionado, se efectuó en primer lugar, la selección de los cinco casos aquí presentados se debe a diversos motivos, como ya hemos mencionado, el primer factor esencial es que sean reconocidos como Estados débiles, y como habremos de explicar en cada uno de ellos, los dos índices estadísticos que hemos revisado, el de Fund for Peace y el de Rice y Patrick estos países aparecen en la escala en lugares altos para ser considerados como débiles en la actualidad, tomando en

cuenta que el estudio de Fund for Peace comienza desde el año 2005 y el de Rice y Patrick fue hecho en 2008. Otro criterio de selección fue precisamente que en cada uno de ellos haya habido una MMP de la ONU en cualquiera de sus modalidades, y con una delimitación especial de manera temporal, deben ser países donde las MMP hayan concluido o haya pasado un tiempo considerable desde su última implementación.

En segundo lugar, el número de casos tiene diversas consideraciones comparativas, de nuestra población de países que ha tenido una MMP se puede mencionar que han existido en 30 países diferentes, los cuales aparecen en su mayoría como Estados débiles, en los dos índices que hemos mencionado, solo con la excepción de pocos casos como El Salvador o Guatemala que se han alejado de los núcleos principales de países considerados como débiles pasando los años, por ello, con la delimitación de temporal establecida de haber concluido o pasado un tiempo considerable (más de 10 años), descartamos diversos casos y los clasificamos según la categorización de Gros (1996), Estados débiles anárquicos, anémicos, fantasmas, capturados y abortados.

El Estado débil anárquico es el cual carece o careció de gobierno central de manera absoluta (Gros, 1996: 459), debido a la identificación que hicimos sobre todo por sus procesos de bélicos y la ausencia en la literatura sobre su gobierno, se clasificó así a Liberia; el Estado débil fantasma es aquel el cual solo controla extractos limitados de su territorio (Gros, 1996: 459) que a ver de la situación de del genocidio en Ruanda, es posible clasificarlo de tal manera; el Estado débil anémico es el cual se enfrenta a la obtención de legitimidad política por parte de grupos insurgentes por sobre el gobierno (Gros, 1996: 459) y que el caso de las guerrillas marxistas-maoístas en Nepal es aplicable; los Estados débiles capturados son aquellos que elites pequeñas o influencias externas determinaron su fragilidad en su gobierno (Gros, 1996: 460) a lo cual es aplicable a las elites pro-Indonesia y ese propio país al controlar el territorio de Timor Oriental y finalmente los estados débiles abortados los cuales desde el principio de su concepción han colapsado y han estado imposibilitados a erigirse como Estado (Gros, 1996: 461), el caso de Bosnia y Herzegovina en su entrada a la guerra civil después de su aparición y la dependencia de un alto representante de la Unión Europea como jefe de Estado, fue lo que nos dio elementos para clasificarlo de tal manera.

En términos de Landman, la selección de un número de casos es importante para las potencialidades formativas de conclusiones de nuestra comparación (2008: 24-30), de nuestra población de 30 países, 14 se encuentran actualmente con una MMP recientemente implementada, en otros casos de las misiones anteriores, diversos países no pude aplicar a nuestra metodología debido a que la presencia de la MMP no tuvo mandatos cercanos a nuestro estudio que es la construcción, además, conforme al tiempo transcurrido, los cinco casos seleccionados cumplen los criterios idóneos para nuestro estudio, teniendo en cuenta que al hacer estudios de macro procesos históricos la mayor cantidad de información cualitativa y cuantitativa es necesaria (Tilly, 1984: 60-86), con ello mencionar que el estudio tiene fines específicos, en ser de dos características, uno que encuentre un número importante de variaciones (Tilly, 1984: 116-124) y en segundo lugar un estudio con la amplitud suficiente para generar hipótesis generales (Lijphart, 1971: 692), en nuestro caso, sobre si funcionan las MMP como mecanismo para la construcción institucional de Estados Nación, finalmente consideramos el método de los casos de sistemas diferentes para entender los procesos internos de los países en términos de Przeworski y Teune (1970: 34-39), ya que estos son los que tienen que ver con los elementos de construcción del Estado.

La presente investigación pretende formar conclusiones por medio de la inferencia cualitativa con un objetivo de ser una investigación descriptiva y se espera en algunos momentos formar relaciones de causalidad. (King, Keohane y Verba, 2003: 18-19). El enfoque cualitativo nos permite observar fenómenos políticos y sucesos de largo plazo que no son estrictamente medibles de manera numérica pero si son observables y cruciales. Como afirmamos en el segundo capítulo, esta investigación se hace bajo la perspectiva del nuevo institucionalismo histórico, el cual observa macro procesos históricos determinados como lo fueron los estudios de Skocpol (1995) y de Moore (1966) donde se forman estudios de largo aliento, para ello es fundamental basarnos en la metodología de esta perspectiva, basándose en los conceptos de dependencia de los hechos históricos, hechos reforzadores y secuencialidad de los cambios políticos en los estudios orientados a los casos como los nuestros, el fin es ver si se pueden hacer conclusiones causales sobre los fenómenos (Thelen y Mahoney, 2010), estamos conscientes que esto tiene complicaciones inherentes, pero como afirma

tanto King, Keohane y Verba, hay siempre un margen a la incertidumbre que hay que aceptar (2003: 19).

La importancia del método comparativo para investigar los casos seleccionados es destacar más allá de la yuxtaposición de eventos regionales y dar cabida al análisis que pueda generar no solo categorías nuevas, también se trata de la generación de nuevas preguntas de investigación a partir de lo que los casos expresen con los indicadores seleccionados (Badie y Hermet, 1993)

Profundizando sobre la metodología de Thelen y Mahoney, dos elementos nos permitirán ver el cambio institucional, en primer lugar el tipo de institución y el contexto político, en segundo será el tipo de relación entre agente, esto nos permitirá definir los modelos de cambio institucional, el desplazamiento que habla de una renovación total de las reglas institucionales, estratificación que habla de la formación de nuevas reglas institucionales en el contexto de las reglas anteriores, derivación que usa las mismas reglas pero cambia el ambiente y la conversión que inicia un proceso de nueva aplicación de las reglas institucionales (2010: 14-16).

Según el contexto puede darse estas cuatro formas de cambio institucional, si hay grandes posibilidades de veto –desde la visión de Tsbelis (2006), la derivación y la estratificación son los escenarios posibles, en caso de bajas posibilidades de veto, el desplazamiento o la conversión serían los escenarios más probables (Thelen y Mahoney, 2010: 19).

Los cuatro tipos de actores que pueden empujar al cambio institucional son los insurrectos que buscan cambiar el orden institucional en su totalidad, los simbioses los cuales buscan aprovechar el cambio sin provocarlo, los subversivos que buscan el cambio institucional pero aceptan el arreglo principal y los oportunistas que no deciden en ningún sentido hasta que el cambio político se ha generado (Thelen y Mahoney, 2010: 22-25).

El cambio institucional en el nuevo institucionalismo histórico propuesto por Thelen y Mahoney se basa en la intersección de los contextos del cambio, el tipo de cambio y los actores (2010: 28), nuestros estudios entonces identificarán estos elementos.

Finalmente, nuestro estudio se basa en los indicadores y elementos estudiados segundo capítulo de la presente investigación basada en datos preeminentemente cualitativos y también cuantitativos. Debemos apuntar

que algunos casos los datos e índices mencionados son prudentes, en otros no, en función de insistir en de la metodología propuesta por Thelen y Mahoney para el cambio institucional. Además adicionamos en este elemento las dos dimensiones que indica Fukuyama para identificar Estados débiles, se trata de la fuerza del Estado y las funciones del Estado (2004: 24-32), las primeras relacionadas son la capacidad del Estado de mantener el Estado de Derecho y en segundo lugar las funciones que trata de la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales del país.

Sobre los indicadores de fuerza y funciones del Estado usaremos fundamentalmente los indicadores del índice de gobernanza del Banco Mundial (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010) y los índices de cada país de Desarrollo Humano, los de gobernanza serán fundamentalmente la estabilidad política y la ausencia de violencia y el Estado de Derecho para el caso de fuerza del Estado y responderán también de los datos cualitativos que sean prudente agregar sobre el segundo capítulo. De la presente investigación, en el caso de funciones del Estado los datos de gobernanza del Banco Mundial útiles serán los de voz y rendición de cuentas, efectividad gubernamental, calidad regulatoria y control de la corrupción, adicionado además del índice de desarrollo humano del PNUD.

### **1.10. Conclusiones capitulares**

En el presente capítulo revisamos los orígenes y conceptualizaciones del Estado débil. Fundamentalmente devenidos de la descolonización, la desintegración soviética y la tercera ola democrática, los Estados débiles han entrado por diversas razones a la agenda internacional. Por razones geopolíticas por parte de varios países o por razones liberal institucionales de los organismos internacionales, la asistencia y cooperación internacional a favor de los Estados débiles es una realidad política.

En el contexto académico de nuestro estudio el Estado débil es visto como un concepto óptimo para estudiar el fenómeno de esta investigación. El concepto contrapuesto de “Estado fallido” presenta un conjunto de inconsistencias metodológicas importantes, sobre todo en el sentido de cómo estudiarlo y su amplitud categórica. El Estado débil para



este estudio es aquel que carece de las capacidades básicas para atender los asuntos más críticos de su gobierno.

La construcción de Estados funciona en los Estados débiles por medio de dos escenarios. El primero es la construcción de la paz implementada por la ONU en la cual construye instituciones para generar la paz en un país post-conflicto. El segundo es posteriormente a una intervención humanitaria cuando se aplica la política de la “responsabilidad de proteger”; la “responsabilidad de reconstruir” es contemplada como parte de la “responsabilidad de proteger.

La construcción de Estados ha sido implementada por países y por organismos internacionales. En la mayor parte de la metodología de la construcción de Estados la confianza en el actor que implementa la construcción es vital, por ello se deposita mayor confianza a los organismos internacionales que basan sus principios en la aceptación de las partes; es por ello que el actor más adecuado en la literatura en esta función ha sido la ONU.

Se conceptualiza a la construcción de Estados como la intervención de organismos internacionales o países legitimados para ello que tiene como objetivo la formación de instituciones que aumenten el grado de estatalidad. Al adoptar y estudiar la construcción de Estados significa que hay una revolución paradigmática en la ciencia política ya que se concibe al Estado desde una perspectiva nueva.

La perspectiva adoptada para nuestra investigación es el nuevo institucionalismo histórico, la teoría de las transiciones y la metodología de estudios de caso comparados. En el próximo capítulo revisaremos a profundidad cómo funciona la construcción de Estados implementada por medio de las Misiones de Mantenimiento de la Paz de la ONU.



## **Capítulo II**

# **Implementación y Misiones de Mantenimiento de la Paz de la ONU**

En este capítulo, nos enfocaremos ahora en la parte nodal de la construcción de Estados nación, la implementación de esta herramienta teórica en asistencia los Estados débiles, en el contexto de las Misiones de Mantenimiento de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas.

Retomando sobre el concepto de Estados débiles, el cual se enfoca en las incapacidades estatales de sostenerse a base de sus elementos constitutivos, que hemos mencionado, los procesos de la construcción de Estados requieren de comprender en su totalidad estos elementos y como se generan, ¿de qué manera?, para ello está la asistencia internacional que puede actuar para consolidarlos, los cuales en genérico hemos determinado como, en primer lugar, la legitimidad del régimen –pasando por su diseño-, en segundo lugar la efectividad de la administración pública y los nuevos instrumentos de la gobernanza, en tercer lugar la identidad nacional y la reintegración nacional, seguido del desarrollo económico y la calidad de vida, el monopolio de la fuerza, la seguridad y el Estado de Derecho y finalmente el reconocimiento internacional.

Para fines teóricos de la implementación de la construcción de Estados, podemos ver a la misma como una política pública que aplican los organismos internacionales y los actores internacionales, por lo tanto, es necesario revisar el contexto adecuado de la misma política pública y sus pasos; el primer capítulo de este documento es lo que en política pública se le llama identificación del problema público –el Estado débil- y posteriormente el marco de análisis del problema –el problema del Estado débil-, luego en este capítulo sobre política pública nos encontramos en las dos partes nodales (Bardach, 1999), la planeación y la implementación.

Retomamos las críticas iniciales de Paris y Sisk sobre la implementación de la construcción de Estados Nación, inhibir el autogobierno, la pertenencia de lo local, el problema de la historia, el

problema de soluciones globales para problemas locales, el problema de los objetivos de largo y corto plazo, la marca de la intervención y el dilema de la dependencia (Paris y Sisk, 2009: 53-78) y hay un problema en la mala planeación e implementación de las Misiones de Mantenimiento de la Paz (Barnett y Zürcher en Paris y Sisk, 2009: 23-51), estos problemas los asumimos como problemas inherentes de la planeación y la implementación, lo cual significa que desde este momento se debe asumir el bien diseño de nuestra política pública y nuestra implementación.

También veremos los problemas inherentes que genera el contexto de la globalización en los elementos del Estado, ya que para la implementación de la Construcción del Estado es un reto como la globalización afecta los mencionados elementos, por ejemplo y destacadamente en la identidad nacional y el desarrollo económico.

## **2.1. Implementación de la Construcción**

Nuestra conceptualización en el primer capítulo de este documento es lo que podría considerarse, el marco referencial metodológico para la aplicación de la política pública Construcción de Estados, debido a que cumple con los diferentes elementos de para la formulación de una política pública: En primer lugar, la identificación de un problema público, en segundo término la formación de instrumentos por medio de una visión “top down” – o “top bottom”- (Peters, 1995: 257-276) sobre los problemas públicos, el análisis y diseño de la política (Bardach, 1999), ello cubierto cuando analizamos no solo el problema de los Estados débiles, también fue al analizar las alternativas, que creemos, construcción Institucional es esa alternativa, la cual debe ser planeada y diseñada correctamente.

Ahora bien, la política pública ampliamente estudiada es para el consenso de los teóricos de la misma, como la formación de soluciones a los problemas públicos por medio de un método analítico que tome en cuenta la visión del problema por los actores que lo viven, así como de un diseño explícito con participación social (Aguilar Villanueva, 2003a: 15-74), es decir, a diferencia de modelos anteriores de desarrollo de políticas, en los cuales la planeación era solo basada en los datos y factores tomados en las altas esferas de decisión (Caiden y Wildavsky, 1990), en este caso, la política pública toma en consideración los

fenómenos “en el terreno” (Parsons, 1995), por ello, es una visión mejor entendida para nuestro estudio.

¿Por qué es importante entender esto?, es debido a que como veremos un poco más adelante, la construcción de la Paz ha tenido dificultades en su funcionamiento, debido a que los diseños de planes y programas no son suficientes si estos no consideran los factores en los países que se desarrollan, como justamente hacen crítica Paris y Sisk, aplicando soluciones internacionalmente consideradas como apropiadas sin retomar en cuenta las dinámicas locales. Es importante valorar la política pública como la herramienta idónea para aplicar debidamente nuestra propuesta, ya que no solo se trata de concebir, también se trata de implementar.

Para ello, teniendo ya el problema público y la alternativa de solución, con todo sus especificaciones y alternativas, ahora podemos ver la parte de la implementación, que para Van Meter y Van Horn (en Aguilar Villanueva, 2003b: 99) es “la implementación de políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos”, y para Van Meter y Van Horn para la implementación se necesitan tres elementos claves, estándares y objetivos, y recursos, para ello, los autores proponen, que la eficiencia de la implementación de una política pública necesita considerar las condiciones políticas, sociales y económicas de la situación a resolver, considerar las agencias implicadas en la implementación y la comunicación entre las agencias.

En este contexto, los objetivos diseñados previamente en la planeación, son los que definen qué tipo de acciones se necesitan ejecutar y por medio de saber qué tipo de acciones, qué recursos son necesarios. Cómo hemos visto, también está el crucial rol de las agencias y como estas interactúan en nuestro caso la agencia principales Naciones Unidas, pero esta misma tiene un amplio abanico de agencias especializadas, además que en los casos a analizar, hay más de una agencia internacional actuando, de su compromiso con los objetivos, los recursos que den y la congruencia de sus acciones, dependerá la eficacia de la implementación.

Los teóricos exponen modelos diversos para la implementación de política pública, en el caso de Sabatier y Mazmanian (en Aguilar Villanueva, 2003b: 330), ofrecen las fases de la misma, en primer lugar, un acuerdo claro entre los actores que darán recursos y ejecutaran las acciones, en segundo lugar, un dialogo con los grupos objetivo de la política pública, en tercer lugar, la creación de indicadores efectivos para

la evaluación de los resultados, posteriormente la revisión de los resultados y la revisión de la política pública.

La ventaja de la política pública es que su planteamiento, considera la participación social y los factores en niveles locales y nacionales, para Stroker (en Aguilar Villanueva, 2003b: 373-412) es fundamental el rol de la cooperación entre actores nacionales y locales, ya que una incongruencia entre ambos, pondría en predicamento una política pública.

Ahora, con este contexto, atajamos las críticas de Sisk y Paris (2009), los problemas sobre la implementación de la construcción de Estados nación, han sido en suma, fallas en el diseño de las políticas y de la ausencia de evaluación de la misma implementación, nos explicamos mejor.

Sisk y Paris mencionan diversos dilemas, los dilemas de establecer quiénes son los tomadores de decisiones de los problemas locales, el autogobierno, el aplicar soluciones consideradas universales para problemas locales y el problema de los objetivos de corto y largo plazo, son todos, problemas de no considerar una visión de “top down”, es decir, que los diseñadores de la política pública consideren los problemas y soluciones que pueden ofrecer los actores de los problemas públicos, no solo las autoridades, es sobre todo, el grupo objetivo de la política, que para nuestro caso es la población (Peters, 1995).

La segunda parte de factores que objetan Sisk y Paris, que es sobre todo la dependencia y la ausencia de autogobierno, se relacionan a la teoría de la dependencia y las fallas de la cooperación; sobre la dependencia, se ha mostrado que hay países que la asistencia externa ha fallado en mejorar sus factores internos de crecimiento económico –como profundizaremos adelante- y se debe a una dependencia de recursos externos en países en vías de desarrollo (Evans y Stephen, 1988), a lo cual se ha respondido con la necesidad de un desarrollo interno suficiente y un control de la asistencia externa. En segundo término, la cooperación internacional de las agencias necesita de interés y de solución de conflictos compartidos, y esto debe darse para Axelord y Keohane (1985) en el sentido de objetivos claros y delimitados, si no, la cooperación podría fallar, y puede ser para nosotros en dos casos, la ausencia de asistencia suficiente o de excesiva intervención que inhiba el autogobierno.

Finalmente, sobre política pública, no solo es importante el modelo de implementación, que garantice la buena aplicación de las políticas planeadas, también implica una constante evaluación de las mismas, a lo cual Joan Subirats (1995) nos menciona hay un proceso consensuado sobre la misma, que consiste en la enumeración de objetivos y metas, la creación de indicadores medibles, el acopio de datos suficientes y finalmente el análisis de esos datos, además, complementa esta visión mencionando que no solo los “policy makers” son los que podrían evaluar, también considera que los ciudadanos pueden evaluar y dar a la misma de una visión social completa, además hace crítica que una evaluación no debe subutilizar datos, tener un buen planteamiento metodológico y considerar que los resultados pueden ser improcedentes en ciertos ambientes (Subirats, 1995: 14-15) y finalmente considera que la deliberación pública ayuda a entender el recibimiento y prudencia de una política, con ello, la posibilidad de replantearla (1995, 17-22), esto atiente a lo que Paris y Sisk mencionan sobre la posibilidad del rechazo de la intervención por parte de la población, por ello, lo mejor es evaluar y considerar el debate público del rol de la intervención para modificar según las contingencias.

Con estos elementos mencionados, podemos afirmar que la construcción institucional de Estados nación necesita de un marco adecuado y debidamente alimentado de información para su implementación, conociendo sus fases y también sus problemáticas, para poder bien aplicar esta herramienta y evadir los errores comunes sobre la aplicación de la misma.

## **2.2. Cambio institucional e implementación**

Cuando hablamos de implementación, tenemos entendido el proceso por el cual se ejecuta la política pública y para ello como también se menciona que se necesitan de recursos y agencias que ejecuten la política mencionada, con ello, proponemos el entendimiento del cambio institucional como la herramienta adecuada para esta implementación.

Lo que debe enfatizarse es el cambio y creación de instituciones como factor especial para generar reglas y normas socialmente aceptadas, como para nuestro caso en la construcción de Estados, esta solo se dará conforme haya instituciones sólidas para sostener los elementos constitutivos del Estado.

Retomamos de Douglass North su visión del cambio institucional, basado en el cambio de supuestos de comportamiento, toma de decisiones y entender el contexto histórico y social, para después para ejecutarlo por medio de comunicación de los cambios conductuales requeridos legalmente y también socialmente, reforzando incentivos positivos, tomando en cuenta que los cambios tendrán resultados de largo plazo (2001: 140-147).

Es por ello necesario que los recursos se apliquen para la formación de instituciones y reglas institucionales, que las agencias trabajen en el sentido de incentivar el cambio institucional de manera adecuada que sean legítimos y socialmente aceptados, además que los incentivos de la asistencia exterior estén bien dirigidos en el sentido de que las autoridades del nuevo Estado Nación puedan provenir de instituciones socialmente aceptadas.

Nuestro caso en específico, para March y Olsen (1984), los contextos institucionales se dan en formaciones colectivas, por ello, el trabajo de implementación debe comprender que son trabajos y contextos sociales, por lo cual, el peso social e histórico son considerables para la implementación, las acciones deben ir en el sentido de adaptación de esos contextos, es decir, las dinámicas sociales deben ser adaptada a lo institucional y la historia debe ser adaptada para ser congruente con el nuevo contexto institucional (Peters, 2003: 136).

La herramienta del cambio institucional es la idónea para la ejecución e implementación de la construcción de Estados como política pública, ya que entiende los procesos de largo plazo y los factores sociales de legitimidad, por ello, le llamamos, construcción institucional.

### **2.3. Misiones de Mantenimiento de la Paz**

Con el entendimiento previo de que debe haber agencias y recursos para la implementación de Política Pública, y en nuestro caso consideramos a la ONU como la única agencia primordialmente legitimada para este proceso, además hemos explicado que las Misiones de Mantenimiento de la Paz han sido implementadas en los llamados Estados débiles por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por ello, nos planteamos entender a la agencia primordial para la Construcción de Estados Nación.

Profundizando sobre las Misiones de Mantenimiento de la Paz (MMP), estas son establecidas en el marco de las facultades que otorga el



capítulo VI de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad de la Organización. El Consejo de Seguridad ha evolucionado con los años en los instrumentos que disponía para asegurar el objetivo de resguardo de la seguridad y paz internacional, objetivo el cual ha sido interpretado de manera más amplia conforme ha pasado el tiempo (Adam, 1993).

La primera MMP fue para la resolución del conflicto árabe-israelí, de la guerra entre el naciente Estado de Israel y Egipto por la retención del Canal de Suez por el Reino Unido en el año de 1948, por el cual la ONU dispuso de tropas por decisión entonces de la Asamblea General para evitar agresiones entre las partes, las tropas fueron dispuestas por países miembro y el Secretario General nombro al comandante de la MMP y marco las directrices de aquella misión exitosa.

Desde ese momento, el Consejo de Seguridad considero a las MMP como un mecanismo para resguardar la paz y la seguridad internacional, por lo tanto, los objetivos de las MMP han evolucionado conforme se ha ampliado la interpretación del Consejo de Seguridad sobre que es paz y seguridad internacional, debido a que no hay conceptualización en la Carta de la ONU sobre ello.

Para Marrack Goulding (1993), las MMP han funcionado en pos de cinco objetivos generales, en primer lugar, las MMP son misiones de la ONU, es decir, el Consejo de Seguridad en lugar de autorizar a otros países para intervenir en casos necesarios, asume la responsabilidad por medio del Secretario General y a nombre de la Organización; en segundo se hacen con el consentimiento de las partes del conflicto, es decir, no contraviene a la voluntad de los gobiernos ni de los participantes principales de los conflictos, en muchos casos, es requerido por los países; en tercer lugar se erige a la MMP como una autoridad imparcial entre las partes, por lo tanto, un mediador efectivo; en cuarto lugar establece que los miembros de la ONU son los que proveen las tropas y el presupuesto para las MMP y generalmente son seleccionadas entre los países que las ofertan y de no ser de países hostiles a las partes en conflicto; y quinto se considera el uso de la fuerza, bajo el principio de mínimo uso necesario.

Después de estas condiciones de las MMP, el Secretario General de la ONU ha tenido que establecer objetivos e instrumentar decisiones para operar los mandatos que el Consejo de Seguridad le encomienda, en esas instrumentalizaciones, Goulding identificó cinco tipos de MMP. Esta la

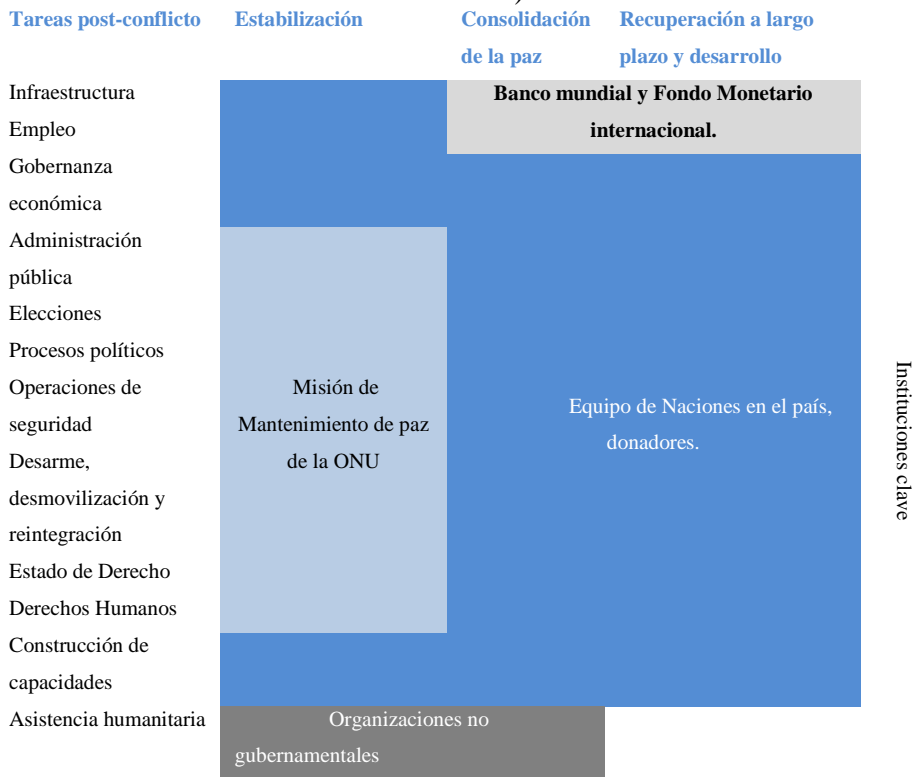
MMP con fines preventivos, es decir, evitar un conflicto, luego está la MMP tradicional, es decir, que detiene los conflictos, el tercer lugar está la de implementación de acuerdos de paz entre las partes, la cuarta es para el envío de ayuda humanitaria, la quinta es la MMP en asistencia a un país ante el colapso de sus instituciones y la sexta es la de MMP para detener una guerra en proceso. A nosotros nos interesa el quinto tipo de MMP, alguna vez propuesto por el Secretario General, Boutros Boutros-Ghali (1992). Estas MMP fueron llamadas de tercera generación (Portilla Gómez, 2002).

El marco que justifica el uso de las MMP para la Construcción de Estados es precisamente porque las Misiones se hacen en el marco de la ONU, es decir, del mandato del Consejo de Seguridad, congruente con el Derecho Internacional y el Derecho Internacional Humanitario, se hace con el comando de la organización, con aceptación de las partes y finalmente, usado en países donde no solo hay acuerdo en que exista, sino también que la Misión sea deseada por el gobierno y el público en cuestión, es decir, como mencionamos en la visión Institucional y la visión de Política Pública, debe ser con legitimidad social.

Teniendo esto en consideración, el funcionamiento de las MMP ha sido instrumentalizado por el Secretario General, quien ha dado conforme ha pasado el tiempo los elementos básicos para la implementación de las MMP. Para la implementación de las MMP, se ha hecho la llamada “Doctrina Capston”.

La Doctrina afirma las actividades prioritarias de una MMP, prevención del conflicto, preservación de la paz, reforzamiento de la paz, procesos que en su complejidad, constituyen a la construcción de la paz (United Nations, 2008: 18-19), lo cual genera el proceso político de implementación de la MMP. Además es un proceso que se genera por medio de una visión multidimensional de la formación de infraestructura, empleo, gobernanza económica, elecciones, procesos políticos, operaciones de seguridad, derechos humanos, Estado de Derecho, asistencia humanitaria y construcción de capacidades. Esta visión multidimensional determina todas las acciones en el terreno que realizan las Misiones de Mantenimiento de la Paz (United Nations, 2008: 22-28) (ver figura 2.1) y se hace por las tres fases temporales, estabilización, consolidación y desarrollo.

(Figura 2.1. Los asuntos principales en la visión Multidimensional de las MMP)



Fuente: United Nations (2008: 22).

Para ello, como vemos en figura 2.1, hay más de un actor el cual interviene en las MMP, lo cual ha dado mayor solidez a los esfuerzos de construcción de la paz, que por ejemplo, entran más de una agencia de la ONU a según de los requerimientos, además de ONG's y organizaciones multilaterales regionales, tales como la Organización de los Estados Americanos, la Liga de Estados Árabes, la Unión Africana, la Comunidad Económica de Estados de Oeste Africano, etc, y para Naciones Unidas este apoyo intra-agencias consolida los esfuerzos políticos (Page, 1994).

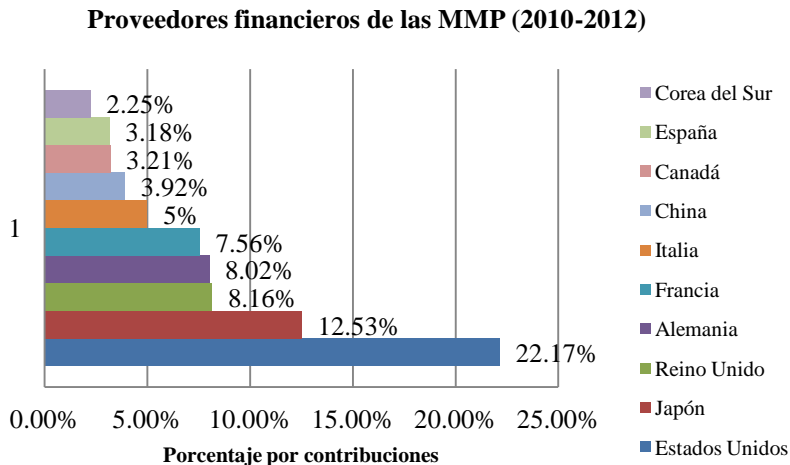
La visión multidimensional es atendida por la ONU y para cada uno de los procesos que lleva a cabo hay procedimientos definidos, en asuntos políticos, civiles, información pública, ejército, acción de asistencia, policía y poder judicial, derecho humanos, visión de género,

administración pública, asistencia electoral, refugiados y el rol del Banco Mundial en la Construcción y Consolidación de la Paz en países después del conflicto (United Nations, 2003).

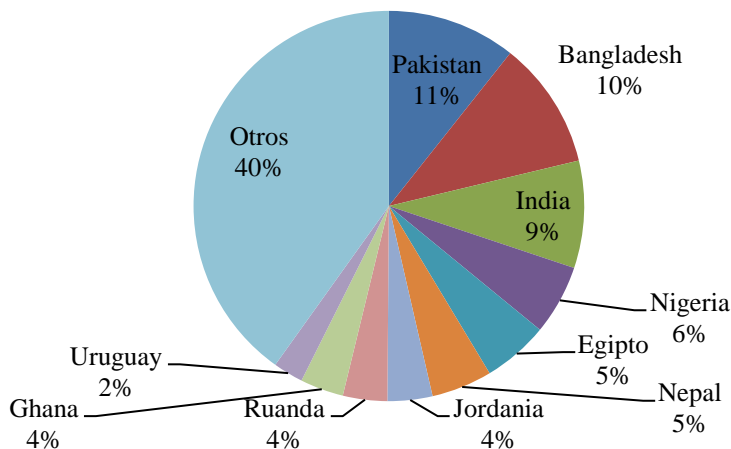
El presupuesto de las MMP ha sido definido por la Asamblea General de la ONU, se define por la participación de los países miembro de la organización y se hace por medio de la proporcionalidad del presupuesto anual de la organización, estableciendo que los miembros del Consejo de Seguridad, sobre todo sus miembros permanentes –Estados Unidos, Rusia, Francia, China y Reino Unido- tengan un rol más destacado en el destacamento de tropas, estableciendo un rol de aportación de cuotas entre los miembros de la organización, lo cual garantiza aumentos de los presupuestos anuales y evita predicamentos de falta de recursos como lo menciona la resolución A/RES/55/235.

En estadísticas aportadas por la ONU, los países que más aportan financieramente son Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, China, Canadá, España y Corea del Sur; los países que más aportan tropas son Pakistán, Bangladesh, India, Nigeria, Egipto, Nepal, Jordania, Ruanda, Ghana y Uruguay, lo cual representa el 60% del uso de tropas, el 40% proviene de otros países en pequeñas proporciones (Ver figura 2.2.).

(Figura 2.2. Proveedores financieros y de tropas a 2010)



**Contribuyentes principales de personal militar a MMP  
(2010)**



Fuente: United Nations: *United Nations Peace Operations: Year in review 2010*. United Nations. New York, 2011.

La ONU ha establecido procesos para la evaluación de las MMP, debido a que hay un conjunto de casos, exitosos y poco exitosos, por medio del marcado de objetivos, preparación del marcado de objetivos, estableciendo un sistema de recolección de información, formando indicadores, datos agregados, estandarización de los reportes y la reevaluación de los procesos (United Nations, 2010b), todos estos procesos han sido sistematizados y el Secretario General por medio de este método de evaluación reporta cada seis meses –o más si es requerido- al Consejo de Seguridad de los avances de las MMP.

Como el caso de nuestros dos estudios de caso se dan en el marco de MMPs, podemos afirmar que el uso de los reportes que entrega el Secretario General son el método primordial e ideal para el estudio de nuestros países, debido a que ya existe la información, ha sido sistematizada y preparada con periodicidad.

Más de un autor ha afirmado la efectividad de las MMP conforme a sus objetivos, en primer lugar, como ya habíamos visto, la cooperación internacional debidamente implementada es necesaria en un contexto anárquico (Axelord y Keohane, 1985); se ha demostrado su efectividad y

prudencia en la totalidad de las MMP, incluso si estas tuvieron dificultades y problemas graves (Page, 2004). En otra forma de verlo, las MMP son vistas desde el triangulo de la conservación de la paz, entre misiones de observación, misiones tradicionales y de reforzamiento de la paz, que durante el tiempo han reforzado la visión de efectividad de las MMP y para ello, se ha medido en factor de hostilidad, factores internacionales y capacidad local (Doyle y Sambanis, 2000), con ello, comprobado su utilidad.

A pesar de lo mencionado, ha habido críticas basadas en experiencias las cuales no han funcionado, un ejemplo ha sido la presencia de los llamados “arruinadores”, los cuales dentro del proceso de paz, con su capacidad política, social o económica, llegan -por contravenir a sus intereses- a arruinar o detener los procesos de construcción de la paz, estos pueden ser partidos políticos, amos de la guerra o actores privados; la estrategia ofrecida a estos problemas ha sido la socialización de los beneficios sociales de los acuerdos de paz y en segundo plano, la suficiente cohesión para evitar la intervención de estos actores (Stedman, 1997).

Otra crítica mencionada ha sido el problema de la soberanía, que sostiene nuevamente Ronald Paris (1997) -ahora sobre las MMP-, al haber a llamada intervención con fines liberales, es decir, con una visión ideológica en pro de la democracia, además el conjunto de casos, desde los exitosos como El Salvador o Mozambique, pasando por los que no ha habido tanto éxito como Ruanda, República Democrática del Congo o Bosnia, ante esto, concluye que, la Construcción de la Paz debe ser repensada estratégicamente, y limitar sobre todo los efectos del capitalismo en donde se implemente, ya que ello podría poner a la misma Construcción en predicamento, pero reconoce que las MMP son esenciales en el contexto después de la guerra fría.

Ante problemas públicos como lo fueron la ineficacia de las MMP como en los genocidios en Ruanda y Bosnia, además de las subsecuentes guerras en la República Democrática del Congo, incluyendo problemas como el abuso sexual por parte de militares de las MMP, ineficacia y corrupción, se decidió hacer una evaluación, la cual quedó a cargo de Lakdahir Brahimi, el cual publico un reporte con su mismo nombre, por el cual se identificaron estos problemas, los cuales fueron atendidos por la ONU. Se propuso una cooperación más fuerte entre los países que

participan en las MMP para evitar futuros problemas y eficientar las misiones (United Nations, 2009a).

Además, en atención a que las MMP no sólo podían contemplar el hecho de detener conflictos, la ONU realizó esfuerzos específicos en trabajar en la Construcción de la Paz desde de un conflicto armado. Para ello, el Secretario General y Lakdhar Brahimi delinearon soluciones, como la acción rápida y efectiva, y el conjunto de valores que hemos revisado, la *Doctrina Capston* (United Nations, 2000).

Finalmente, para mejorar los procesos de la Construcción de la Paz, en diciembre de 2005 el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU, en una resolución *inter alia 1645 (2005)*, con el cual se creó la Comisión de Construcción de la Paz, la cual se dedica a recomendar sobre casos en específicos necesitados de procesos de construcción de la paz post-conflicto, a lo cual en su primer reporte recomendó un vinculo con lo nacional más estrecho para la población, la creación de objetivos coordinados, eficientes, transparentes, además de un trabajo fuerte en materia de reconstrucción y habilitación a los gobiernos para asumir los problemas nacionales que enfrentan (United Nations, 2009b).

Este es el contexto general útil de la agencia que es la actora central de la Construcción de Estados Nación, que como vemos, ha evolucionado satisfactoriamente conforme a los problemas que ha enfrentado, y ha concebido en su acción la reconstrucción y reforzamiento de las instituciones de un país, además que ha tecnificado multidimensionalmente sus herramientas para una correcta implementación, además considerando que se ha garantizado un uso presupuestal amplio y transparente, incluyendo que se han considerado los problemas claves como la dependencia y la legitimidad social.

## **2.4. Globalización e implementación**

La globalización es un fenómeno multidimensional, que sigue siendo dimensionado por los académicos, los tomadores de decisiones y la población en general, por ello es importante comprender que es el gran escenario donde nuestra implementación tiene lugar. Para ello, es bueno revisar brevemente el debate que hay sobre como el Estado Nación es afectado por la globalización.

El primer lugar, la globalización es vista desde muchas aristas conceptuales, pero la que mejor ve el problema de manera temporal y

viable es la de Anthony Giddens (2000: 21), quien ve a la globalización como la intensificación de las relaciones sociales a nivel mundial, cuyo vínculo relaciona los sucesos locales, los cuales son modificados por sucesos que ocurren a grandes distancias y viceversa. Los efectos de la información y la dinámica económica afectan todas las relaciones políticas y se manifiestan de gran diversidad de maneras, sobre todo por medio de las comunicaciones, la economía, la ecología, las leyes, los intercambios militares y la geopolítica (Scholte, 2005: 74-75); esas manifestaciones han cambiado los roles políticos actuales y plantean retos para cualquier implementador de política pública.

¿Esto como afecta a nuestro estudio?, es por medio de los efectos directos que hemos mencionado que hay una afectación en materia de gobierno, ya que según Keohane (2001), el gobierno en un ambiente globalizado enfrenta retos de los efectos externos y la interrelación de los gobiernos y como esto puede afectar a las dinámicas locales, por ello, propone la creación de instituciones diseñadas para enfrentar los efectos de la globalización.

Hay un debate actual sobre el Estado Nación, en el caso de Torres Espinosa (2006) y Valaskakis (2001), quienes llaman a redefinir los alcances del Estado Nación, otros autores llegan más radicales al debate como Cable (1995), Dunn (1995) y Ohmae (1995), quienes desde diferentes perspectivas sostienen la obsolescencia del Estado Nación, sobre todo en términos económicos, ante un mercado que domina las relaciones comerciales y de desarrollo por sobre lo que hacen los Estados. A pesar de ello, y coincidimos con diversos autores como Krasner (2001) y Mann (1997) que afirman que a pesar que la globalización tiene un efecto transfronterizo importante, siguen existiendo los que hemos insistido, los elementos del Estado, que si bien han sido puestos a prueba por la globalización, no han sido modificados radicalmente en el sentido de cambiar la composición del Estado de manera definitiva por el momento. El caso de Bauman (2007: 100), menciona que la globalización ha afectado al Estado, pero que no ha habido forma de organización superior o que lo suplante. Es decir, para el trabajo presente, el Estado Nación es vigente, pero con cambios notables que enfrenta por los efectos de la globalización que profundizaremos un poco.

En aspectos específicos que destacamos de la globalización y el Estado Nación, es su rol en afectar diversos elementos que iremos



revisando conforme avance el capítulo; el primer ejemplo es la identidad, donde varios autores como Bauman (2007: 66-68) y Levitt (1983) sostienen la disolución o problemas de la identidad nacional conforme a los nuevos códigos venidos de las redes de información. Otros temas de la globalización y el Estado son la seguridad, la economía global y la geopolítica, todos problemas que hay que considerar, ya que el ambiente es precisamente enfrentar fenómenos explícitos como el crimen organizado internacional, las crisis económicas y los intereses de diversos Estados, en nuestro caso, sobre el Estado a Construir.

Las visiones de los efectos de la globalización son mixtas, pero si atendemos una en particular, la visión de Stiglitz (2002: 81-111), esa puede ser la más profunda de todas, quien ha puesto de relieve los efectos negativos, entre ellos la intervención de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional en debilitar la estructura estatal y hacer dependiente a los países en vías de desarrollo del comercio internacional y la deuda externa. Por ello, los efectos más considerables son los económicos, los cuales tienen un impacto mayor por sobre cualquier otro factor de la globalización.

Por eso, el proceso de implementación debe considerar estos factores y blindar a los Estados Nación de los efectos diversos de la globalización, puedan ser perniciosos o puedan ser beneficiosos, ya que la mejor manera de verlos es adecuando cada política conforme a los retos, y conforme vayamos viendo cada elemento de Estado, usaremos el problema transversal de la globalización para revisarlo con sus justas dimensiones.

## **2.5. Proceso de implementación**

Toda política pública cuenta con un proceso para su implementación, en el caso de la Construcción de Estados, relacionado con el desempeño de la MMP, es el proceso por el cual se considere que los fines de la Construcción de la Paz se han cumplido; las MMP son terminadas cuando el Consejo de Seguridad de la ONU evalúe que se han cumplido los objetivos originales por los cuales la Misión fue implementada en primera instancia, pero creemos que es necesario también considerar otros factores en función de la misma Construcción.

Como vimos previamente, las MMP consideran tres fases para su desempeño, la estabilización, la Consolidación de la Paz y el desarrollo

de largo plazo, donde consideramos temporalmente la Construcción de Estados tiene un rol más presente en las Misiones multidimensionales.

Lo principal es consolidar al Estado por medio de lo que Naciones Unidas determina como la “apropiación”, el cual se define como la capacidad de que las autoridades nacionales puedan tomar control de las decisiones políticas y el rumbo del país sin necesidad de ayuda externa, a lo cual se ha sugerido en la literatura académica, que debe ser en un momento apropiado, en el cual las instituciones políticas nacionales sean lo suficientemente capaz de sostener periodos amplios de estabilidad sin asistencia (Chesterman, 2007: 3-26), la construcción de Estados Nación será exitosa en ese momento.

## **2.6. Elementos de la construcción del Estado Nación**

Los elementos del Estado serán sobre los cuales girará la construcción, es decir, el objetivo es aumentar la estatalidad por medio de la formación de instituciones en estos mencionados ámbitos; revisaremos cada uno de ellos a la luz de cómo se trabaja en las MMP por medio de su planteamiento multidimensional, además de revisar de manera breve las experiencias que ha habido sobre cada una de las partes del proceso.

En términos de Fukuyama, como hemos mencionado, los Estados se expresan por medio de sus dos dimensiones, la dimensión de la fuerza del Estado para aplicar la ley y en segundo término las funciones del Estado, las cuales significa la intervención del Estado en ámbitos más allá de la ley como la economía (2004: 25-32), en ese sentido, los elementos aquí mencionados se enmarcan algunos dentro del terreno de la fuerza del Estado, como lo son la legitimidad, el régimen político, el gobierno, la administración pública, el monopolio de la fuerza y el Estado de Derecho, mientras que la gobernanza, la identidad nacional y el desarrollo económico son aquellos elementos enmarcados en el terreno de las funciones del Estado.

Es necesario identificar que elementos observar como indicadores de estatalidad en nuestros casos a comparar para tener elementos claros de comparación, el marco general de análisis de política pública sobre construcción de Estados que formaremos en este capítulo determinará los indicadores que habremos de destacar en nuestros estudios comparados, ¿Qué debe hacerse y que no debe de hacerse en los Estados débiles?, es

decir, el marco general que formamos, son los factores de comparación intrasocial que sostienen Przeworski y Teune (1970: 31-46).

### **2.6.1. Legitimidad y orden político**

Contextualizados ya sobre implementación, pasamos a discutir de los elementos del Estado Nación, que por medio del proceso de política pública, serán implementados por las MMP. El primero de nuestros elementos es la legitimidad política y el orden político.

La legitimidad es definida como el proceso de consenso y obediencia de una sociedad con el Estado, sin necesidad de uso de la fuerza, y el proceso por el cual el Estado adquiere legitimidad ante la sociedad es la legitimación (Levi en Bobbio *et. al.*, 2002: 862-866). La legitimidad se genera por un proceso de arraigo y de identidad, los cuales se vuelven valiosos para una sociedad (Worchel *et. al.*, 2002: 197), ese proceso, es para Russell, venido de cuando al individuo le conviene la autoridad y ella se vuelve parte de su cotidianidad, por medio incluso, de fuerzas legales o divinas (Russell, 2005: 25-43).

Para la nueva visión de la legitimidad de la modernidad, esta se ha expresado más allá de la fuerza de lo legal, o lo sobre la concepción teórica de la soberanía, se trata más de la efectividad del gobierno en cómo lograr la obediencia de la sociedad (Bobbio, 2006: 124-130). Para Lipset, la efectividad se expresa en como el Estado logra resolver los problemas claves de la sociedad (Lipset, 2001: 113-150). La legitimidad necesita entonces de instituciones, y estas a su vez, necesitan actuar, por que como hemos visto, las instituciones son reglas y estructuras provistas de legitimidad social (Przeworski, 2004); y como lo afirma nuevamente Russell, las reglas sociales y las instituciones son necesarias para generar autoridad (2005: 86-105). Más adelante destacaremos sobre la legalidad como parte de este proceso.

Sobre el orden político, primero debemos entender su contraparte, la inestabilidad, entendida por Huntington (1968: 16) como la violencia política debida a insurrección, rebeliones y guerras, las cuales interrumpen la normalidad institucional –es decir, el no seguimiento de las reglas y estructuras institucionales, a lo cual explica, se debe a una movilización y dinámica social rápida, en contraposición a un lento desarrollo de instituciones políticas. El orden político es entonces entendido como un estadio de normalidad política en un contexto de

reglas sociales definidas e instituciones políticas que regulan las relaciones sociales.

Ahora bien, ¿Cómo se logra el orden político y la legitimidad? ¿Cómo implementarlos institucionalmente?, la clave nos la da el mismo Huntington, la clave es el proceso de institucionalización, diseñando reglas y estructuras adaptables a los problemas políticos, un nivel de complejidad elevado en su organización, altos niveles de autonomía política entre partes de la institución, y un alto nivel de coherencia de las acciones de las instituciones (1968: 22-39). Esto se da cuando hay instituciones fuertes y una sociedad con una cultura cívica, superando la cultura pretoriana, parroquial o de súbdito (Almond y Verba, 2001: 171-201).

Hay que comprender también que la legitimidad y el orden político conjuntos se ven al momento de conceptualizar la gobernabilidad, es decir, un Estado legítimo y con orden es producto de las acciones del gobierno encaminadas a obtener los dos elementos mencionados (Aguilar Villanueva, 2006: 37). En ello, podemos ver que el contrario de orden y gobernabilidad, es decir la ingobernabilidad, es debido a lo que nos mencionaba Huntington, desarrollo institucional lento y una movilidad social elevada.

Ante ello, tanto Schumpeter (1950: 296) y Przeworski (1990: 148-151) sostienen un valor especial de la democracia en lograr los fines de la gobernabilidad, el primero sostiene, las elites se componen de todas las voluntades por medio de elecciones, el segundo sostiene que la incertidumbre de los resultados redistribuye el poder y lo coloca en el juego político para equilibrarlo. Para ello, se están considerando ya a dos actores, los políticos y los sociales que veremos más adelante.

Sobre esta parte, que estamos dimensionando, podemos mostrar dos cosas, el actuar del gobierno es fundamental para conseguir esa legitimidad, por medio de otro concepto que analizaremos, la gobernanza. Además, este estudio contempla las diversas esferas del Estado, en un contexto democrático, las esferas del equilibrio de poderes de Montesquieu (Montesquie, 2006), el equilibrio y autogobierno de las regiones, el sistema de partidos políticos, la sociedad civil, las leyes y los medios de comunicación (Silva Herzog Márquez, 1996: 25-54).

Ejemplifiquemos, el trabajo de una MMP será entonces, promover y ayudar al gobierno, para aplicar eficazmente las medidas para satisfacer las necesidades sociales, asesorando para aumentar la complejidad y

adaptabilidad de sus instituciones, anulando las posibilidades de conflictos políticos, acordando con los actores políticos sobre las reglas institucionales, haciendo que las mismas reglas y estructuras son conveniente a la sociedad, con todos sus integrantes, en concreto, con la formación de partidos políticos para regular y pacificar la competencia por el poder y hacer solidas las acciones de los gobiernos devenidos de ellos.

### **2.6.2. Sociedad civil e ideología estatal**

La clave de cualquier diseño Estatal estriba en el carácter de su sociedad, en cualquiera de sus manifestaciones, la sociedad es el elemento básico del Estado, por ello, entenderla en su complejidad es necesario.

Ya mencionamos los tipos de cultura política de Almond y Verba (2001), pero ello no basta para explicar las relaciones del Estado con la sociedad. En el caso de Max Weber (1969: 682-694), la sociedad tiene sus tres divisiones, clases, estamentos y partidos políticos, es decir, la sociedad económica, la sociedad civil y la sociedad política, la primera basada en como las clases se relacionan con sus ingresos, la segunda en cómo se relaciona con los intereses no políticos ni económicos, sino culturales y la tercera relacionada a las relaciones políticas concretas.

Tanto la económica como la política las analizamos en sus respectivas partes del trabajo, y deseamos detenernos en la sociedad civil. Para Cohen y Arato la sociedad civil, es lo que vemos como la relación de la sociedad y el Estado en materia económica, por medio de la esfera íntima como la familia, los movimientos sociales, las organizaciones y la comunicación; la sociedad civil está conformada por la asociación consiente, la autoorganización, y las redes de comunicación (Cohen y Arato, 2001: 8-10).

La pregunta que tanto Cohen y Arato, como Huntington se hacen, es fundamentalmente, ¿Por qué la sociedad se rebela contra el Estado?, ante ello, como hemos mencionado, es una dinámica social acelerada, una pauperización económica más un gobierno incapaz de sostener y dar cauce a esas dinámicas, por ello, el trabajo de construcción va encaminado a dar cauce y crear las instituciones solidas para esos procesos.

Las guerras civiles, los golpes de Estado, las movilizaciones sociales, la alta politización con elementos populistas y anti políticos, son todos

fenómenos de la dinámica del Estado ineficiente que no puede contener a su sociedad (Cohen y Arato, 2001: 111-134); debemos afirmar que el factor de la globalización intensifica estos eventos en la actualidad ante el potencial de comunicación en la sociedad (Castells, 2000).

Ante ello, el Estado ha formado mecanismos en varios sentidos de pacificación, control y cooperación de la sociedad civil, los que profundizamos en otras partes de este trabajo son las relaciones políticas, las étnicas-nacionales, las económicas y las de servicios públicos, en esta parte deseamos ir por el lado de los factores ideológicos.

La religión, la educación, los medios de comunicación, los sindicatos, son elementos de la sociedad, considerados por el filósofo Louis Althusser como aparatos ideológicos del Estado (Althusser, 1971), ¿Por qué consideramos esta categoría de tipo marxista?, porque creemos que la observación de Althusser es acertada más allá de su contexto metodológico, también considerado -con sus reservas- por Cohen y Arato (2001: 189-195). Es decir, estos órganos forman opinión y direccionan los intereses sociales, la educación estatal difunde la ideología del Estado, los medios la difunden, los sindicatos estabilizan las relaciones obrero-patronales, la religión en ciertos casos, cohesiona las sociedades (Weber, 1969: 347-355) –pero también puede generar conflictos-. Hablamos pues, que una sociedad necesita que estas instituciones difundan la ideología del Estado, es decir, difundan la prudencia de la superioridad organizativa y pacífica de un Estado por sobre otra forma de organización política, y con ello, el desarrollo de su vida política por medios institucionales.

Huntington (1969: 40-105) sostiene que el nivel de instituciones políticas modernas en relación con la sociedad deviene del cambio de las viejas tradiciones por los mecanismos modernos, es decir, suplantando las formas de gobierno como los tribalismos, los asambleísmos, o la anarquía incluso, por instituciones moderna secularizadas, es decir, que no estén influenciadas por elementos metafísicos sino por las condiciones políticas y sociales que las originen, es decir, la racionalización y la secularización de la vida política y al organización de la sociedad.

Ante ello, Cohen y Arato (2001: 154) sostienen que la sociedad civil encontró causas pacíficas en la diversidad religiosa, los gobiernos civiles, la libre asociación económica y la resolución de conflictos por medio de la ley, factores que coinciden con el Estado moderno y que revisamos en este trabajo. Por lo tanto, los autores asumen, la sociedad civil y el

Estado coinciden cuando hay cooperación e integración en la relación, lo cual es un elemento discusivo evidentemente, que necesita de todos los elementos que aquí desarrollamos (2001: 134).

Podemos ver entonces, que la forma de evitar la movilización social y mine los factores del Estado es por medio de instituciones fuertes que comprendan las propias dinámicas sociales. Es prudente con ello afirmar, que la asesoría de las MMP debe ser en el sentido de considerar todos los factores de la sociedad civil y reforzar los elementos modernizadores y cohesionadores del Estado, la educación, los medios, la pluralidad religiosa, además de los que vemos como el régimen político, el desarrollo económico y la efectividad gubernamental.

### **2.6.3. Régimen político y elecciones**

El régimen político es una clave esencial, ya que este es dispuesto como conjunto de instituciones por su forma adaptativa a la forma en que el gobierno resuelve las dinámicas sociales como hemos visto; es la estructura organizativa de acceso y ejercicio del poder (Levi en Bobbio *et. al.*, 2002: 1362-1366). Ahora bien, dependiendo del contexto social e histórico necesario en todo diseño institucional, se puede inducir el régimen es la forma más adecuada de gobierno para cumplir con las reglas institucionales y estructuras que promuevan las rutinas pacíficas, es decir, que generen orden político.

Debemos hacer una acotación clara, a pesar que coincidimos con Huntington que no hay régimen de gobierno ideal para ningún país, y mucho menos, creemos que deba promoverse un modelo ideológico –ya sea el liberal democrático o alguno otro no democrático-, el contexto de nuestra implementación son las MMP, estas van conforme los principios de la ONU, y por lo tanto, no pueden promover tipos de régimen los cuales afecten alguno de los principios que resguarde la organización, como los Derechos Humanos o el Derecho Internacional, por ello, la promoción de las MMP a un tipo de régimen es usualmente la republicana y la democrática, las cuales cuentan con principios como el Estado de Derecho, la división de poderes, entre otros, que resguardan dichos principios. Por ello, nos limitamos a esas formas de régimen político.

Las formas de gobierno democráticas son usualmente, el presidencialismo, el parlamentarismo, el semipresidencialismo y el

gobierno de directorio (Pasquino en Bobbio *et. al.*, 2002: 670-675), las características generales son esencialmente la representación popular, la separación de poderes y el control jurisdiccional que veremos más adelante.

El presidencialismo, basado en el modelo norteamericano, el cual se expresa por un presidente que es jefe de Estado y de Gobierno, y la separación de poderes, está formado por dos necesidades, la primera, de un gobernante fuerte y en segunda, que este limitado (Duverger, 1980: 325-355). Ejemplificamos en términos de diseño del régimen, el caso de las transiciones a la democracia son aleccionadoras, los países con culturas de líderes fuertes han optado por estas formas de gobierno, caso de Chile, que necesitaba limitar a su líder después de la dictadura de Pinochet y retoma el presidencialismo perdido (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1989).

El parlamentarismo, basado en el modelo británico, se expresa por un Jefe de Estado –presidente o monarca-, y un Jefe de Gobierno –primer ministro-, separados, y el primer ministro viene de una obligatoria mayoría, formado de dos necesidades, la de un gobierno de mayorías y de una entidad que genere unión nacional (Duverger, 1980: 280-288). Nuevamente ejemplificando en términos de transiciones, Japón es un ejemplo ideal, ya que después de la segunda guerra mundial, decide pasar de la monarquía absoluta a la parlamentaria, es decir, cumplió con dos necesidades primordiales, mantener una figura de unidad nacional como el emperador, y a la vez, formar mayorías fuertes para tiempos necesitados. Otro caso es Italia, que antes de la dictadura de Mussolini, ese país era una monarquía, después de la caída del dictador, se adoptó la república, se conservó una figura de unidad, como el presidente y se cumplió con una necesidad de gobiernos de mayoría, con el primer ministro.

El semipresidencialismo, basado en el modelo francés, se expresa por un Jefe de Estado que comparte el nombramiento del Jefe de Gobierno con el parlamento, con un primer ministro que pueda favorecerle en caso de tener mayoría, o un gobierno de cohabitación en caso de no tenerla, la necesidad evidente es tener un presidente fuerte en caso de mayorías, pero con canales de diálogo con la oposición cuando los necesita (Duverger, 1980: 294-314).

Por último, la forma de gobierno directorial, el caso de Suiza en particular, donde varias personas comparten en directorio el poder



ejecutivo, permite expresar la diversidad de un país, que para el caso Suizo fue de las regiones de habla francesa, italiana, alemana y romance, una católica, otra protestante. Otro caso directoral exitoso es el reciente de Bosnia y Herzegovina, que después de la guerra bosnia, en los acuerdos de Dayton, decidió formar un gobierno directoral, donde hay un presidente bosnio, otro croata y uno serbio, lo cual llevo a pacificar por la repartición de poder entre las etnias en disputa.

El fin precisamente de la forma de gobierno es atender a un diseño que pueda, de los cuatro más usados en democracia, el cual pueda generar orden político, por medio de las instituciones políticas de cada uno de ellos.

Las formas de gobierno democráticas tienen en las elecciones su modo privilegiado de expresión, que en términos de Downs, es el método de cual se compite en reglas justas por el poder, con el supuesto que se modela y atenúan los intereses políticos de la diversidad ideológica de una sociedad (Downs, 2001: 93-111), y los sistemas electorales se traducen en mecanismos en los cuales traducen la voluntad de una sociedad en la repartición entre partidos de los cargos públicos de un Estado (Duverger, 1980: 147-158).

Para las MMP, la implementación de elecciones, de sistemas de partidos y sistemas electorales, consiste en reemplazar tras el conflicto a la violencia política por medio de elecciones, donde sea el mecanismo pacifico de repartición del poder; para ello, Naciones Unidas ha establecido en la asistencia electoral procedimientos claros (United Nations, 2003: 147-158):

- a) Expansión y consolidación del marco legal electoral;
- b) El establecimiento de la autoridad electoral;
- c) El registro del padrón electoral y la forma de votación;
- d) Formas y límites del registro de candidatos;
- e) Campañas electorales;
- f) Encuestas y periodo de conteo.

En ello estriba, la importancia del buen diseño del sistema electoral, en este caso, del diseño de sistemas de partidos competitivos, donde las fuerzas políticas, a según de sus contextos sociales, puedan disputar los cargos públicos, ya sea en la expresión social que den cuenta los votos, como un sistema bipartidista, multipartidista o de partido predominante

(Sartori, 1980: 163-256). Y el diseño expresa en muchos sentidos las necesidades de representación, un sistema representación proporcional para ampliar el espectro de fuerzas políticas, un sistema de mayoría para formar mayorías políticas o un sistema mixto que busque equilibrar para evitar la sub y sobre representación política, dependiendo de la necesidad social que se presente (Nohlen, 2004: 92-134).

Las especificidades de los sistemas electorales, de los diseños detallados, de las listas, el acceso a la boleta, la autoridad y el derecho electoral, el reparto proporcional, el sistema de partidos –bipartidista o multipartidista-, la regulación de las campañas, todos esos detalles, son cruciales y todos atienden a necesidades específicas de cada país, que queremos destacar que deben revisarse en el caso de implementarse en cada caso específico, en términos de Taagepera y Shugart, el diseño de los sistemas electorales es crucial ya que puede incluso desencadenar efectos políticos significativos, incluso dicen, revoluciones (1989: 4-5).

#### **2.6.4. Administración pública y la gobernanza**

Hablamos de eficacia para lograr legitimidad política, y con ello, reforzar instituciones políticas, por ello la necesidad de una administración pública, vista por Wilson como la actividad organizada del Estado, y para el contexto de la globalización, nuevos elementos se han destacado, como la transparencia y la redición de cuentas (Sanabria López, 2002). No deseamos profundizar sobre la mejor administración pública, solo deseamos enfatizar en un aspecto de apoyo a la implementación de la construcción, es necesario que las instituciones de la administración pública sean eficaces.

#### **2.6.5. Servicios públicos básicos**

Como primer tema de análisis de nuestras necesidades de eficacia es sobre los servicios público. La corporación RAND nos menciona que es necesaria la asistencia en la provisión de servicios públicos básicos para la población, tales como agua potabilizada, acceso a alimentos, salud, educación, energía y construcción de caminos y vías de acceso, que suelen ser carencias sustanciales en los Estados débiles, para lo cual se sugiere hacer plan sobre cada una de las necesidades públicas basados en la planeación (Dobbins *et. al.*, 2007: 137-139).

El financiamiento de la provisión de servicios básicos es fundamental para la implementación, por ello, Naciones Unidas y el Banco Mundial establecen modelos de financiamiento para la reconstrucción, buscando lo que hemos mencionado, el trabajo inter-agencias para lograr la construcción, el caso específico es el trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que apoya y mide los efectos de los trabajos de reconstrucción en cualquier nación que se requiera (United Nations, 2003: 183-195).

Es fundamental llevar este proceso por método de políticas públicas en dos sentidos, la primera, la evaluación de las políticas sobre servicios básicos basada en las necesidades que la población requiera y pida, la visión “top down” (Peters, 1995), y en segundo, el proceso de evaluación si estas políticas públicas están funcionando (Subirats:1995). El indicador ideal de evaluación es el Índice de Desarrollo Humano, desarrollado por el PNUD, con el fin de evaluar de manera multidimensional sobre el efecto del desarrollo de las capacidades humanas para la vida (UNDP, 2011). Profundizaremos sobre este concepto más adelante, pero lo destacamos de esta manera, la legitimidad política de una administración pública se relaciona al aumento del Índice de Desarrollo Humano de su población.

Gobernar necesita de su brazo administrativo-burocrático, y como hemos visto, la administración pública es el brazo ejecutor de la política planeada por el gobierno; la visión tradicional era por medio del modelo burocrático de aplicación de política gubernamental, es decir, diseño y planeación desde los entes políticos para resolver problemas, ante ello se notaron fallas fundamentales de ese diseño, el primero identificado por Luis Aguilar Villanueva, la incapacidad de lograr gobernabilidad por medio de una administración eficaz (2006: 13), y en segundo identificado por Caiden y Wildavsky sobre la planeación y presupuestación sin consideración de las exigencias sociales específicas (1990).

Por ello, se ha desarrollado las herramientas de la gestión pública de calidad, que coloca a la sociedad y al generador de política pública en el proceso de la gobernabilidad (Aguilar Villanueva, 2006: 14-43), dicho de otra forma, comparte las decisiones sobre las acciones del gobierno con la sociedad y la invita a la formación de las acciones del gobierno, considerando la gestión de calidad, en un contexto de una crisis de gobernabilidad (Aguilar Villanueva, 2006: 46-63).

En este proceso, donde la capacidad de gobernar se ve directamente relacionada con la formación de las acciones del gobierno en planeación conjunta con la sociedad, con ello, volviendo al gobierno no en el planeador omnisciente de los problemas sociales, sino en el actor de su propio desarrollo, esto es en suma, el concepto de la gobernanza, el cual busca complementar a la gobernabilidad con un rol participativo de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2006: 66-90).

### **2.6.6. Gobernanza**

El PNUD reconoce a la gobernanza como uno de los procesos fundamentales de generación de desarrollo y estabilidad política, como herramienta fundamental que enfoca sus funciones en las demandas sociales las cuales puedan generar gobernabilidad (Aguilar Villanueva, 2006: 129). La gobernanza es el proceso por el cual el gobierno se acompaña de la sociedad para la implementación de la política pública y con ello generan gobernabilidad.

El proceso de la gobernanza se da por medio de política pública y también del proceso de descentralización y de regionalización, es decir, de dejar que los gobiernos locales puedan resolver problemas locales y que no solo las entidades gubernamentales puedan resolver problemas públicos, que también pueda hacerlo la sociedad civil y la iniciativa privada (Aguilar Villanueva, 2006: 99).

El PNUD y las MMP han trabajado en conjunto por medio de fondos públicos, los cuales financian a los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil para poder resolver problemas concretos de desarrollo social y administración pública (UNDP, 2010: 7-13). Es de notar que los esfuerzos de la ONU se han concentrado en las áreas de gobernanza local, administración pública, acceso a las mujeres, tecnología, transparencia, efectividad de la asistencia y apoyo a la formación de política pública.

Para lograr los objetivos arriba planteados, se estructuran por medio de objetivos particulares, como lo son la reforma al servicio civil de carrera, la descentralización, la transparencia y la rendición de cuentas, así como del refuerzo a las instituciones (UNDP, 2010: 19).

El PNUD ha encontrado retos especiales para los países en desarrollo, en primera el aceleramiento del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM's), políticas fiscales justas y

descentralizadas, acceso a la información, la propiedad de la tierra, reducción de los riesgos del cambio climático, el crecimiento urbano, y el combate a los problemas de la hambruna y acceso a los servicios básicos de salud (UNDP, 2010: 47-59).

Los instrumentos de la gobernanza, es decir, la política pública y la gestión de calidad deben ser promovidos en función de aumentar la gobernabilidad y sostener una relación pacífica y de desarrollo con la sociedad civil. Las MMP y la Construcción Institucional deben hacer énfasis especial en que una administración pública funcional es la mejor herramienta de gobierno directo y estabilización política, ya que ello demuestra un alto grado de eficiencia y tecnificación de las instituciones encargadas de las demandas y presiones sociales.

### **2.6.7. Identidad nacional**

La nación es vista como un conjunto de grupos étnicos y culturales con un vínculo común hacia un territorio, que buscan fines políticos para su convivencia de grupo que cuentan con identidad, tradiciones, valores y memoria histórica (Akzin, 1968: 33-43), la concepción ideológica de la nación, es decir, el nacionalismo, impulsa la idea del Estado y para Gellner es el principio de legitimidad política más potente del mundo moderno (Gellner, 1983); no es casual ver al Estado-Nación como una entidad sólida, el devenir del proceso estatal ha sido usualmente el impulso ideológico del nacionalismo, expresado en el patriotismo (Akzin, 1968: 44-48), podría decirse que el Estado es producto del empuje del nacionalismo.

Las problemáticas de implementación en nuestro caso, es generar patriotismo e identidad nacional en una sociedad, la que probablemente cuente con ellos pero en menos de escenarios de conflicto o en el caso de incluso un Estado nuevo surgido de un combate nacional subyacente.

La formación de una nación proviene de elementos culturales identitarios profundos, los cuales en la mayoría de los casos giran alrededor de la comunidad étnica, la comunidad religiosa o la comunidad económica; para ello debemos delimitar una precisión, no cualquier comunidad puede ser una nación, se necesita de los elementos de la voluntad política y la vinculación territorial para poder ser una nación.

La identidad, -la cual solidifica las relaciones comunitarias y a su vez las nacionales- se basa en que las comunidades se delimitan a sí mismas,

reconocen la diferencia y se reconocen diferentes a otras comunidades, por medio de los atributos de pertenencia social –el haber nacido en cierto lugar o ser descendiente de una raza por ejemplo- y por los atributos particularizantes en la visión simbólica de George Simmel (Giménez en Castellanos et. al. 2010: 42-43). Y la identidad en el caso nacional para Bauman se relaciona directamente a la pertenecía a un lugar y un contexto histórico determinado –el nacimiento- (Bauman, 2007: 46-49). Esto recuperando la idea de Renan (1882) del romanticismo nacionalista, que la generación de identidades se hace por medio del devenir histórico.

La comunidad étnica cuenta con una relación de identidad por medio del principio de relación por herencia, es decir, todos sus miembros son así debido a que han heredado disposiciones comunes, ya sean culturales o genéticas (Weber, 1969: 315), la comunidad religiosa basada las creencias sobre entes espirituales y la trascendencia de la vida terrenal (Weber, 1969: 228-229), la comunidad económica se basa en las relaciones de producción y que estas a su vez generan códigos culturales. Cualquiera de estas comunidades dotadas de una identidad y con intenciones políticas sobre un territorio puede generar una nación, sin necesidad explícita de una organización estatal; de forman comunidades imaginarias alrededor de una idea de nación (Anderson, 1993).

El nacionalismo como ideología defiende valores sobre un territorio, su superioridad y sobre todo, que los miembros de la comunidad política defiendan ese territorio por sobre cualquier otro ente ajeno a la nación (Hobsbawm, 1992).

Con esto definido, hay dos problemáticas que enfrentamos, la multinacionalidad –las minorías étnicas- y la globalización. Como es posible identificar, puede haber una multiplicidad de naciones que clamen su vínculo indisoluble con un territorio –el ejemplo paradigmático es la nación palestina y la nación judía por el territorio que comparten-, o que en un mismo Estado existan una diversidad amplia de naciones (Akzin, 1968: 189-202), las cuales puedan entrar en conflicto, generando guerras o procesos de secesión en un mismo Estado –el caso de Kosovo, separado de facto de Georgia, un ejemplo de secesión-. La segunda complicación de la globalización, la disolución de la identidad puede generar dos fenómenos, el nacionalismo extremo –chauvinismo- o el contrario, un debilitamiento, pero es necesario afirmar que casos de la

disolución identitaria son escasos y difíciles de encontrar en el abierto proceso de la globalización (Scholte, 2005: 224-255).

Karl Deutsch encontró el método preciso de formación de Estados multinacionales estables, lo encontró con la herramienta de la integración, conceptualizada como la relación de unidades independientes entre sí y cuya relación genera propiedades sistémicas valiosas de las cuales carecerían si estas unidades estuviesen aisladas o en conflicto, es decir, al caso de las múltiples comunidades nacionales, se les encuentra una relación política entre ellas, por medio de delimitar los dominios territoriales de las comunidades, el alcance de sus influencia política, el grado de relación entre las comunidades y el peso en que el sistema pueda soportar los desequilibrios (Deutsch, en Deutsch y Foltz, 1963: 7-8).

La visión de la reintegración ha sido colocada como parte de la agenda de Construcción de la Paz, como parte de esas tareas, el secretario general colocó a la integración y reintegración como parte de la agenda post-conflicto de todas las MMP y cualquier asistencia exterior (United Nations, 2003: 6); sobre todo se hace por medio del diálogo con los actores políticos y sociales, es decir, la integración se da por medio de los acuerdos producidos con los actores y se traducen en decisiones concretas como el diseño del régimen político, el orden federal, el sistema electoral y los acuerdos constitucionales.

Sobre los dos temas que hemos tocado, los elementos identitarios y la reintegración post-conflicto, profundizaremos.

La disyuntiva sobre la historia y los símbolos naciones surge por medio de entender la identidad nacional, es decir, ¿Cómo debe manejarse la historia en el proceso de Construcción del Estado?, es evidente que la historia no es posible de producirse, y los símbolos son procesos culturales más complejos, lejos de lo que podría hacer una agencia internacional, más bien la disyuntiva es como redirigir la historia y los símbolos nacionales al proceso político de Construcción del Estado.

El historicismo visto como el uso ideológico de la historia en el contexto del nacionalismo (Pistone en Bobbio et. al., 2002: 748-752), es el vínculo de la historia —es decir, los sucesos políticos precedentes de la nación— el cual justifica y alimenta la pertenencia identitario de la sociedad, es decir, el historicismo genera patriotismo, la historia genera reconocimiento social y cohesión. El historicismo es el orgullo nacional por los sucesos clave de un país, los movimientos más destacados, los

personajes destacados y los resultados que construyeron las instituciones de un país.

Los sucesos históricos y la formación de símbolos nacionales – bandera, himno, lemas, fechas nacionales- dependen completamente del devenir de sucesos y de las voluntades de la sociedad del Estado, pero hay un apunte clave del problema del historicismo y como puede mal direccionar el proceso político de cambio institucional.

En dos obras, Karl Popper critica a una corriente ideológica del historicismo, que sostiene que el orden político está determinado causalmente por su historia, es decir, que hay un determinismo de sucesos a los cuales una nación esta inexorablemente determinado. En *La miseria del historicismo* sostiene que el determinismo histórico no tiene elementos predictivos, es decir, que no hay destino determinado para una nación, lo cual significa que es insostenible ver que la historia pueda determinar el rumbo de una nación o que no pueda cambiar de rumbo (Popper, 1957: 24). En *La sociedad abierta y sus enemigos*, Popper sostiene que el historicismo es un uso ideológico contra las sociedades abiertas, ya que las formas de pensamiento que se adhieren al historicismo niegan la posibilidad de progreso de una sociedad, a menos que sea por el camino determinado de la historia, lo cual menciona, es falso, lo hace mayormente criticando al cristianismo y el marxismo como corrientes políticas ideológicas (Popper, 2006: 23-25).

Es decir, además que el historicismo en esa visión ideológica en específico forma determinismos, es una forma que ve Popper como negación del progreso, a lo cual el mismo Huntington sostiene, que una sociedad en el cambio político debe estar lista para las transformaciones y desafanarse de los elementos históricos los cuales puedan significar una expresión clara de negación al progreso y el cambio institucional (Huntington, 1968: 23).

La crítica no va en el sentido de eliminar la formula de la historia, es más bien ponderar su factor cohesionador de una nación, lo cual a su vez ayudara a la fortaleza estatal, y que los actores político asesorados por las MMP puedan considerar que son capaces de escribir nuevos capítulos de sus propias historias sin preocupación de ver a la historia como un curso determinista.

El cambio institucional necesita de incentivos poderosos para generar reglas, a la historia y los símbolos naciones deben ser esos incentivos para el cambio y no ser un obstáculo para el mismo. La comprensión de



la importancia de estos elementos y su valor para la sociedad ayuda a ver como asesorar en la construcción.

### **2.6.8. Reintegración social**

Naciones Unidas lleva a cabo el proceso de reintegración post-conflicto por medio de los principios de desarme, desmovilización y reintegración, el cual consiste en el control y disposición de las armas de los miembros en conflicto, en segundo la desincorporación de los mismos de los ejércitos y guerrillas por medio de su disolución y finalmente la reintegración a la sociedad; la reintegración consiste en la asistencia a los ex combatientes en conflictos, primero en asuntos básicos como alimentos y salud, y después capacitarlos para su reinserción social, en un trabajo productivo (United Nations, 2010a). Ese proceso debe ser especialmente cuidado, porque ayuda a fortalecer con la visión de integración a una nación.

### **2.6.9. Economía y la calidad de vida**

El reto de todo Estado venido del conflicto o incluso de su reciente aparición es estabilizar la economía nacional para iniciar el proceso del desarrollo económico indispensable para toda sociedad; es un proceso complejo y debe afirmarse que de la multiplicidad de modelos que aporta la economía, no hay un consenso claro sobre el desarrollo ni sobre la estabilización, pero intentaremos establecer condiciones mínimas para un Estado en construcción.

Los conflictos armados, la descolonización o la separación, como eventos que provocan la aparición de Estados, generan situaciones económicas que ponen en predicamento al mismo Estado y a la sociedad, como puede ser la paralización de la producción y la actividad económica, la hiperinflación, la destrucción de los activos económicos básicos para la misma actividad y la desmovilización de la sociedad económicamente activa; ante este escenario, es necesario el proceso de estabilización económica.

La estabilidad económica en sencillos términos, es la ausencia de excesivas fluctuaciones en términos macroeconómicos, y por lo tanto, que sus procesos económicos estén direccionados de manera segura sin

que puedan causar crisis económicas (International Monetary Found, 2011).

¿Qué política económica se debe seguir?, a esa pregunta, Naciones Unidas deja a labor de implementación de política económica en países en vías de desarrollo al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, los cuales han aplicado en el contexto de los Estados los acuerdos de Brenton Woods sobre el orden de la economía global, a lo cual es visto como la aplicación de la economía política internacional en los organismos internacionales (Katzenstein, Keohane y Krasner, 1998: 645-685).

Los organismos de política económica internacional han aplicado generalmente criterios de ortodoxia económica basados en la apertura económica, índices macroeconómicos regulados y aminoramiento del rol del Estado en la economía, estos en el orden de la globalización económica internacional, y que en el caso de la estabilización ha sido por medio de la llamada “terapia del Shock”, la cual ha caminado en dos variantes, la primera es esa implementación de políticas neoliberales mencionadas, propuestas por Milton Friedman, la segunda variante de la teoría es la versión de Jeffrey Sachs, basada en apertura económica basada en necesidades emergentes y contingentes.

La visión más criticada de la estabilización por la teoría del shock ha sido la neoliberal, por eso Stiglitz ha afirmado que la liberalización económica sin mediar en las consecuencias de una economía frágil y una sociedad poco desarrollada puede llevar a varios países a una crisis más profunda y una ampliación de la desigualdad entre la sociedad (Stiglitz, 2002).

La visión de Sachs incorpora una visión integral de enfrentamiento a la inestabilidad económica, por medio de políticas de reforma al sistema fiscal, estabilización monetaria, la permisión de inversión extranjera, la planeación presupuestal, la regulación bancaria y el control del desempleo; los modelos de terapia del shock de Sachs fueron aplicados en casos exitosos como lo fue Bolivia durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada o en Polonia con el caso aplicado por el ministro de finanzas Leszek Balcerowicz.

En nuestro contexto de las MMP, Naciones Unidas, insistimos, deja la labor de financiamiento y aplicación de políticas de estabilización a los organismos financieros internacionales, lo cual ha generado críticas, la que ya hemos revisado de Stiglitz que crítica la aplicación del modelo

neoliberal por parte de los organismos financieros internacionales, sobre todo afirma, que se compromete y obliga a los países necesitados de financiamiento y renegociación de su deuda externa a adoptar el mencionado modelo.

La otra crítica viene del factor político devenido de la condicionalidad de la asistencia para la estabilización económica, a lo que se ha afirmado que ante la falta de consensos políticos internos y falta de alternativas viables a las del Fondo Monetario Internacional, los países se ven obligados a las condiciones de desarrollo de modelo económico del Fondo (Bienen y Gersovitz, 1985: 729-754).

Incorporado este debate vigente de modelos de estabilización económica, lo que si podemos afirmar es la necesidad de una estabilidad económica para las sociedades de los Estados en construcción, ya que la estabilidad provee de un ambiente propicio para el desarrollo y la calidad de vida, dos conceptos que analizaremos a continuación.

Son claros los efectos de la globalización, los cuales los Estados deben enfrentar y con ello ver limitada su acción económica, dependiendo de los organismos, pero pueden verse alternativas como el caso polaco o el boliviano.

### **2.6.10. Desarrollo económico**

Posterior a la estabilización económica es necesario el desarrollo económico, por dos razones fundamentales, la primera es que una sociedad desarrollada económicamente se moderniza y a su futuro puede evitar el conflicto político, pero debemos ser precavidos en ese proceso de modernización económica, ya que el crecimiento en sociedades en transición puede generar amplias desigualdades y por lo tanto incentivar el conflicto de nueva cuenta, es decir, se necesita a según de Huntington, un desarrollo equilibrado y una modernización planificada (1968: 47-62). La segunda razón es que un Estado sin crecimiento económico estará sub-ejerciendo sus deberes con la sociedad, y de cómo esta se pueda apegar al territorio, a final de cuentas, puede considerarse que el desarrollo es un objetivo Estatal.

Es una discusión abierta en economía que modelo de desarrollo es el adecuado, discusión de la cual la economía debe encargarse, pero si deseamos hacer unos apuntes en sentido comparativo y como habíamos

mencionado, la alternativa que la ONU ha desempeñado por medio del PNUD.

El desarrollo es un sentido amplio se puede ver como el proceso por el cual, se cambian las situaciones económicas previas, con el fin de multiplicar los beneficios sociales alrededor de los objetivos deseados, por ende, podemos ver al atraso y al subdesarrollo de dos maneras, la primera desde la perspectiva comparada en como un Estado se desarrolla conforme lo hacen otros y la segunda es conforme a los objetivos que se hayan establecido (Pipitone, 1994: 22-25).

En dos perspectivas complementarias, que nos pueden ayudar a entender el desarrollo más allá del crecimiento de los factores; el primero es una versión del desarrollo de las capacidades de la población para ejercer sus libertades y desarrollar sus capacidades económicas, lo que Amartya Sen (1999) lo ve como un desarrollo completo que busca no el aumento exclusivamente del ingreso, la productividad o el aumento del producto interno bruto, sino de la capacidad de una persona de usar el ingreso, de recibir un sueldo debido a su productividad, y que ello le permita tener capacidades para ejercer su vida de manera plena.

La perspectiva de Amartya Sen es la que el PNUD ha adoptado para el desarrollo e implementación de las capacidades y necesidades básicas, es decir, se ha cambiado del paradigma de medir elementos como el PIB a observar si hay capacidad de tener acceso a servicios básicos de salud, educación y alimentación, además de una ocupación laboral de la población en niveles necesarios.

La perspectiva del Shock también se ve complementada para Jeffrey Sachs (2005) en la búsqueda de modelos de desarrollo que den estabilidad y combatan la pobreza, quien habla de los factores estructurales que cada Estado tiene para desarrollarse, sobre todo, fomentando la sustentabilidad regional y atendiendo las problemáticas locales, viendo casos de éxito y tomando una visión integral de los problemas del desarrollo en cada país.

El desarrollo estructural, las capacidades y las necesidades básicas que estudian Sachs y Sen (2004: 54-83) se enmarcan en el objetivo de producir calidad de vida, el cual se basa en el bienestar y un estándar de vida, el primero entendido como la perspectiva de logro de lo básico de una persona en sus necesidades básicas, y el estándar de vida como la determinación de cómo la persona cumple con sus capacidades económicas, la calidad de vida es entonces entendida como el bienestar debido a un estándar de vida esperado conforme a sus capacidades.

En términos de la implementación de la construcción, tenemos dos advertencias y dificultades venidas del mismo problema que hemos identificado, la planeación centralizada sin considerar problemas específicos o necesidades locales; la primera advertencia viene de Paris, quien habla de que los países venidos del proceso de Construcción pueden volverse dependientes de la asistencia externa (Paris en Paris y Sisk, 2009), la segunda advertencia es la de Fernando Henrique Cardoso, quien ve a las naciones subdesarrolladas como tendientes a la dependencia de la economía de otros países (Henrique y Fallete, 1979). El problema de la dependencia y el condicionamiento de la deuda son problemas de la globalización, los cuales deben ser enfrentados por los tomadores de decisiones en la Construcción.

Hay un tercer problema con respecto a la implementación, que ya habíamos mencionado, que es como las MMP dejan el problema del desarrollo a la planeación centralizada del Banco Mundial, con los problemas mencionados; este problema incluso ha superado el propio hecho de la poca sensibilidad de los problemas locales o la calidad de vida, ya que el modelo de desarrollo del Banco y el Fondo, pueden obstaculizar las tareas de construcción de la paz (De Soto y Del Castillo, 1994), ¿Cómo?, pues de modo que nos mencionaba Huntington, desarrollo desigual y acelerado que causa descontento e inestabilidad política.

Ante esos problemas, Ugo Pipitone ofrece una visión comparada para el desarrollo, quien analizo los casos de éxito de Japón, Italia, India y Suecia, y llego a una conclusión similar a la de Sachs, el desarrollo es un acto de voluntad de los países, los cuales deben dirigir sus objetivos en conseguirlo, pero añade, es necesario la formación de estructuras institucionales necesarias para garantizar el objetivo el desarrollo que se adapte a las circunstancias históricas determinada y las condiciones económicas y estructurales del país (Pipitone, 1994: 441-467).

Un caso de los que revisa Pipitone nos puede ayudar a ilustrar la circunstancia, al ver el caso de Nigeria, el autor sugiere que en el caso de un país de reciente formación, como el caso mencionado, el primer objetivo es la estabilización y al formación de instituciones fuertes para el desarrollo, de un ministerio de finanzas fuerte y un banco central solido, es decir, instituciones que puedan promover el desarrollo, y con el objetivo de promover el aumento del Índice de Desarrollo Humano, por

medio de los procesos básicos como la industrialización y la creación de mercados (1994: 340-346).

En este caso, es necesario analizar y replantear el modelo de intervención y asistencia exterior, para que considere al desarrollo económico amplio, a la calidad de vida la construcción de instituciones solidas en materia económica, que nuevamente considere el modelo de política pública en lugar del modelo centralizado de planeación, y garantizar que el desarrollo genere estabilidad política.

### **2.6.11. Estado de Derecho**

Una de las bases modernas del Estado es la codificación de su orden político en directivas coercitivas para la convivencia y las formas de actuar de una sociedad (Bobbio en Bobbio et. al., 2002: 453-458), de las relaciones de los individuos entre si y de los individuos con el poder público (Jellinek, 2004: 319-321), es lo que conocemos como el derecho, que deseamos abordarlo desde la perspectiva política.

Tanto Bobbio, como Jellinek y Heller (2010) ven al derecho como la consecución de la modernización del Estado, al determinar un solo orden de conducta por medio de la voluntad soberana a todos los habitantes, basado en el principio de publicidad, generalidad y obligatoriedad; se debe decir que la única entidad de ordenación y creación del derecho público en el Estado es el Estado.

El principio clave del derecho en el Estado es que proviene del acuerdo político del soberano y por lo tanto, no hay orden jurídico superior o diferente que el derecho formado y por lo tanto, que la forma en que el Estado manifestó uniformemente el orden social y político es por medio de la codificación de la regulación de la conducta, tanto del individuo como del mismo Estado, es además, elemento de su unidad (Heller, 2010: 234-255).

Para las Naciones Unidas ha sido crucial el papel de promover el Estado de Derecho, como elemento fundamental del orden público y político de los Estados, ante ello, el secretario general de la ONU lo definió de la siguiente manera (United Nations, 2004b):

“El Estado de Derecho refiere al principio de gobernabilidad, con el cual todas las personas, instituciones, y entidades públicas y probadas, incluido al Estado mismo, son revisables por las leyes que públicamente publicitan, igualmente enforzadas y adjudicadas independientemente, y

los cuales están en consonancia con los estándares internacionales y normativos de Derechos Humanos. El Estado de Derecho requiere también, de medidas para asegurar la adherencia a los principios de supremacía de la ley, rendición de cuentas de la ley, igualdad ante la ley, justifica en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la toma de decisiones, certeza legal, evasión de la arbitrariedad y transparencia procedimental y legal.”

Los principios aquí mencionados, y como lo hemos afirmado en ocasiones pasadas, son principios basados en el Derecho Internacional y en modelo democrático liberal de gobierno, por ello, creo prudente mencionar una visión del Derecho que esta congruente con lo antes mencionado de capacidades para ejercer libertades. El filósofo del Derecho, Ronald Dworkin (2000), sostiene dos principios alrededor del derecho, en primer lugar, sostiene que mientras el origen soberano del derecho sea la población, esta está garantizada a tener derechos fundamentales e inalienables, al ser esta de la cual dimana la soberanía; en segundo lugar sostiene que los derechos están en el contexto de la igualdad, es decir, que todos los individuos pueden exigir dichos derechos, los cuales son dados por el principio de soberanía y por lo cual, la función del poder judicial es precisamente otorgarlos y garantizarlos (Dworkin, 2009).

Naciones Unidas adopta la visión de exigencia de derechos y su origen basado a favor de la población y control del poder estatal, congruente con la visión del PNUD sobre el desarrollo humano vinculado con la capacidad de ejercer libertades, y en el contexto jurídico, una población se adhiere al Estado de Derecho basado en la exigencia de Derechos.

### **2.6.12. Redacción de una constitución**

Los países provenientes de un conflicto necesitan de procesos de reconciliación nacional que puedan romper con el orden político anterior o establecer un orden político nuevo venido de la ausencia de uno, por ello Naciones Unidas propone la creación de una nueva constitución como proceso clave de la construcción de la paz (United Nations, 2004b).

Las diferentes concepciones de Constitución difieren sobre su concepto, el concepto político es el más adecuado para abordar nuestras necesidades. Para Heller la Constitución es la forma de estructura y

organización del Estado (Heller, 2010: 316-329), para Jellinek es la ordenación de la voluntad política del Estado (Jellinek, 2004: 457), para Biscaretti es la codificación legal de la voluntad política nacional (2006: 499), para Lassalle es expresión de los factores reales de poder en un Estado (1999: 11), para Vergottini es expresión política de la fragmentación del poder absoluto del Estado (en Bobbio, 2002: 323-335), para Duverger es el orden de las instituciones políticas (Duverger, 1978: 59). A final de cuentas, expresan sobre escancia y estructura lo mismo, la Constitución es el acuerdo político de voluntades de un Estado del cual se decanta el Estado de Derecho.

Los principios estructurales de la constitución son la rigidez en la cual se pueda cambiar su contenido, la sustancia doctrinal que estable como principios del Estado, el orden jurídico que representa, las instituciones y el funcionamiento de las mismas y finalmente las garantías del ciudadano (Biscaretti, 2006: 499-519), en base a esta estructural, el Estado define sus funciones, pesos y contrapesos, fines y sobre todo, la forma de la organización política.

El nacimiento de la constitución se da por medio de tres mecanismos, el primero es una asamblea constituyente, por medio de una comisión redactora de la constitución o por medio de una imposición de un pacto político; el primero implica convocar a elecciones para elegir el constituyente, el segundo depende que quienes nombren a los miembros de la constitución y el tercero implica que actores políticos tienen la fuerza suficiente para imponer el nuevo texto constitucional (Schmitt, 1981: 50-100).

La clave de todo nacimiento de una constitución es sobre si el proceso genera legitimidad, la cual deviene de un proceso histórico, del reconocimiento popular, que no necesariamente viene de las reglas constitucionales previas, que el poder constituyente –es decir, quien pueda modificar la constitución- permanezca, y probablemente de un rompimiento con el orden constitucional pasado que carezca ya de legitimidad (Schmitt, 1981: 101-115).

Naciones Unidas ha evaluado las experiencias de nuevas constituciones en el contexto de sus MMP, y ha hecho conclusiones con respecto a los casos comparados que ha gestionado; en primer lugar, se menciona la necesidad de tener claridad sobre el esquema legal que adoptara la nueva Constitución, de la calendarización del proceso, de proveer garantías de estructura y representación de los actores políticos,



procurar la seguridad y la participación directa de la sociedad, permitir que el proceso sea totalmente autónomo de cualquier actor internacional, asistir técnicamente a los redactores de la constitución y proveer de una adopción e implementación consensuada y legítima (Brandt, 1995).

Las recomendaciones sobre como generar una constitución en situaciones post-conflicto de Naciones Unidas son no mezclar el proceso de paz con la redacción de la nueva constitución, aumentar los beneficios y reducir los riesgos de un proceso inclusivo de redacción de la Constitución, incluir actores claves del proceso político y evitar a los actores que puedan sabotear el proceso, diseñar una asamblea constituyente amplia para generar consensos, asegurar un clima de igualdad en las negociaciones, asegurad una amplia y transparente participación pública y asegurar los Derechos Humanos (Benomal, 2003).

Puede afirmarse que una nueva Constitución es un elemento distintivo de reforma o inicio de un Estado, el cumplimiento de sus principios y el orden jurídico devenido de la misma garantizará el orden político, por eso es necesario un proceso amplio, legítimo, transparente y que pueda fortalecer las decisiones políticas fundamentales del Estado.

Una implementación adecuada de la nueva Constitución es necesaria, si el proceso falla, podría verse perjudicado de manera considerable el proceso de Construcción Estatal. Por ello, es necesario tomar en cuenta que la nueva Constitución es la formalización de las reglas de la interacción política y la convivencia social en el Estado, es decir, es la formalización de las estructuras institucionales pensadas para limitar el conflicto y generar estabilidad y orden político duradero.

### **2.6.13. Instituciones de seguridad**

Relacionado profundamente con el Estado de Derecho, la manera clara de garantizar el mismo es por medio de un conjunto de instituciones policíacas y judiciales fuertes para enfrentar el conflicto político, impartir justicia y mantener un sistema de corrección y encarcelamiento funcional. La función del Estado con respecto a la seguridad y la justicia es de las cuales hay mayor acuerdo en la teoría, en especial para Hobbes al ver al Estado como limitador de las acciones de los hombres (Jellinek, 2004: 541-551).

Para Duverger, una de las instituciones necesarias para las democracias es el poder judicial o como las llama, las autoridades jurisdiccionales, por medio de instituciones como jueces independientes y especializados en materia legal, tribunales para dirimir conflictos, y con dos funciones políticas fundamentales, la primera mantener a las autoridades políticas bajo el Estado de Derecho, y la segunda, la del control de la legalidad y constitucionalidad en una democracia (Duverger, 1978).

Un problema grave de las sociedades post-conflicto relacionado al sistema de justicia es la corrupción, entendida por Transparencia Internacional como el abuso del poder público a favor de ganancias privadas que puedan dañar a la población dependiente de la integridad de una persona con posiciones de autoridad (Transparency International, 2011). En sociedades post-conflicto, la corrupción puede afectar tres dimensiones los trabajos de Construcción de la Paz, en primer lugar porque los modelos económicos que se implementen pueden exacerbar la corrupción local, por ejemplo, en la creación de empresas públicas, en segundo lugar las prácticas corruptas pueden afectar desde su creación a las instituciones públicas, y en tercer lugar, porque pone en riesgo la asistencia externa a los países post-conflicto debido a que los países donadores podrían ver en riesgo los fondos que aporten (Le Billon, 2008).

Desde la misma perspectiva de la corrupción, lo que aseguran los autores para superarla es por medio de instituciones judiciales fuertes y legítimas, debido a que en las sociedades post-conflicto suele suceder que la corrupción se incrementa conforme el país ingresa al sistema económico globalizado, y por lo tanto, la corrupción sirve como un escape para las presiones económicas inmediatas de autoridades y población (Le Billon, 2003).

Es además necesario marcar como reto a la seguridad pública de los Estados débiles al crimen organizado internacional, el contexto de la globalización ha motivado a la expansión del crimen organizado en el caso de diversos Estados débiles como Afganistán con las mafias de las drogas del Talibán o en Somalia con el caso de piratería marítima moderna, ello marcado por la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UN News Center, 2011).

Con el fin de procurar justicia, seguridad y estabilidad, las MMP utilizan a sus tropas como policía civil mientras se capacita a la nueva

policía y para la capacitación de la nueva policía se establecen como principios de que ella represente a la sociedad que debe proteger, debe ser comprensiva de las necesidades sociales, proteger el orden público y debe detectar el crimen, debe basarse por el principio de legalidad, de rendición de cuentas y de uso debido de sus recursos (OHCHR, 1997).

La segunda acción de las MMP en este aspecto en la formación de instituciones judiciales confiables determinadas por dos principios, independencia y apropiado marco jurídico, a lo cual la MMP asiste en la capacitación de las autoridades judiciales y en la formación del marco jurídico adecuado (United Nations, 2003: 83-100), mientras esto sucede, las Naciones Unidas han adoptado el instrumento de la justicia transitoria, el cual consiste en mecanismos legales y políticos para asegurar la rendición de cuentas sobre los crímenes en las sociedades post-conflicto hasta el establecimiento de un sistema judicial nacional confiable (United Nations, 2003), en más de un caso se han creado cortes criminales *ad hoc* para la persecución de delitos graves, en más de un caso, de lesa humanidad.

Finalmente, las MMP proponen el reforzamiento y creación de sistemas de corrección para los criminales convicto, procurando la reincorporación social y la corrección de los presos por sobre el castigo, como incentivo positivo del sistema judicial (United Nations, 2003: 98-99).

El establecimiento de un sistema policiaco capacitado, un sistema judicial funcional y capaz y un sistema de corrección eficiente garantizaran la cadena de procesos que darán seguridad al nuevo Estado, solo mediante la construcción de instituciones fuertes y legitimadas públicamente; en el sistema judicial recae la responsabilidad de hacer efectivas las reglas institucionales del nuevo Estado, por ello su independencia y funcionamiento son vitales.

#### **2.6.14. Monopolio legitimo de la fuerza**

La condición fundamental que la teoría del Estado establece para determinar que una entidad es un Estado es la definición weberiana de Monopolio legitimo del uso de la fuerza (Weber, 1972: 82-85), el cual debe ser entendido a cabalidad, ya que el concepto no significa que haya predominancia de un este violento por sobre los demás y que con ello se transforme en Estado, la clave es la legitimidad, siendo que ese ente sea

el único legitimado por la población para ejercer la fuerza en pos de defender el orden estatal y en segundo, por monopolio entiende que las otras fuerzas no legítimas pueden ser combatidas por el Estado.

Es decir, el Estado se encuentra en un estado de debilidad cuando otros entes pueden ejercer la fuerza de manera legítima, puede ser guerrillas o el crimen organizado las cuales tengan mayor legitimidad que el mismo gobierno para con la población, o en otro caso, que la violencia política limite las capacidades del Estado para mantener orden y la preeminencia del Estado de Derecho.

Ante ello, es necesario para la construcción de Estados que haya una rápida formación de un sistema de justicia, policía y ejércitos nacionales para mantener el llamado monopolio legítimo de la fuerza.

Para el mantenimiento del monopolio de la fuerza en la teoría es necesario un ejército nacional el cual tenga dos misiones, primero mantener el orden interno y la defensa contra entes externos, determinando a la fuerza militar como el eje de la fuerza de un Estado en el escenario internacional (Morgenthau, 1948: 108), en segundo lugar está la estabilidad interna, lo cual enfatizo Maquiavelo al evaluar el caso de Italia, él mostro que ese que país estaba en caos y desunido, debido a la ausencia de una fuerza militar permanente y dependiente del gobierno (Maquiavelo, 1969: 141).

La transición del Estado moderno a tener fuerzas militares permanentes en lugar de contratar mercenarios o de depender de ejércitos privados se dio ante el nuevo orden de la Westfalia y la definición de fronteras, por ello se dio la profesionalización de las fuerzas armadas para subordinarlas del orden civil (Janowitz: 1960), esto se dio por medio de una ideología conservadora a favor del Estado y de una ética profesional de subordinación al orden civil (Huntington, 1981: 19-59).

La clave de la formación de un ejército fuerte ha sido un sistema institucional de respeto de las instituciones políticas y militares entre las clases que las dirigen, es decir, que los militares no tengan influencia en la esfera política –por ejemplo, en participar en elecciones- y por otro lado, que los políticos no intervengan en la esfera militar –como lo es la educación militar o la disciplina castrense-.

En el debate del ejército en el Estado, surge la cuestión de la capacidad del orden civil de mantener a las fuerzas armadas subordinadas, sobre todo ante la constante preocupación de la posibilidad de golpes de Estado por parte de militares, que suceden muy a menudo

en Estado débiles, los cuales carecen de fuerzas armadas profesionalizadas; en debate se afirma que cuando hay una mayor responsabilidad respecto a amenazas exteriores que interiores, el ejército se mantendrá subordinado al poder civil (Desch, 2008), en otro caso, se afirma que hay dos mecanismos de control del ejército por parte del orden civil, el mecanismo de afectar de la habilidad del ejército para subordinarse y aquellos que afectan la deposición del ejército para subordinarse (Fever, 1999: 211-244), La cuestión fundamental es que la asistencia internacional ayude a formar esos mecanismos de control del poder civil y que mientras se capacita al nuevo ejército, se atiendan los problemas de seguridad.

### **2.6.15. Reconocimiento internacional**

Un elemento esencial del Estado es su reconocimiento por otros Estados, para los casos que nos atienen, la mayoría de los Estados-Nación que estudiamos ya han sido previamente reconocidos por la comunidad internacional, lo cual llevo a que posteriormente se diese la necesidad de la aplicación de una Misión de Mantenimiento de la Paz, pero hay otros casos que podemos observar con diferentes resultados.

A principio de cuentas, como afirma Jellinek, el derecho internacional esta a servicio de los Estados, no los Estados a servicio de él, por lo cual, los criterios pueden cambiar por medio de los tratados y acuerdos a los que los Estados lleguen, por ello, la suerte de un nuevo Estado está bajo la anarquía internacional (Jellinek, 2004: 352-356). En ese sentido, se menciona en Derecho Internacional que el reconocimiento internacional es cuando los Estados se hacen sabedores de un nuevo ente en la comunidad internacional y por lo tanto, con la cual pueden formar relaciones diplomáticas (Sepúlveda, 1974).

Hay dos corrientes las cuales discuten como se da el reconocimiento internacional, la primera sostiene que el reconocimiento del Estado es un acto político discrecional de cada Estado y que lo puede otorgar cuando lo considere así, la segunda sostiene que los Estados deben ser reconocidos, ante la necesidad de la seguridad jurídica internacional del nuevo Estado (Ortiz Ahlf, 2004: 92-100). En términos de la construcción institucional, el Estado debe garantizarse a sí mismo el reconocimiento internacional.

Algo clave que se menciona en Derecho Internacional, es que existe también el reconocimiento de gobiernos, que se da en dos situaciones, cuando se da un cambio habitual de gobernantes –elecciones-, o cuando hay un cambio abrupto del gobierno, por medio de un golpe de Estado, guerra civil, o situaciones similares, por las cuales pasa recurrentemente los países post-conflicto, a lo cual, se menciona que los Estados se cercioran que el nuevo gobierno tenga control sobre el territorio y la población para reconocerlo, por ello, tener esos dos elementos son vitales para la construcción de Estados.

Muchos otros Estados provienen de dinámicas diferentes, como la descolonización, a la separación de partes del territorio de un Estado, o incluso, que desde los órganos de las Naciones Unidas se puedan crear Estados (Crawford, 2006, 255-479), ejemplos recientes ha sido el caso de Kosovo, el cual declaró su independencia y varios Estados lo reconocieron, con la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia en el sentido de que no violó el Derecho Internacional dicha declaratoria (International Court of Justice, 2010; Portilla Gómez, 2012), o el caso de la partición del territorio de Palestina por medio de la Asamblea General de la ONU en la *Resolución 181/194*, dejando libre la proclamación del Estado de Israel.

El problema que los dos países mencionados enfrentan es el reconocimiento general, y sobre todo, de la ONU, la cual reconoce países para integrarse a su seno por medio de recomendación del Consejo de Seguridad, y por lo tanto, por medio del beneplácito de los países permanentes del mencionado Consejo. Todas estas son las dificultades que los países deben enfrentar para conseguir su reconocimiento internacional.

Por ello, la necesidad de legitimidad en la comunidad internacional, así como de un justo control del territorio y la población del nuevo gobierno son necesarios para la construcción del Estado, el cual necesita para recurrir al proceso de asistencia exterior antes mencionado, de ser reconocido como Estado, debido a que ello le garantiza los mínimos de seguridad jurídica y asistencia de los países miembros de la ONU, y por lo tanto, de la posible implementación de una MMP para la construcción, o en su defecto, que el proceso de Construcción provenga de la misma ONU y apoye a la creación ante Derecho Internacional del nuevo Estado.

## **2.7. Conclusiones capitulares**

En el presente capítulo analizamos el funcionamiento de la construcción de Estados Nación implementada por las Misiones de Mantenimiento de la Paz de la ONU. Para ello primero se considero a la construcción como un mecanismo de política pública que en este caso implementa las Naciones Unidas. En ese contexto la parte toral de la construcción es su implementación.

Entendiendo a la implementación como el proceso por el cual los actores toman acciones para cumplir el objetivo establecido. Para ello el funcionamiento de la implementación de la construcción consiste fundamentalmente en la atención de los problemas locales del país y su integración en los planes de acción de las MMP. Las críticas a la construcción de Estados pueden ser consideradas como fallas en la implementación y evaluación de la misma construcción.

Las misiones de mantenimiento de la Paz de la ONU han evolucionado con el tiempo, fundamentalmente de transformarse en solo pacificadoras a misiones multidimensionales. El carácter multidimensional de las MMP ha sido la transformación que le ha dado a las mismas facultades para la construcción de Estados. En la literatura critica sobre las MMP se ha establecido que estas si cumplen con su objetivo pacificador. En el caso especifico las MMP que nos interesan son las implementadas en el caso de colapso institucional que planteo el secretario general de la ONU Boutros Boutros-Ghali.

Finalmente revisamos los elementos del Estado en su clasificación general y especifica y como las MMP ó las Naciones Unidas han implementado programas y estrategias para cada uno de estos elementos en la construcción.

En el próximo y último capítulo haremos el estudio comparativo de cinco casos comparados y con ello haremos nuestra evaluación sobre la construcción.





## **Capítulo III**

### **Estudios de caso sobre los Estados débiles**

El objetivo general de este capítulo es aplicar nuestra metodología sobre los casos de estudio que expusimos en el primer capítulo. Compararemos con el fin de revisar sobre cómo han funcionado las Misiones de Mantenimiento de la Paz (MMP) de la ONU en los aspectos de la construcción de Estados Nación, ya que como vimos en el capítulo pasado, la multidimensionalidad de las MMP tienen largas coincidencias con los procesos de construcción y es posible sostener que las MMP tienen ya funciones básicas iguales al proceso de construcción.

Para el estudio que haremos por el cual deseamos entender las dificultades, éxitos y fracasos de las MMP en Estados débiles en los procesos de construcción de Estados Nación. Hemos hecho una selección de casos especiales de una población de Estados débiles, los cuales todos cumplen con una condición, haber tenido en su territorio alguno de las modalidades de MMP de la ONU y haber sufrido cambios significativos en la formación de sus instituciones estatales que hemos visto en capítulos anteriores.

Los cinco casos a examinar como revisamos en el capítulo son Liberia, Ruanda, Bosnia y Herzegovina, Timor Oriental y Nepal. En cada uno de los casos revisaremos la historia breve y fundamental del país destacando los fenómenos políticos útiles para nuestra investigación. Posteriormente revisaremos la implementación de la MMP de la ONU en el país y de sus resultados que se expliquen en la literatura. Luego se revisará el tiempo de cambio institucional en términos de Thelen y Mahoney (2010). Finalmente revisará con información cualitativa y cuantitativa la fuerza y funciones del Estado en términos de Fukuyama (2004).

En la parte final del capítulo haremos una comparación de los datos que obtuvimos de los cinco casos de estudio. Compararemos la literatura de cómo han funcionado las MMP en cada uno de los casos. Posteriormente compararemos las funciones y fuerza del Estado de los cinco casos por medio de una matriz de estatalidad propuesta por

Fukuyama (2004). Luego analizaremos y compararemos los tipos de cambio institucional que se dieron en los cinco casos comparados. Finalmente compararemos como han funcionado las contracciones en los cinco casos con todos los datos mencionados.

### **3.1. Estados débiles-anárquicos: Liberia**

El primer caso a analizar es la República de Liberia, que se le identifica como Estado débil-anárquico. Ubicada en África Occidental, tiene a Sierra Leona, Guinea y Costa de Marfil como países vecinos (ver figura 3.1). País ecuatorial y preeminentemente formado de planicies y bosques de manglares. Con al menos 111, 369 km<sup>2</sup> de territorio se le hace un país relativamente pequeño, el 102 en comparación a los demás países del mundo, con un aproximado de 4.1 millones de habitantes. La mayor parte de los habitantes son angloparlantes y se hablan al menos otras 30 lenguas originarias del país. La población de Liberia está constituida por creyentes de diferentes ramas del cristianismo en su mayoría, seguido por creyentes del Islam y por religiones locales tradicionales en minoría. Su capital es la ciudad de Monrovia (BBC News, 2011d).

(Figura 3.1. Mapa de la zona de Liberia)



Fuente: (BBC News, 2011d)

### **3.1.1. Historia breve**

El territorio que hoy es conocido como Liberia albergó inicialmente a tribus locales y dispersas. La tribu mayoritaria se ubicó en las costas de ese territorio fueron los Ku, los cuales participaron activamente en la venta de esclavos hacia Bélgica, Inglaterra y Portugal, así como de la actividad comercial en África Occidental. La fecha clave de su historia es 1820 cuando la Sociedad Americana de Colonización con el fin de liberar antiguos esclavos estableció una colonia transitoria mientras los antiguos esclavos se establecían. El 26 de julio de 1847 se hizo la propia declaración de independencia de la colonia y se constituyó en una república (Akpan, 1973).

La República de Liberia tenía cercanas características al sistema presidencial de los Estados Unidos, división de poderes, elección de un presidente, una cámara baja y una cámara alta, etc, y en especial, la influencia de los Estados Unidos se hizo patente en los nombres del país. Liberia en inspiración a la palabra libertad y la capital del país fue llamada Monrovia, en honor al presidente de los Estados Unidos James Monroe (Ellis, 1911).

El país tuvo una vida política inicial dominada por los partidos Republicano y el “True Whig Party”, a semejanza del sistema bipartidista de los Estados Unidos. Siendo el Republicano basado en los valores cristianos de los antiguos esclavos el que dominaría el país hasta 1878. Su decaída estaría fundamentalmente ligada a la inestabilidad económica del país así como de la pérdida de territorios por los arreglos coloniales de los países vecinos, lo que llevaría al Partido Whig a gobernar el país de manera ininterrumpida desde 1878 hasta 1980.

Los gobiernos del partido Whig siempre llevaron adelante una composición étnica mayoritariamente de ex esclavos creyentes del cristianismo excluyendo a las poblaciones originarias del país (Bøås, 2001). Políticamente proyectaron su adhesión a la descolonización en África así como un desarrollo económico e industrial basado en el apoyo directo de los Estados Unidos para ello, el país durante este periodo vivió de estabilidad política.

El último presidente Whig fue William Tolbert quien sirvió como vicepresidente en el largo periodo del presidente Tubman, quien llevo una política de exclusión a las poblaciones indígenas originarias del país y la exclusión de otros partidos políticos de la vida democrática del país.

La presión grupos políticos opositores obligo a Tolbert a un sistema de elecciones abiertas en 1978 pero no fue suficiente para limitar la presión. Protestas políticas se dieron partir del aumento de los precios de los alimentos en 1979; el punto de quiebre fue en 1980 cuando de marzo a abril el Sargento Samuel Doe organizó un golpe de Estado contra el presidente Tolbert por medio de una fuerza paramilitar constituida por miembros del grupo étnico minoritario Krahn (CIA, 2011d). Tolbert fue asesinado en el proceso, Doe fue proclamado presidente por el Consejo de Redención del Pueblo y gobernó de mano del Partido Nacional Democrático.

El gobierno de Doe permaneció por 10 años. Al principio el gobierno se organizó por una serie masacres publicas contra militantes y simpatizantes del gobierno de Tolbert, para posteriormente comenzar un proceso de reformas significativas, entre ellas la aprobación unilateral de una nueva constitución en 1987 que refrendaba el modelo presidencial inspirado en Estados Unidos y la posterior celebración de elecciones presidenciales en el país. Doe permitió la participación de varios partidos políticos y en los comicios de 1985 fue electo presidente con más del 51% de la votación nacional y con una mayoría absoluta en las dos cámaras, elección cuestionada por los observadores internacionales (BBC News, 2011d).

En oposición a Doe, un antiguo colaborador de su gobierno, Charles Taylor organizó en Costa de Marfil en el año de 1989 una guerrilla por los grupos étnicos Mano y Gio, excluidos del gobierno de Doe. Este grupo con apoyo de los gobiernos de Costa de Marfil y Burkina Faso cruzó la frontera con Liberia y comenzó la que sería llamada primera guerra civil de Liberia, la cual desemboco en menos de un año en la toma de Monrovia por parte de Taylor y la posterior ejecución y tortura de Samuel Doe (Bøås, 2001).

Con el inicio de la guerra civil la Comunidad Económica de África Occidental (ECOWAS según sus siglas en inglés) desplegó una fuerza militar en el país con el fin de detener las hostilidades entre el Frente Patriótico Nacional de Liberia de Taylor (NPFL por sus siglas en inglés) y el Movimiento Único de Liberación por la Democracia en Liberia (ULIMO por sus siglas en inglés) constituido de los seguidores del derrocado presidente Doe. ECOWAS invitó a las partes a negociar la paz mientras se formaban gobiernos interinos o de coalición. Entre las partes se realizaron acuerdos de paz desde 1991 a 1995 cuando el acuerdo final

decidió finalizar las hostilidades con observación de las Naciones Unidas y la organización elecciones. Las elecciones fueron celebradas en 1997 en y en ellas gano Charles Taylor como presidente. La primera guerra civil de Liberia tomo más de 200, 000 vidas.

El presidente Taylor comenzó su periodo presidencial caracterizado por la estabilización del país y el desarme de los grupos militares-étnicos del ex presidente Doe, sobre todo al desarmar a las guerrillas Kahn. Su periodo generó conflictos políticos continuos con grupos étnicos, además de grupos militares apoyados tanto por Guinea como por Sierra Leona por medio del grupo militar llamado Liberianos Unidos por la Reconciliación y la Democracia (LURD por sus siglas en ingles). Los conflictos de LURD en contra de la Policía Nacional de Liberia desencadenaron la segunda guerra civil del país. Ello provocó que el Consejo de Seguridad de la ONU en marzo de 2001 en la resolución 1343 prohibiera la venta de armas entre estos países. El conflicto comenzó a escalar con el surgimiento de un segundo grupo llamado Movimiento por la Democracia en Liberia (MODEL por sus siglas en ingles) el cual comenzó hostilidades desde Costa de Marfil contra el país desde marzo de 2003. Estos conflictos estaban también fuertemente relacionados con las actividades ilícitas del presidente Taylor, en específico del tráfico de diamantes, explotación de trabajadores y tráfico de personas. El Tribunal Especial para Crímenes de Guerra en Sierra Leona acuso formalmente a Taylor de crímenes de guerra en marzo de 2003. El conflicto de la guerra llego a su punto cumbre cuando LURD y MODEL controlaron a mediados del 2003 dos tercios del territorio del país, para posteriormente en el mes de julio estar a punto de tomar la capital Monrovia. Tanto los Estados Unidos y ECOWAS mandaron pequeños grupos de operación militar para evitar la toma de la capital, por lo cual en julio de 2003 LURD y MODEL declararon el fin de las hostilidades. Las negociaciones de paz iniciaron, y con presión de Estados Unidos y las Naciones Unidas, Taylor renuncio a la presidencia en agosto y escapo a Nigeria para ser posteriormente capturado en la frontera de ese país con Camerún, dándole fin a la segunda guerra civil en Liberia, la cual cobraría 150, 000 vidas.

### **3.1.2. Misión de Mantenimiento de la Paz**

La Misión de las Naciones Unidas para Liberia (UNMIL por sus siglas en inglés) fue establecida oficialmente el 1 de agosto de 2003 por medio de la resolución 1497 del Consejo de Seguridad de la ONU con el fin de observar el proceso de paz por medio del acuerdo comprensivo firmado por las partes, así como en la búsqueda de la estabilización de la región. En esta misión participo conjuntamente ECOWAS y las misiones de la ONU en Costa de Marfil y Sierra Leona. El conjunto de tropas desplegadas en la región superó 1, 500 militares y más de 600 trabajadores civiles. La UNMIL fue creada para substituir la misión observadora que previamente se encontraba en el país.

La UNMIL organizó junto con el gobierno de transición la capacitación de la policía nacional, el desarme, desmovilización y reintegración de los milicianos de LURD y MODEL y organizo auxiliariamente nuevas elecciones en el país. En esas elecciones los grupos políticos y militares desmovilizados pudieron nuevamente organizarse como partidos políticos, como el NPFL que participo en las elecciones; el 11 de octubre de 2005 se realizaron elecciones presidenciales donde fue electa a la presidencia Ellen Johnson Sirleaf, después de 5 años de gobierno Johnson fue reelecta el 11 de octubre de 2011, en ambas elecciones se enfrento al Partido Congreso por el Cambio Democrático (CDC por sus siglas en inglés), partido heredero del antiguo Partido Whig de Liberia.

### **3.1.3. Tipo de cambio institucional**

El contexto político en el caso de Liberia se desarrolla conforme a como los actores que hemos mencionado tengan una posibilidad de veto para el cambio institucional. Como menciona Thelen y Mahoney (2010: 18), el contexto político se da al responder la pregunta si vale la pena para los defensores del status quo usar su posibilidad de vetar cualquier cambio institucional. Es posible responder en primer lugar que el status quo se relaciona directamente con el regreso a la democracia constitucional y que el jugador con veto más importante a partir de la entrada de UNMIL es el Congreso por el Cambio Democrático de Ellen Johnson Sirleaf, partido heredero del antiguo Partido Whig de Liberia. El CDC jugador tenía altas posibilidades de veto para mantener la forma de gobierno e

instituciones políticas presidenciales del país, tanto así que se mantuvo el mismo orden constitucional; en adición tanto LURD como MODEL jugaron a favor del status quo mencionado al organizar el derrocamiento del presidente Taylor.

El arreglo institucional en el caso de Liberia se manifiesta en medida de si las instituciones más importantes, que en este caso son el gobierno y la presidencia, permitían ejercer un bajo o alto nivel de discreción de decisión a los jugadores con veto (Thelen y Mahoney, 2010: 18). La permanencia fundamental de las instituciones como el sistema presidencial dejaron poco nivel de discreción a los jugadores con veto, ello incluyendo la organización de elecciones democráticas, haciendo que el nuevo actor, la UNMIL, tenga que adecuarse al contexto de baja discreción en el cambio del arreglo institucional siendo que el orden constitucional no cambio de manera sustantiva.

Los actores del cambio institucional se configuran según dos preguntas fundamentales, la primera es si ¿buscan preservar las instituciones? y si ¿buscan seguir las mismas reglas institucionales? (Thelen y Mahoney, 2010: 23). En Liberia todos los actores buscaban preservar las instituciones existentes pero para la disputa del poder lo hicieron por medio de escenarios violentos por lo cual no siguieron las reglas institucionales. LURD, MODEL, CDC y el presidente Taylor mantuvieron su lucha fuera de las reglas institucionales pero mantuvieron siempre el mismo orden constitucional, a lo cual es posible clasificar a los actores como simbióticos y en especial mutualistas, es decir, son actores que buscan explotar el arreglo institucional pero violentan de manera explícita el espíritu del mismo, a pesar de la conservación del orden constitucional. Los objetivos de LURD, MODEL y Taylor fueron el uso privado militar del poder (como los llamados amos de la guerra) y en especial el caso del presidente Taylor reconocido traficante de diamantes ilegales.

El conjunto de estrategias seguidas por los actores institucionales con veto con la llegada de UNMIL a Liberia muestran que los actores al momento de desmovilizarse y entrar a la dinámica de las elecciones actuaron por el mantenimiento del status quo pero sus acciones generaron cambios fundamentales, que el caso de la organización de nuevas elecciones y retomar el modelo democrático.

Sobre el conjunto de elementos que hemos revisado, se puede afirmar que el tipo de cambio institucional en Liberia es la estratificación dada en

un contexto de altas posibilidades de veto, con jugadores de veto parasitarios mutualistas y a pesar de un contexto político que no permitía la toma de decisiones discrecionales que permitió un cambio que estableció nuevas reglas institucionales en base a las reglas institucionales pre-existentes, lo que quiere decir que Liberia retomara el diseño constitucional presidencial pero con nuevas reglas democráticas como la organización de elecciones libres.

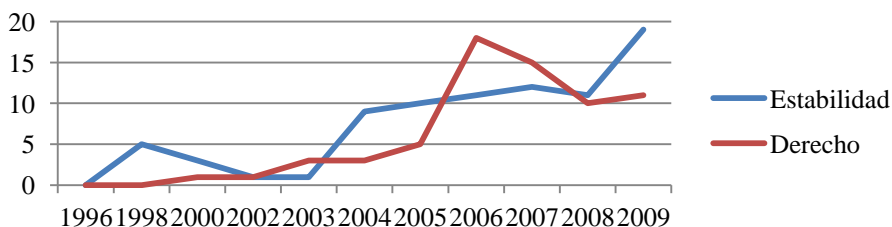
### 3.1.4. Fuerza y funciones del Estado

En términos de Fukuyama (2004: 24-32), la fuerza del Estado se constata en la capacidad de un Estado de mantener el Estado de Derecho y el orden político en el territorio que se desempeña. En el caso de Liberia se ha recuperado de manera gradual pero constante las capacidades de la policía nacional en controlar el territorio desde el despliegue de la UNMIL.

Para poder contextualizar la fuerza del Estado, recurrimos a dos indicadores principales del índice de gobernanza del Banco Mundial (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010), el primer indicador es la estabilidad política y la ausencia de violencia (ver figura 3.2) que muestra un aumento consistente de estabilidad política y ausencia de violencia desde 1996 que inicia el indicador, pasa de un 0% en 1996 hasta llegar a un aproximado 18% en 2009.

El segundo indicador es el de Estado de Derecho (ver figura 3.2) que muestra un avance importante desde 1996 de 0% hasta un 15% en 2009.

(Figura 3.2. Indicadores fuerza del Estado en Liberia: 1996-2009)



Fuente: (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010)

Es entonces posible ver un avance en materia de fuerza del Estado desde 1996, año en el cual termino la primera guerra civil en Liberia. Es

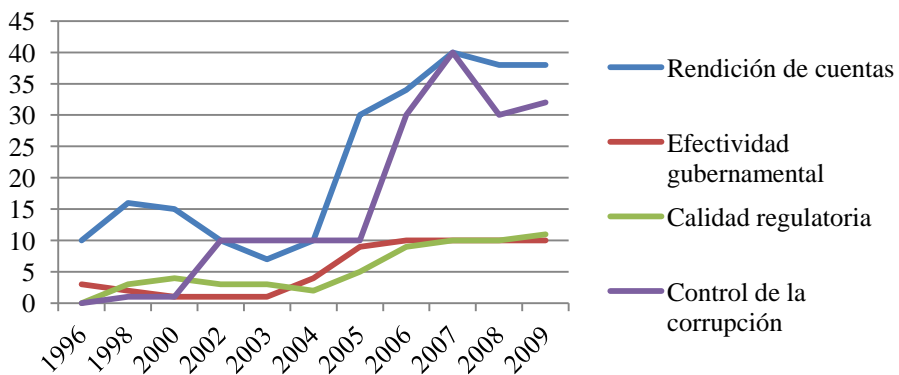


destacable por ejemplo que el índice sobre estabilidad política y violencia indican un avance substancial desde 2003 en Liberia, año en el cual se da el cese al fuego y se establece la UNMIL. En el caso de Estado de Derecho el avance se da substancialmente en dos momentos, el establecimiento de la UNMIL en 2003 y la transición democrática por la cual Ellen Johnson Sirleaf llega al poder en 2006 después de las elecciones presidenciales en aquel país en el año de 2005, momentos desde los cuales los dos indicadores han avanzado constantemente de manera positiva hasta 2009.

En términos de Fukuyama (2004: 24-32), las funciones del Estado son aquellas que permiten al Estado en la intervención de la economía y asuntos sociales del país con respecto a los ciudadanos y los grupos económicos. Revisamos en primer lugar el Índice de Desarrollo Humano que hace las Naciones Unidas, ya que este nos permite ver si el Estado ha aumentado sus funciones a favor del desarrollo humano. El caso de Liberia (UNDP, 2011e) tiene datos estables del índice desde 2005 muestra un índice de desarrollo humano de 0.264 en una escala a 1 que significa el desarrollo humano ideal, en el año de 2011 en Liberia el índice avanzó hasta el 0.300.

El índice gobernanza del Banco Mundial sobre voz y rendición de cuentas nos indica un avance desde 1996 de un 10% a un 39% en 2009 (ver figura 3.3).

(Figura 3.3. Indicadores de funciones del Estado en Liberia: 1996-2009)



Fuente: (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010)

El citado índice nos dice sobre efectividad de gobierno un avance ligero y casi imperceptible, de un 5% desde 1996 a un 10% en 2009 (ver figura 3.3). El índice sobre calidad regulatoria en Liberia nos muestra un avance al 10% en 2009 desde un casi 0% en 1996 que inicia el estudio de gobernabilidad del Banco Mundial (ver figura 3.3). Finalmente, sobre control de la corrupción, es el índice en el cual Liberia avanza de manera notable, de un 3% en 1996 hasta un 35% en el año de 2009 (ver figura 6.3).

Sobre las funciones del Estado es posible ver en todos los indicadores desde 2005 -año de la elección presidencial libre en Liberia- un avance substancial, en especial en dos campos especiales de control del gobierno y las capacidades de la administración pública como son el control de la corrupción y la rendición de cuentas, el hecho de las elecciones democráticas en Liberia deja un precedente destacable.

A pesar de lo antes mencionado, las dos índices más importantes que hablan de la capacidad del gobierno en aumentar sus funciones, es decir, la capacidad regulatoria del sector económico y la efectividad de gobierno, no han avanzado de maneras considerables a diferencia de los otros dos índices mencionados, ya que no han pasado el 10% de avance.

Pero de los cinco indicadores, incluido el índice de desarrollo humano del PNUD, muestran que desde el establecimiento de la UNMIL y especialmente desde la elección presidencial en Liberia, los índices han mejorado las capacidades del Estado con respecto a los datos previos al año de 2005, dato considerable a la hora de tener en cuenta los factores de estatalidad en Liberia.

### **3.2. Estados débiles-fantasma: Ruanda**

El segundo caso a analizar es la República de Ruanda, identificado como Estado débil fantasma. Ubicada en África Central, tiene a República Democrática del Congo, Uganda, Tanzania y Burundi como países vecinos (ver figura 3.4), país al sur del ecuador, predominantemente rural y montañoso, con un relativamente pequeño territorio de 26,338 km<sup>2</sup> siendo el país 142 en relación con los demás países del mundo. Tiene un aproximado de 11 millones de habitantes, la mayor parte de ellos son católicos, una mayoría de más del 50% de la población, 37% protestantes y 4.7% musulmanes, además de otras religiones locales, su capital es la ciudad de Kigali (BBC News, 2011a).

(Figura 3.4. Mapa de la zona de Ruanda)



Fuente: (BBC News, 2011a)

### 3.2.1. Historia breve

La región donde se encuentra hoy Ruanda fue originalmente ocupada por grupos étnicos que migraron a la región en épocas tempranas. El primer grupo étnico fueron los Hutus a los cuales siguieron los Tutsis, desde entonces los dos grupos étnicos más importantes, hasta inicios del siglo XVII se establecieron un reino llamado Rwabaguri con una preeminencia Tutsi. En el año de 1884 por medio de la Conferencia de Berlín se asignó ese territorio a Alemania el cual no alteró de manera significativa las estructuras sociales y políticas del país. Fue después de la primera guerra mundial cuando Bélgica tomó el control militar de la región, control avalado por la Liga de Naciones, desde entonces Ruanda permaneció en control de Bélgica que respetó la jerarquía social y racial que daba preeminencia a los Tutsis.

A partir de la segunda guerra mundial, Ruanda fue asignado por Naciones Unidas como un protectorado de Bélgica, pero los conflictos políticos y sociales aumentaron en el país y se desencadenó el movimiento de independencia en el país desde la década de 1950, siendo la élite Tutsi a que impulsaba la independencia desde el reino. Los Hutus formaron un movimiento emancipador para terminar con el régimen Tutsi, ante ello Bélgica decidió apoyar a los Hutus al frente del poder político en el país pero ello no evitó que en 1959 se diera la revolución en Ruanda, lo que generó la primera masacre racial del país en la cual los

Hutus atacaron a grupos Tutsis obligando a más de 100, 000 de ellos a dejar el país a fronteras cercanas; ya los Hutus en el poder, organizaron un referéndum en 1962 para abandonar la monarquía y buscar la independencia de Bélgica inmediatamente concedida, el país se constituyó como una república presidencial. Posteriormente Juvenal Habyarimana lidero un movimiento Hutu de inconformes con la corrupción en el gobierno de ese país y organizo un golpe Estado que lo llevo al poder como presidente.

En el año de 1990 se creó el Frente Patriótico de Ruanda (RPF por sus siglas en inglés) el cual estaba conformado de Tutsis rebeldes que eran refugiados, estos comenzaron hostilidades militares desde Uganda generando la guerra civil en Ruanda. El gobierno de Habyarimana combatió a los rebeldes con apoyo de Francia; la guerra duro hasta 1993 cuando el RPF y el gobierno Hutu acordaron la paz en Arusha, Tanzania el 24 de junio de 1993. El cese al fuego terminó en abril de 1994 con el asesinato del presidente Habyarimana y el presidente Cyprien Ntaryamira de Burundi por parte de un grupo Tutsi que disparo al avión en los que ambos viajaban, ello provoco un regreso a la violencia política. Ante la ausencia de dirigente político se organizo el gobierno interino de Théodore Sindikubwabo (CIA, 2011a).

### **3.2.2. Misión de Mantenimiento de la Paz**

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó después de los acuerdos de Arusha la resolución 872 de 1993 la cual estableció la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Ruanda (UNAMIR por sus siglas en inglés). La UNAMIR cual tuvo el objetivo de asistir la paz en la región y la reconstrucción del país; después de la muerte de Habyarimana se dio el llamado Genocidio en Ruanda, por el cual se calcula que el gobierno y los publicistas del régimen Hutu lograron que la población de esa etnia masacraran a más de 500, 000 mil Tutsis, algunas estimaciones suben a un millón de Tutsis, el genocidio duro más de 100 días hasta la toma de la capital Kigali por parte del RPF.

La UNAMIR había reducido año con año el conjunto de tropas en el país, ante lo cual se relajó los protocolos de seguridad hasta el momento del genocidio en los cuales la UNAMIR no pudo actuar para detener el genocidio (Hintjens, 1999). Para entonces Francia detuvo el aumento de tropas en el país por medio de su veto en el Consejo de Seguridad. Como

lo menciona Clapman (1998), los acuerdos de Arusha fueron insuficientes para establecer orden político en el país, y tanto Clapman, Hintjens y Kuperman (2000) coincidieron en afirmar que la ausencia de fuerzas de la ONU fue un incentivo para la realización del genocidio en ese país. Kuperman destaca que la mayor parte de la población era Tutsi, además, Regine (2000) afirma que la UNAMIR y la asistencia internacional comenzaron con la aplicación de reformas económicas agresivas antes de concretar un sistema multipartidista en ese país.

La UNAMIR permaneció en el país hasta marzo de 1996 cuando el Consejo de Seguridad de la ONU decidió terminarla. Después de la toma de Kigali, fue designado al frente del gobierno de Ruanda a Pasteur Bizimungu en 1994. El gobierno de Bizimungu volvió a retomar los acuerdos de Arusha y convocó a la redacción de una nueva constitución y la transición política, pero el gobierno de Bizimungu fue depuesto y se convocó a elecciones nacionales, en las cuales el líder del RPF Paul Kagame fue electo presidente en el año 2000. Kagame llevó a cabo las últimas reformas hasta la promulgación de la constitución de 2003 que adopta un sistema presidencial y condena en su preámbulo el genocidio de 1994.

### **3.2.3. Tipo de cambio institucional**

El contexto político en el caso de Ruanda se manifiesta cuando los actores tengan una posibilidad de veto al cambio institucional y cambiar el *status quo* como mencionan Thelen y Mahoney (2010: 18). El *status quo* en Ruanda se relacionó directamente con el régimen Hutu previo a la guerra civil en Ruanda y el jugador con veto más importante a partir de los acuerdos de Arusha es el Frente Patriótico de Ruanda. El RPF representa a la mayoría de la población Tutsi del país que sufrió del genocidio en Ruanda. El RPF es un jugador con altas posibilidades de veto conforme a lo cual permitía el cambio de forma de gobierno, en ese sentido los Hutus al provocar un cambio de monarquía a república y la reafirmación de la formación republicana por el RPF los muestra como jugadores cada uno en su momento con altas posibilidades de veto pero que cambiaron el *status quo*, por ello es posible afirmar que los defensores del *status quo* tenían pocas posibilidades de veto.

El arreglo institucional en el caso de Ruanda se da conforme si las instituciones más importantes, que en este caso es el gobierno permitían

ejercer un bajo o alto nivel de discreción de decisión a los jugadores con veto (Thelen y Mahoney, 2010: 18). La transformación constante del régimen político y la redacción de una nueva constitución permitieron un alto nivel de discrecionalidad del jugador con veto más importante -el RPF y el gobierno Hutu- por las transformaciones políticas constantes en el país.

Los actores del cambio institucional de cómo vimos se configuran según dos preguntas fundamentales, la primera es si ¿buscan preservar las instituciones? y si ¿buscan seguir las mismas reglas institucionales? (Thelen y Mahoney, 2010: 23). La diversidad de los actores institucionales de Ruanda permite ver que todos los actores, los Hutus y Tutsis, no buscaron ni preservar las reglas institucionales previas ni seguir las mismas reglas, por la transformación del régimen de uno monárquico a uno republicano y el establecimiento de un nuevo orden constitucional democrático a partir de 2003. Los actores en este caso fueron insurrectos ya que buscaron con terminar todo el orden político institucional precedente a su acción política militar violenta.

El conjunto de estrategias seguidas por los actores institucionales con veto a partir de la llegada de la paz y la UNAMIR marcan que los actores actuaron activamente por el desplazamiento de las instituciones precedentes con el gobierno interino después del genocidio. El gobierno interino inició el proceso de transición y aprobación de una nueva constitución, lo cual constituyó un desplazamiento del status quo en el país a favor de un modelo democrático.

Del conjunto de elementos que hemos revisado, se puede afirmar que el cambio institucional en Ruanda fue el desplazamiento en el contexto de bajas posibilidades de veto de los actores y de un bajo nivel de discrecionalidad por parte en este caso de los actores insurrectos, lo cual nos muestra que las antiguas instituciones políticas, la monarquía tutsi, la hutu y el gobierno autoritario hutu fueron todos desplazados hasta el actual régimen multipartidista en Ruanda con un gobierno republicano presidencial.

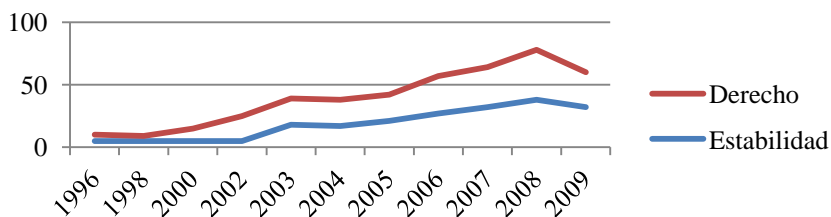
### **3.2.4. Fuerza y funciones del Estado**

Como hemos mencionado Fukuyama (2004: 24-32) afirma que la fuerza del Estado se constata en la capacidad de un Estado de mantener el Estado de Derecho y el orden político en el territorio que se desempeña.

El caso de Ruanda trata de uno donde se ha recuperado de manera rápida sus capacidades después del genocidio en ese país, en especial con la creación del Tribunal para los crímenes de guerra en Ruanda de las Naciones Unidas.

Utilizando los indicadores del índice de gobernanza del Banco Mundial (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010), el primer indicador de estabilidad política y la ausencia de violencia (ver figura 3.5) muestra el aumento desde un aproximado de 0.5% en 1996 a un 34% en 2009. El segundo indicador del Estado de Derecho (ver figura 3.5) muestra un avance substancial de un casi 5% en 1996 a un casi 47% en 2009.

(Figura 3.5. Indicadores fuerza del Estado en Ruanda: 1996-2009)



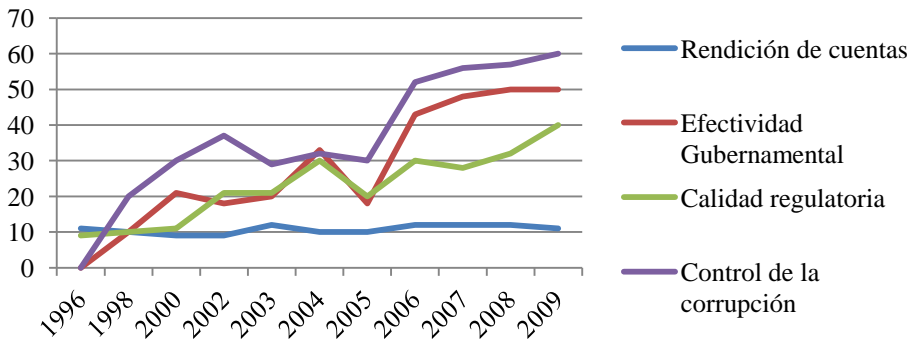
Fuente: (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010)

El avance en estabilidad política, ausencia de violencia y Estado de Derecho en Ruanda ha hecho que se le considere entre la opinión pública como “el más grande éxito de África” (BBC News, 2011a). Los avances en esa materia se dieron desde el gobierno interino después del genocidio en Ruanda y después de la salida UNAMIR del país. Son atribuibles los avances en las dos materias al RPF y el control político de Paul Kagame sobre el país que desde entonces no ha tenido movimientos políticos violentos.

Con el concepto de Fukuyama (2004: 24-32) las funciones del Estado son aquellas que permiten al Estado en la intervención de la economía y asuntos sociales del país con respecto a los ciudadanos y los grupos económicos. El Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas nos permite ver si el Estado el aumento sus funciones a favor del desarrollo humano que en el caso de Ruanda los datos son fragmentados, en 2000 hubo un índice de 0.277 en una escala de 1 y los datos regresan hasta 2005 cuando la escala aumenta hasta 0.334, y en 2010 llega hasta un 0.385.

El índice gobernanza del Banco Mundial sobre voz y rendición de cuentas nos indica que no ha habido avances significativos desde 1996 de un 11% a un 11% en 2009 (ver figura 3.6). El citado índice nos dice sobre efectividad de gobierno un avance notable desde 1998 que inician los datos de un 10% hasta un 50% en 2009 (ver figura 3.6). El índice sobre calidad regulatoria en Ruanda nos muestra un avance a un 41% en 2009 desde un casi 9% en 1996 que inicia el estudio de gobernabilidad del Banco Mundial (ver figura 3.6). Finalmente, sobre control de la corrupción, es el índice en el cual Ruanda avanza de manera notable, de un 20% en 1998 cuando inician los datos hasta un 61% en el año de 2009 (ver figura 3.6).

(Figura 3.6. Indicadores de funciones del Estado en Ruanda: 1996-2009)



Fuente: (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010)

Del conjunto de datos que tenemos sobre las funciones del Estado es destacable que Ruanda ha podido avanzar de manera rápida en tres de los cuatro índices que vimos del Banco Mundial sobre gobernanza, en especial en los aspectos de la calidad regulatoria de Ruanda y la efectividad del gobierno. A pesar de ello el avance en rendición de cuentas y en el índice de desarrollo humano no ha sido tan substancial como en las otras funciones revisadas.

Ruanda avanzó con el triunfo del RPF y con ello la dirección que le ha dado al país las políticas que implementó Paul Kagame, los avances en todos los indicadores en 2005, es decir, dos años después de la llegada de Kagame a la presidencial los resultados son notables y exponenciales.



Lo que es destacable en este contexto es lo poco relevante del papel de UNAMIR en los dos años posteriores al genocidio que permaneció en el país en razón de las funciones del Estado.

### **3.3. Estados débiles-anémicos: Nepal**

El tercer caso a analizar es el caso de la República Federal Democrática de Nepal, identificado como Estado débil-anémico. Ubicada al sur de Asia, con frontera al norte con la República Popular China y al sur con la República de India, junto con Bután y junto a los Himalayas (ver figura 3.7). Nepal un territorio de 147, 181 km<sup>2</sup>, haciéndolo el país 93 en comparación con los otros países del mundo. Con un aproximado de 29 millones de habitantes, la mayor parte de los habitantes de Nepal practican el hinduismo y hay minorías practicantes del budismo. La mayor parte de su población habla nepalí así como otras variaciones de la misma lengua, su capital es Katmandú (BBC News 2011b).

(Figura 3.7. Mapa de la zona de Nepal)



Fuente: (BBC News 2011b)

#### **3.3.1 Historia breve**

La región donde hoy se ubica Nepal fue ocupada por diversos grupos humanos que formaron monarquías hasta el siglo XVIII. Los reinos que comprendían la región de Nepal se transformaron en el reino de Nepal tras la victoria militar de Prithvi Narayan en 1768. El nuevo reino comenzó una larga política de expansión en la región que desencadenó

un conflicto bélico con la Compañía Británica del Este de la India de 1815 a 1816 y que terminó con la derrota de Nepal frente a los Británicos. Nepal cedió los territorios alcanzados. Con la victoria británica, la influencia del Imperio Británico en Nepal aumentó hasta que un grupo militar ejecutó a la familia real e impuso una nueva casa real “Rana”, la cual por apoyar las actividades imperiales en India hizo que Nepal fuera reconocida como nación independiente en 1923.

Movimientos en pro de la democracia en Nepal se volvieron populares en los años 50, presionando al reinado “Rana”. En especial surgieron nuevos partidos políticos auspiciados por la India como el Partido del Congreso Nepalí que impuso al rey Tribhuvan, quien después le siguió el rey Mahendra que evitó todo intento de experimento democrático y gobernó hasta 1972.

El siguiente rey de Nepal fue Birendra, quien aceptó una serie de reformas políticas que permitirían un sistema multipartidista en un parlamento que sería electo en mayo de 1991. En los años de 1991 y 1992 se expulsaría a más de 100, 000 butaneses descendientes de nepalís del país. En 1996 el Partido Comunista de Nepal (PCN), partido de corte maoísta formado en guerrilla campesina (Joshi y Mason, 2007) comenzó la guerra civil en Nepal en pos de derrocar la monarquía y buscar un gobierno socialista. La guerra civil costó más de 12, 000 vidas (Bohara, Mitchell y Nepal, 2006). El 1 de junio de 2001, el príncipe Dipendra ejecutó una masacre en el palacio real donde el rey Birendra, la reina Aiswarya y otros miembros de la familia real murieron, el mismo príncipe Dipendra tres días después se suicidaría dejando el poder en el hermano de Birendra, Gyanendra (CIA, 2011c).

Gyanendra eliminó en febrero de 2005 toda forma de gobierno civil para enfrentar a la guerrilla maoísta; en septiembre los maoístas declararían un cese al fuego unilateral para negociar la paz, los movimientos democráticos de protesta aumentaron notablemente; el rey entonces decidió ceder el poder y comenzar la transformación a una república. Se reinstauró la casa de representantes, en noviembre de 2005 se acordó la paz con los maoístas. En diciembre de 2007 se reformó la constitución vigente y se declaró a Nepal una república federal secular. La república entró en vigor en mayo de 2008.

### **3.3.2. Misión de Mantenimiento de la Paz**

El Consejo de Seguridad de las Naciones decidió en enero de 2007 por medio de la resolución 1740 establecer la Misión de las Naciones Unidas en Nepal (UNMIN por sus siglas en inglés). La UNMIN tenía como objetivo la asistencia a los acuerdos de paz de la guerrilla maoísta con el gobierno y el asistir y preparar las elecciones para la asamblea constituyente del país en 2007.

La UNMIN desarmó al PCN y las guerrillas durante 2007 y organizó las elecciones del 7 y el 22 de junio de 2007 para elegir la asamblea constituyente de Nepal. Se legalizaron todos los partidos prohibidos. En las elecciones el PCN ganó el 30% de los votos, el partido Nepali socialdemócrata ganó el 22.79% de los votos y el Partido Comunista de Nepal Unificado Marxista Leninista ganó el 21.63% de los votos.

La Asamblea Constituyente aprobó una constitución provisional en lo que se daba la discusión de la nueva constitución. Se eligió a un nuevo presidente, el socialdemócrata Ram Baran Yadav y se designó al primer ministro al líder del Partido Comunista de Nepal, Puspa Kamal Dahal, pero el retraso de la asamblea constituyente para terminar la constitución ha significado la renuncia de este y dos primeros ministros hasta la fecha.

La UNMIN realizó las elecciones en Nepal y con la pacificación y desarme total de las guerrillas cesó sus operaciones el 15 de enero de 2011. La población en Nepal retomó por su cuenta el proceso de paz en Nepal.

### **3.3.3. Tipo de cambio institucional**

Reiterando el modelo de Thelen y Mahoney (2010: 18), el contexto político en Nepal se determina a partir de los jugadores que tengan posibilidad de veto institucional sobre el *status quo*. El jugador con veto más importante fue en primer lugar la monarquía quien tuvo ya pocas posibilidades de veto, a sí mismo como el Partido Comunista en Nepal. Ninguno de los dos jugadores con veto fue capaz de obtener el cambio al *status quo* que deseaba. La transformación a un régimen republicano mientras las negociaciones de paz se daban con los comunistas fue parte del arreglo que no permitió un veto preciso al cambio del *status quo*.

El arreglo institucional en Nepal conforme sus instituciones no permitió discrecionalidad elevada en por parte de los actores

institucionales en términos de Thelen y Mahoney (2010: 18). Las negociaciones de paz, la UNMIN, los partidos políticos y la guerrilla funcionaron todos como jugadores con veto que no posibilitaron la toma de decisiones discrecional de los jugadores que empujó a la convocatoria y la realización de elecciones en ese país para una Asamblea Constituyente.

Los actores del cambio institucional fueron variados en el caso de Nepal. La monarquía buscaba preservarse como institución y la ya débil influencia de la India en el país pero los partidos/guerrillas ya no buscaban seguir el conjunto de reglas de una monarquía absoluta y buscaban transitar a una monarquía constitucional parlamentaria. Mientras que en el caso del Partido Comunista de Nepal buscaba fundamentalmente cambiar tanto las instituciones como las reglas institucionales, ante la diversidad de sus posiciones y el poco nivel de discrecionalidad, los primeros jugadores fungieron como actores simbióticos que buscan por una estrategia parasitaria seguir en el arreglo institucional, mientras que el Partido Comunista era un actor insurrecto que buscaba el cambio revolucionario tanto de instituciones como de reglas. Todos los jugadores al final ante su bajo nivel de discrecionalidad fueron oportunistas al esperar no cambiar las instituciones y esperar a que el cambio institucional les favoreciera (Thelen y Mahoney, 2010: 26).

Las estrategias del cambio institucional de los actores se movieron en el campo oportunista esperando al conjunto de decisiones tanto de la intervención de la UNMIN y el pacto de paz entre las partes, con el mandato de la UNMIN de apoyar las elecciones de una asamblea constituyente.

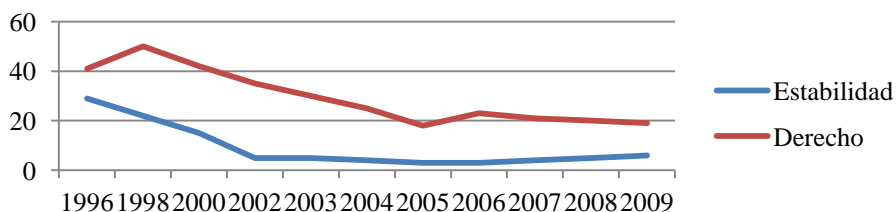
A pesar de las estrategias oportunistas al final de la intervención de la UNMIN en el país, las pocas posibilidades de discreción y de veto causaron un desplazamiento de las reglas institucionales y de las mismas instituciones generando nuevas instituciones. Al pasar de una monarquía absoluta a una república parlamentaria, las estrategias oportunistas de los actores se dieron al final cuando ninguno pudo lograr imponer vetos definitivos sobre los proyectos de ninguno de los actores. La capacidad de veto de todos los actores fue limitada, lo que llevo al PCN a ser el partido gobernante posteriormente.

### 3.3.4. Fuerza y funciones del Estado

De la metodología mencionada por Fukuyama para evaluar la estatalidad, la fuerza del Estado se ve por medio de Estado de Derecho y el orden político. En el caso de Nepal ambas se han recuperado de manera constante desde los acuerdos de paz y la elección de la asamblea constituyente, que permitieron básicamente detener la violencia política y desarmar a la guerrilla existente legalizándola como partido político, por medio de la mediación de la UNMIN.

Recurriendo nuevamente a los indicadores de fuerza del estado del Banco Mundial, en estabilidad política y la ausencia de violencia (ver figura 3.8) que muestra precisamente el decline del inicio de las hostilidades de la guerrilla que llego a dejar el país en casi 0% en 2005 y en 2009 se ha visto una mejora a un casi 7% después de la elección de la asamblea constituyente, el dato necesitaría ser actualizado a 2011 para ver el ultimo impacto de las decisiones políticas y el desarme de las guerrillas en ese país. En el indicador de Estado de Derecho, es notable el decline (ver figura 3.8) del indicador hasta 2005 que llego a un 19%, pero el indicador mejoró y se mantuvo estable hasta el 2009 a un 20%.

(Figura 3.8. Indicadores fuerza del Estado en Nepal: 1996-2009)



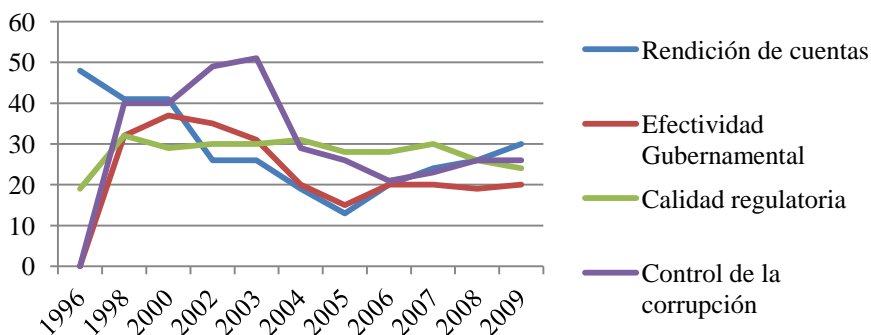
Fuente: (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010)

Los datos recientes en los dos rubros nos denotan precisamente los sucesos recientes de Nepal pero también la recuperación definitiva en 2006 y 2007 con el acuerdo de paz y la implementación de la UNMIN en el país. Con la elección de la asamblea constituyente y la designación de un nuevo gobierno, la tendencia esperada sería un aumento de las condiciones del Estado de Derecho aprobada una nueva constitución en el país así como de una estabilidad política al establecer nuevas elecciones parlamentarias para elegir nuevo gobierno.

Sobre las funciones del Estado que vimos en Fukuyama (2004: 24-32), como hemos revisado en nuestros casos, se trata de la intervención del Estado en los asuntos sociales y económicos del país, de ahí podemos revisar en primer lugar el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas el cual permite ver que desde 2005 el índice fue de 0.400 en una escala a 1, y en 2010 el índice marco un 0.428 con un ligero avance (UNDP, 2011d).

El índice de gobernanza el Banco Mundial nos menciona sobre la voz y rendición de cuentas (ver figura 3.9) el dato esperado de un descenso en 2005 a un 10% desde un 50% que tenía en 1996, pero en 2009 registro un avance hasta llegar a un 30%. En el índice de efectividad gubernamental se puede observar como en los otros índices un descenso hasta 2005 de un 32% a un 15%, índice que aumento ligeramente hasta 2009 a un 29% (ver figura 3.9). En cuanto calidad regulatoria, el citado índice nos muestra que Nepal se mantuvo estable en este índice, de un 31% en 1998 a un 25% en 2009 (ver figura 3.9). Finalmente sobre control de la corrupción el índice cayó en 2004 de un 50% a un 30%, índice en el que se ha mantenido estable pero decayendo lentamente a un 27% en 2009 (ver figura 3.9).

(Figura 3.9. Indicadores de funciones del Estado en Nepal: 1996-2009)



Fuente: (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010)

Las funciones del Estado en Nepal nos permiten ver que la monarquía mantenía amplias funciones de intervención durante la guerra civil hasta la muerte de los miembros de la familia real en 200. La perdida de funciones del Estado ha sido de manera gradual pero no precipitada desde entonces. Es destacable como el Índice de Desarrollo Humano del

PNUD se mantuvo en aumento y la calidad regulatoria de Nepal se mantuviese estable.

Es importante destacar que los índices muestran la reciente realidad de Nepal tras la muerte de la familia real y el cambio de régimen. Mantenerse estable después del cambio político muestra como Nepal mantuvo un nivel mínimo de funciones incluso después de la transición democrática.

### 3.4. Estados débiles-capturados: Timor Oriental

El cuarto caso a analizar es la República Democrática de Timor Oriental, identificada como estado débil-capturado. Ubicada al sudeste de Asia, Timor Oriental se encuentra en la isla de Timor dividida en dos, Timor Oriental y Timor Occidental que ocupa Indonesia (ver figura 3.10). Timor tiene un área de 12, 847 km<sup>2</sup> haciéndolo el país 155 en comparación de territorio con los otros países del mundo; tiene una población de 1 millón de habitantes, en Timor Oriental se habla tetum y portugués como idiomas oficiales y se habla también indonesio e inglés. Más del 97% de la población de Timor practica el catolicismo, su capital es Dili (BBC News, 2011b).

(Figura 3.10. Mapa de la zona de Timor Oriental)



Fuente: (BBC News, 2011b)

### **3.4.1. Historia breve**

La hoy isla de Timor fue ocupada por diversas migraciones étnicas de Australia, Nueva Guinea, Malasia y de Indochina. En el siglo XIV la isla era usada para la explotación de madera, cera, miel y para el tráfico de esclavos. Portugal se estableció en la isla fundando la ciudad de Dili y la colonia de Timor en 1769. La parte occidental de la isla fue ocupada por Holanda y la frontera entre los dos Timor fue establecida en 1916 por el tratado de la Haya. Durante la Segunda Guerra Mundial los japoneses ocuparon Dili y parte de la isla, pero la población se armó en guerrillas combatiendo a los japoneses, la guerra terminaría en 1945 con la reinstauración del control portugués sobre la isla (CIA, 2011b).

En 1974 se dio la llamada revolución de los claveles en Portugal que llevaría a su transición a la democracia, haciendo que se disolviera la colonia portuguesa en Timor Oriental. Los partidos políticos locales, Fretelin (Frente Revolucionario de Timor Oriental Independiente en portugués) y la Unión Democrática de Timor (UDT en portugués) lucharon por el poder en el país y declararon la independencia del mismo el 28 de noviembre de 1975.

Ante los sucesos en Timor, el gobierno de Indonesia desplegó una invasión en diciembre de 1975 para según ellos “evitar un Estado comunista” y declaró a Timor Oriental su provincia 27 en julio de 1976. El Consejo de Seguridad de la ONU declaró ilegal la invasión y el país fue nombrado como un territorio sin gobierno bajo administración de Portugal.

La ocupación de Indonesia en Timor Oriental fue especialmente violenta según los reportes (Wheeler y Dunn, 2001). Según la posterior Comisión para la Recepción, Reconciliación y Verdad en Timor Oriental se dieron durante la ocupación más de 18, 600 muertes y más de 84, 200 personas que murieron de hambruna y enfermedades. Desde 1975 hasta 1999 la guerrilla Falintil (brazo armado de Fretelin) combatió el régimen de Indonesia en el país; en noviembre de 1991 se dio una masacre contra la población en la región de Santa Cruz en Dili, donde más de 250 activistas fueron asesinados, llamando a la atención internacional y la condena de Estados Unidos, Portugal y Australia.



### **3.4.2. Misión de Mantenimiento de la Paz**

Después de la renuncia del presidente Suharto en Indonesia en 1998 por protestas en su propio país, comenzó el movimiento de las guerrillas y los movimientos democráticos por la independencia. Se crearon las Fuerzas Internacionales por Timor Oriental (INTERFET por sus siglas en inglés) por medio de la resolución 1264 de septiembre de 1999 del Consejo de Seguridad de la ONU. La INTERFET comandada por Australia intervino el país para la entrada de la Misión de Naciones Unidas en Timor Oriental (UNAMET por sus siglas en inglés). La UNAMET tenía como objetivo administrar Timor Oriental mientras este obtenía su independencia. UNAMET organizó un referéndum popular en agosto de 1999 en el cual se preguntó a la población si aceptaría formar parte de Indonesia o buscar la independencia del país: en los resultados, 21.5% de la población aceptó formar parte de Indonesia y 78.5% rechazó anexarse a Indonesia.

La INTERFET con el resultado del referéndum se retiró del país y dejó la administración del mismo a la Administración Transitoria de las Naciones Unidas en Timor del Oriental (UNTAET por sus siglas en inglés) que substituyó la UNAMET. La UNTAET dirigida por Sérgio Vieira de Mello de origen brasileño (Traub, 2000) gobernó el país mientras se elegían nuevas autoridades. En 2001 la población eligió una Asamblea Constituyente la cual escribió una nueva constitución promulgada en 2002, que permitió elecciones presidenciales en abril de 2002. El 20 de mayo de 2002 el nuevo presidente Xanana Gusmao declaró la independencia de ese país y su subsecuente entrada a las Naciones Unidas.

El mismo 20 de mayo se estableció la Misión de Naciones Unidas de apoyo a Timor Oriental (UNMISET por sus siglas en inglés). La misión se encargó de las tareas que llevaba la UNTAET sobre el restablecimiento del poder judicial (Strohmeyer, 2001) y al implementación de las comisiones de la verdad sobre los crímenes de Indonesia (Stahn, 2001).

La UNMISET en 2005 substituida por la Oficina de Naciones Unidas en Timor Oriental (UNOTIL por sus siglas en inglés) para entrenar a la policía Nacional (Stanley, 2007; Goldsmith y Dinnen, 2007). La oficina debido a la violencia política y e intentos de atentados de muerte contra el presidente, el premio nobel de paz José Ramos-Horta y el primer

ministro, la obligo a la ampliación de su periodo hasta 2006 (Sahin, 2007) y se decidió terminar la UNOTIL y restablecer la INTERFET por razones de seguridad hasta las elecciones presidenciales de 2012.

Para Johanthan Steele (2002), la UNATET gobernó el país por medio de los postulados de Brahimi (2007), entonces jefe de misiones de mantenimiento de la paz de la ONU, pero a la fecha el gran problema que sufre Timor ha sido los problemas étnicos y políticos internos (Simonsen, 2006) además de la pobreza en la cual está la sociedad en Timor Oriental (Nevins, 2007).

### **3.4.3. Tipo de cambio institucional**

Retomando el modelo de Thelen y Mahoney (2010: 18), el contexto político se da si para los actores políticos vale la pena defender el *status quo* y si se permitía la posibilidad de tomar decisiones discrecionales. Tanto Indonesia por su crisis interna que obligo renunciar el rey Suharto como la guerrilla Falintin, Portugal, Australia y el movimiento democrático de José Ramos-Horta en el país fueron incapaces de tomar decisiones sobre el cambio institucional. Las Naciones Unidas fue quien tuvo el rol más importante al convocar por medio de su Consejo de Seguridad a un referéndum constitucional. A pesar de la activa oposición de Indonesia, no convino al final a este actor seguir con las instituciones y las reglas institucionales, ninguno de los actores funcionó con discrecionalidad.

Como hemos mencionado, los actores institucionales en nuestro caso han sido las guerrillas, Australia, Indonesia, Portugal, el movimiento democrático y las Naciones Unidas. Solo Indonesia busco mantener las reglas institucionales y las instituciones preexistentes. En el caso de Portugal su abandono de Timor Oriental por su cambio de régimen permitió posteriormente administrar la entidad sin interés de recuperarla. Las Naciones Unidas, Australia, la guerrilla y el movimiento de José Ramos-Horta actuaron en conjunto como actores en busca tanto de la substitución de las instituciones de Indonesia así como de las reglas en busca de una autonomía de ese país al votar el referéndum nacional, lo cual hizo que los actores fueran insurrectos con el orden institucional.

Teniendo en cuenta el modelo de Thelen y Mahoney (2010: 28-29), el tipo de cambio institucional en Timor Oriental fue el desplazamiento en un contexto de jugadores débiles con veto, bajo nivel de discrecionalidad

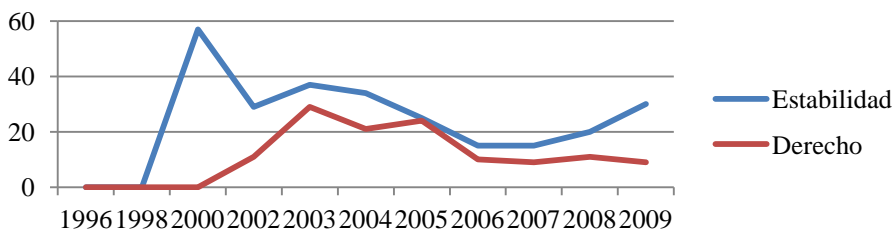
y de actores insurrectos contra las instituciones y las reglas institucionales. La independencia de Timor y su fundación como República es un rompimiento de su historia colonial y su historia de anexión a Indonesia. El referéndum en Timor Oriental es fundamental para entender el cambio institucional en ese país, ya que significa la decisión de no permanecer como un país colonial o como un protectorado.

### **3.4.4. Fuerza y funciones del Estado**

Nuevamente basándonos en el modelo de estatalidad de Fukuyama (2004: 24-32) donde los dos factores fundamentales de la estatalidad son la fuerza y las funciones del Estado, es preciso ver el avance del Estado de Derecho en términos cualitativos. La reconstrucción por parte de Naciones Unidas de las instituciones judiciales del país (Strohmeyer, 2001), la creación de una comisión de la verdad sobre los crímenes durante el gobierno de Indonesia sobre la isla como lo hizo El Salvador o Sudáfrica (Stahn, 2001) y la creación de una nueva policía después de la asistencia transitoria de las Naciones Unidas (Goldmith y Dinnen, 2007) son acciones a favor del Estado de Derecho a pesar que sigue habiendo niveles de criminalidad importante en el país (Stanley, 2007).

Los indicadores sobre fuerza del Estado que tomamos del índice del Banco Mundial nos ayudarán a colocar en contexto lo sucedido, en el caso de la estabilidad política y la ausencia de violencia (ver figura 3.11). Es posible denotar un descenso desde el año 2000 de un casi 57% a un 15% en 2007, año en el cual se dieron intentos de atentado contra el primer ministro Ramos-Horta pero un subsecuente avance a 2009 hasta un 30%. Sobre Estado de Derecho es notable ver un descenso hasta el año de 2007 a un 11% y que se mantiene estable el indicador hasta 2009, igualmente por los intentos de atentar contra la vida del primer ministro y el presidente así como de el índice de criminalidad en el país (ver figura 3.11).

(Figura 3.11. Indicadores fuerza del Estado en Timor Oriental: 2000-2009)



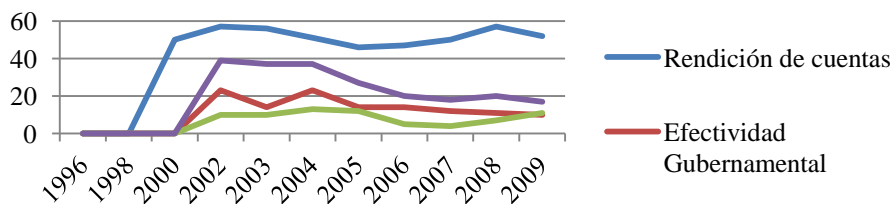
Fuente: (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010)

Los datos nos indican la complejidad política todavía existente en Timor Oriental, además los datos no alcanzan hasta el año de 2011 y los sucesos recientes del país no nos permiten ver todavía en panorama si habrá mejoras o disminución de las condiciones de fuerza del Estado en Timor Oriental. Es de destacar que en Timor Oriental ha cambiado constantemente de primer ministro y presidente a pesar de los pocos años de existencia política.

Sobre los indicadores de funciones del Estado, en primer lugar destacamos el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas que en Timor Oriental inicia a dar datos desde 2005 con un índice de 0.428 sobre 1 y que avanza hasta un 0.502 en el año de 2010 (UNDP, 2011c).

Sobre voz y rendición de cuentas, el índice de ha mantenido estable en el margen del 50% desde el año 2000 hasta el año 2009 (ver figura 3.12). Sobre el índice de efectividad gubernamental se ha dado un descenso de un 25% en 2002 cuando inicia a contarse hasta un 15% en 2005 y el descenso ha sido constante hasta el año 2009 con un 10% (ver figura 3.12). El índice en términos de calidad regulatoria nos menciona que desde 2002 ha habido un 10% de calidad pero que no ha avanzado hasta 2009 donde permanece con el mismo porcentaje (ver figura 3.12). Finalmente en el índice de control de la corrupción Timor Oriental ha mostrado un descenso desde 2002 a 2009 de un 39% a un 18% en 2009 (ver figura 3.12).

(Figura 3.12. Indicadores de funciones del Estado en Timor Oriental: 1996-2009)



Fuente: (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010)

Los datos que contamos sobre fuerza y funciones del Estado nos muestran que la estatalidad de Timor Oriental ha decaído desde que consiguió su propio carácter como Estado en 2002. Mucho es atribuible al hecho de la violencia política existente, a pesar de ello, la reconstrucción de la policía nacional, los tribunales, la creación de la comisión de la verdad y el paso completo de las responsabilidades políticas de Naciones Unidas a las autoridades nacionales le permiten ser una nación ya sin asistencia exterior alguna. En el caso de las funciones, a pesar de su decaída desde la existencia del país, el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas muestra que no ha habido retrocesos importantes y en realidad ha habido avances, lo cual muestra un escenario mixto en el caso de Timor Oriental.

### 3.5. Estados débiles-abortados: Bosnia y Herzegovina

El último de nuestros cinco casos es Bosnia y Herzegovina, identificado como Estado débil-abortado. Ubicado en el sur de Europa en la península de los Balcanes, tiene fronteras con Serbia, Croacia y Montenegro y tiene costa con el mar adriático (ver figura 3.13). Bosnia tiene 51, 197 km<sup>2</sup> haciéndolo el país 127 en territorio comparado con los demás del mundo. Tiene una población en el año de 2011 de 3, 839, 737 personas. La población de Bosnia está conformada por tres grupos étnicos llamados los “grupos constituyentes”, primero los bosniacos (diferente a bosnios) que son población mayoritaria y practican históricamente el Islam, le siguen los serbios los cuales practican el cristianismo ortodoxo y los croatas que son predominantemente católicos, su capital es Sarajevo (BBC News, 2011).

(Figura 3.13. Mapa de la zona de Bosnia y Herzegovina)



(BBC News, 2011)

### **3.5.1. Historia breve**

La región hoy conocida como Bosnia y Herzegovina, usualmente conocida como Bosnia fue un territorio que paso por la influencia de varios imperios consecutivos. Bosnia fue parte del impero otomano y paso a formar parte del imperio austro-húngaro. La parte principal del territorio de Bosnia se unió con otros territorios a finales de la Primera Guerra Mundial a los territorios que después serían conocidos como Yugoslavia en su conjunto y se constituyeron como un reino. El reino de Yugoslavia durante de la Segunda Guerra Mundial sería ocupado por el régimen nazi. Mientras los llamados “partisanos” y su líder, Joseph Broz Tito comenzarían a organizar un grupo multiétnico de resistencia. Los partisanos después de la Segunda Guerra Mundial controlarían el país y declararían en el año de 1946 la República Federal Socialista de Yugoslavia y una de las seis repúblicas de Yugoslavia sería Bosnia y Herzegovina (CIA, 2011).

La República Federal Socialista de Yugoslavia se mantuvo estable hasta los años 80’s cuando se anuncio la muerte del mariscal Tito. La muerte de Tito desató diversos movimientos de independencia en Croacia, Serbia y Eslovenia que se intensificarían hasta finales de la misma década cuando Alemania se reunifico y se mostraba el agotamiento del sistema en le Unión Soviética. Las repúblicas federadas parte de Yugoslavia comenzaron a declararse independientes con la

oposición violenta del presidente de la República Slobodan Milosevic (Portilla Gómez, 2008). La última de las seis repúblicas de Yugoslavia en separarse y ser reconocida por la ONU fue Bosnia y Herzegovina, dejando a Serbia y Montenegro como última entidad socialista de la región que posteriormente se dividió en dos países distintos y finalmente la declaración de independencia sin ingreso a las Naciones Unidas por parte de Kosovo (Portilla Gómez, 2012).

En 1990 se dieron las primeras elecciones para elegir a los miembros de la asamblea nacional de Bosnia y Herzegovina, en la cual los tres partidos mayoritarios fueron los que representan a los tres grupos étnicos dominantes en el país, bosnios, croatas y serbios. Los serbios resultaron minoritarios, los serbios formaron su propia asamblea y declararon con aprobación de Serbia la República Serbia de Bosnia y Herzegovina en 1992 y en 1991 se creó el consejo croata defensa que declaraba proteger a los croatas del país con apoyo de Croacia (Schwartz, 1993). En los periodos de tensión se dio el referéndum de independencia en 1991 y se declaró la independencia de Bosnia y Herzegovina en 1992, hecho que aumento las tensiones políticas.

Desde 1992 inicio la llamada guerra en Bosnia, la cual fue motivada por Serbia con su líder Slobodan Milosevic y por Croacia con su líder Franjo Tudman. La guerra tenía como objetivo dividir el país entre ambos países según el acuerdo de Karadordevo. Los grupos militares serbios y croatas comenzaron las hostilidades contras las autoridades de Bosnia y Herzegovina controlada por los bosnios. La guerra se duro desde el año de 1992 hasta el año de 1995 con notables masacres de poblaciones étnicas de bosnios, la más conocida fue la matanza de Srebrenica que costó la vida de más de 7, 000 bosnios en manos de autoridades serbias (BBC News, 2011).

### **3.5.2. Misión de Mantenimiento de la Paz**

Después de la matanza de Srebrenica, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) con fundamento en la resolución 816 de 1993 del Consejo de Seguridad de la ONU estableció una zona de no vuelo, con lo cual la OTAN comenzó una campaña de bombardeo sobre la República Srpska (sucesora de la República Serbia de Bosnia y Herzegovina) con la cual se obligo a las partes a un cese al fuego. De manera simultánea las Naciones Unidas en 1992 creó la Fuerza de

Protección con el fin de proteger a la población civil. La fuerza de Protección fue sucedida por la Fuerza Preventiva Desplegada de Naciones Unidas (UNPREDEP por sus siglas en inglés) en 1995 para seguir las operaciones policíacas de seguridad a la población del país. La UNPREDEP se creó junto con la Misión de Naciones Unidas para Bosnia y Herzegovina (UNMIBH por sus siglas en inglés) para asistir a la reconstrucción post-conflicto. A las misiones de la ONU adicionó la Fuerza de Implementación de la OTAN que tomaría el país un año hasta la estabilización del mismo y la cedería tanto a la UNPREDRP como a la UNMIBH.

En la ciudad de Dayton, Ohio, en 1995 los líderes de Bosnia y Herzegovina, Croacia y Serbia acordaron el cese al fuego y la formación de un gobierno en Bosnia y Herzegovina conformado por una presidencia tripartita con un bosniaco, un serbio y un croata. Las hostilidades terminaron y la OTAN se retiró con sus tropas del territorio de Bosnia y Herzegovina. El acuerdo de Dayton estableció un Alto Representante de la Unión Europea y las Naciones Unidas durante el periodo de pacificación regional, el representante sería designado por los dos organismos internacionales (Caplan, 2004). La UNPREDEP y la UNMIBH se encargaron a partir de 1996 de la seguridad y la reforma a la policía en el país, así como de la realización de nuevas elecciones, posteriormente la UNPREDEP fue suspendida por el veto de China en el Consejo de Seguridad en 1999, mientras que la UNMIBH completó su mandato de establecer y reformar las instituciones judiciales y policíacas en el año de 2002. La Unión Europea tomó la responsabilidad policíaca hasta el año de 2009.

Ante el escenario de conflictos en Bosnia y Herzegovina, el Consejo de Seguridad de la ONU creó el Tribunal Criminal Internacional para la antigua Yugoslavia (ICTY por sus siglas en inglés). Ese tribunal se dedicó principalmente a perseguir a todos los criminales de guerra en la zona de los Balcanes, donde los perpetradores e iniciadores de la guerra en Bosnia han sido enjuiciados por crímenes de guerra, de lesa humanidad y genocidio.

La guerra fue de un carácter étnico debido a que ninguno de los grupos deseaba ser una minoría política en el país (Boyd, 1995) y ellos mismos representaban condiciones multireligiosas que impactaron en los acuerdos de Dayton (Bieber, 2000). Es notable la intervención de Estados Unidos para detener el conflicto en el país (Banks y Straussman, 1999),



el acuerdo fue fundamentalmente el establecimiento multilateral de la construcción de Bosnia y Herzegovina (McMahon, 2004/2005) ante el cual se ha afirmado la OTAN actuó más de lo que pudo haber actuado la ONU misma (Ajami, 1996).

### **3.5.3. Tipo de cambio institucional**

Usando el modelo de Thelen y Mahoney (2010:18), el contexto se da conforme a las posibilidades de veto de los actores que se involucren en el cambio institucional. Para el caso de Bosnia y Herzegovina, todos los jugadores fueron débiles para usar su capacidad de veto con excepción del actor OTAN-ONU-Estados Unidos, el cual con sus altas posibilidades de veto se movió más allá del *status quo* y lo cambió con la intervención humanitaria aplicada. Las posibilidades al final limitadas tanto para Bosnia, Croacia y Serbia al ser llevados los tres países al acuerdo de Dayton que estableció un fuerte control de la Unión Europea sobre el país.

Las posibilidades de toma de decisiones discrecionales fueron por demás para todos los actores limitadas. El acuerdo estableció una preeminencia de la Unión Europea por sobre Bosnia y Herzegovina, pero las condiciones políticas inherentes a la complejidad étnica del país dejaban bajos niveles de discreción en los actores políticos en Bosnia.

Los actores más importantes fueron los bosnios controlando Bosnia y Herzegovina, los serbios controlando Serbia y la república Srpska y los croatas que controlando Croacia. Los actores para este caso jugaron como actores subversivos que deseaban cambiar las instituciones pero continuar con las reglas institucionales desde el régimen socialista de Yugoslavia que permitía la existencia de repúblicas independientes. A final de cuentas las reglas institucionales previas tenían como incentivo principal que los actores era mantener y dominar el territorio de Bosnia y Herzegovina.

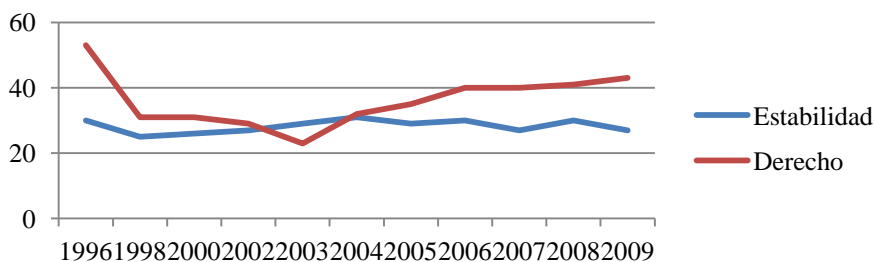
Ante las condiciones de baja discrecionalidad, altas capacidades de veto de los jugadores del contexto institucional y la estrategia subversiva de los actores principales de la población de Bosnia y Herzegovina, el tipo de cambio institucional fue la estratificación donde los actores decidieron atenerse a las reglas institucionales que decidieron la OTAN-ONU-Estados Unidos.

### 3.5.4. Fuerza y funciones del Estado

Recordando las dos dimensiones de estatalidad de Fukuyama (2004: 24-32), en el campo de la fuerza del Estado en el campo del Estado de Derecho y el orden político, es posible ver que desde 2002 no ha habido mayor conflicto en Bosnia y Herzegovina desde los acuerdos de Dayton. Los acuerdos actualmente funcionan como la constitución política del país y sigue habiendo un Alto Representante de la Unión Europea en el país pero cada vez es un actor menor importante en cuestión. Las fuerzas policiales y judiciales entrenadas por las diversas misiones de Naciones Unidas y la OTAN representan las capacidades y la fuerza del Estado en Bosnia y Herzegovina.

Recurriendo nuevamente al índice de gobernanza del Banco Mundial, en cuanto a estabilidad política y ausencia de violencia, el índice se ha mantenido estable de un 30% en 1996 a un 27% en 2009 (ver figura 3.14). El segundo indicador de fuerza del Estado es el de Estado de Derecho que tuvo un alto nivel en el año de 1996 de un 54%, bajo hasta 25% en el año de 2003 y desde entonces ha seguido su ascenso hasta un 42% en 2009 (ver figura 3.14).

(Figura 3.14. Indicadores fuerza del Estado en Bosnia y Herzegovina: 1996-2009)



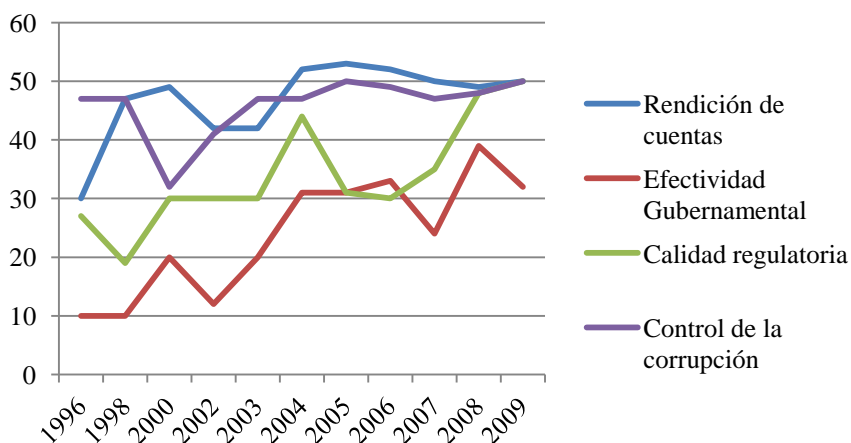
Fuente: (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010)

En cuanto a funciones del Estado, destacamos como en los otros casos el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, en el caso de Bosnia y Herzegovina el índice en 2005 estuvo en un 0.698 de una escala a 1, avanzó hasta un 0.710 en 2010 (UNDP, 2011a).

En el índice de gobernanza del Banco Mundial sobre el rubro de voz y rendición de cuentas, Bosnia y Herzegovina avanzó de un 30% en 1996 a

un 50% en 2009 (ver figura 3.15). Sobre efectividad de gobierno el índice muestra como de un 10% en 1996, Bosnia y Herzegovina avanza hasta un 32% en 2009 (ver figura 3.15). En calidad regulatoria en índice muestra un avance de un 27% en 1996 a un casi 50% en 2009 (ver figura 3.15). Finalmente sobre control de la corrupción, Bosnia y Herzegovina en el índice mostro mantenerse en el mismo nivel desde 1996 con un 49% hasta un 50% en 2009 (ver figura 3.15).

(Figura 3.15. Indicadores de funciones del Estado en Bosnia y Herzegovina: 1996-2009)



Fuente: (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010)

Los datos sobre funciones y fuerza del Estado en Bosnia y Herzegovina son congruentes con los indicadores económicos y con la aspiración plena de ese país de formar parte eventualmente de la Unión Europea. La influencia de lograr el acceso a la Unión Europea y la organización después de la guerra le ha permitido a Bosnia tener un avance significativo en estos ámbitos de estatalidad.

### 3.6. Fuerza y funciones del Estado

La estatalidad es lo que Fukuyama llama el cumplimiento del Estado de derecho y la capacidad del Estado para aplicar sus políticas en el territorio que le corresponde (2004: 22) en una versión cercana al

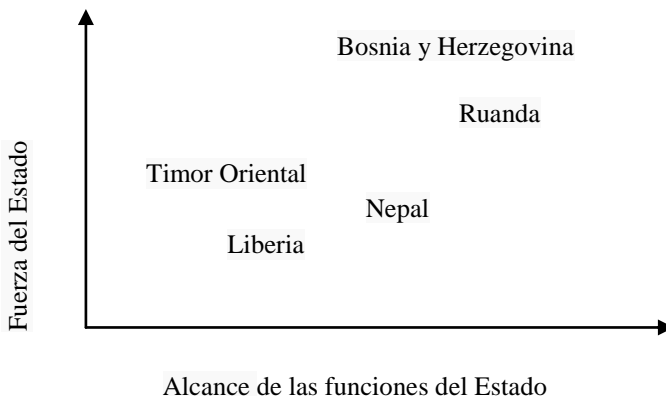
concepto de Max Weber, para ello, de los cinco casos que hemos comparado es posible destacar diversas cosas.

Con Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010) se explica dos fenómenos relacionados con la fuerza del Estado, en primer lugar la estabilidad política y la ausencia de violencia. En el caso de los cinco Estados analizados hay aumento significativo en estos dos índices mencionados desde 1996, en lo cualitativo las MMP trabajaron intensivamente en la restauración de la policía nacional en Liberia, Bosnia y Herzegovina y Timor Oriental, mientras que apoyaron de manera intensiva en el cumplimiento de los acuerdos de paz en los cinco países estudiados. Es también de destacar que en los casos de Ruanda, Liberia y Bosnia y Herzegovina se establecieron tribunales especiales para los crímenes cometidos en esos países y en el caso de Timor Oriental se creó una comisión de la verdad sobre los crímenes del pasado.

En el caso de las funciones del Estado, el mismo índice del Banco Mundial nos mostro que los cinco hay avance de los cinco países en los índices de rendición de cuentas, control de la corrupción, calidad regulatoria y eficacia gubernamental, es destacable también la participación del Programa de las Naciones Unidas en cada uno de estos países y el inicio de la medición en 2005 del Índice de Desarrollo Humano.

Fukuyama propone una matriz de estatalidad para poder comparar la estatalidad de los países a discusión (2004: 29) el cual permite ver de en que condición se encuentran los casos que hemos estudiado (ver figura 3.16).

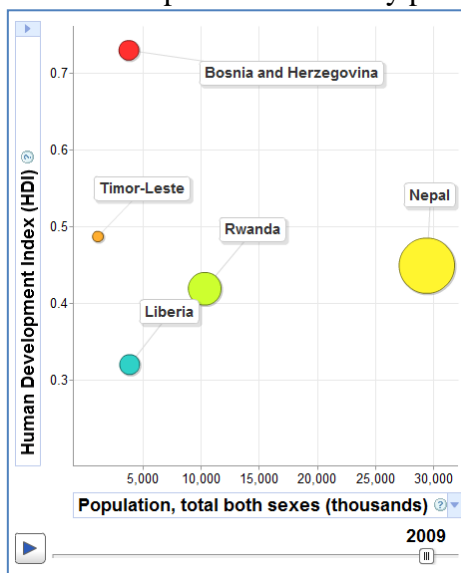
(Figura 3.16. Matriz de estatalidad)



La matriz nos permite observar que en términos de avances en las dos dimensiones que propone Fukuyama, las funciones del Estado y la fuerza del Estado, Bosnia y Herzegovina es la cual tiene mayor estatalidad a diferencia de los otros casos, luego le sigue Ruanda que tiene comparativamente menos fuerza, seguido de Timor Oriental, seguido de Nepal y finalmente por Liberia.

El otro dato que revisamos fue Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas del índice hasta el año 2009 de los cinco casos a comparar (ver figura 3.17). Los datos diferentes al que nos indica el Banco Mundial muestran coincidentemente con la matriz de estatalidad a Bosnia y Herzegovina por delante de los otros países, pero el que le sigue es Timor Oriental, después Ruanda y finalmente Liberia, la discrepancia más importante es el caso de Ruanda.

(Figura 3.17. Comparación de IDH y población)



Fuente: UNDP (2011) International Human Development Indicators, <http://hdr.undp.org/en/data/explorer/> (Accesado el 8-12-11)

Los datos nos muestran en los dos casos, en desarrollo humano y estatalidad un avance significativo de Bosnia y Herzegovina y Timor Oriental por sobre los otros países del Estado y el Estado que queda rezagado en los dos indicadores que tenemos es el caso de Liberia. A

pesar de lo mencionado, es claro que Bosnia y Herzegovina cuenta con un incentivo y apoyo mayor que los otros cuatro Estados, que es el apoyo de la Unión Europea y su candidatura para formar parte de esa Unión además del desarrollo económico que contaba ya siendo una parte industrializada de Yugoslavia a diferencia de los otros casos con una economía basada en lo rural y el comercio regional. En todos estos factores el más importante sigue siendo la fuerza del Estado.

### 3.7. Tipos de cambio institucional

En el estudio del presente capítulo se trabajó en el sentido de establecer qué tipo de cambio institucional había sucedido en los cinco casos a comparar, para ello se estudio en términos de Thelen y Mahoney (2010). Los arreglos institucionales, las estrategias de los actores del cambio institucional y las posibilidades de estos actores de ejercer el veto sobre las decisiones del cambio institucional en los cinco países, en base a lo mencionado por los autores (2010: 28), determinaron los tipos de cambio y a partir de ello se hizo un cuadro comparativo (ver figura 3.18).

(Figura 3.18. Cuadro comparativo del cambio institucional)

		<i>Características de la institución a cambiar</i>	
		Bajo nivel de discreción	Alto nivel de discreción
<i>Características del contexto político</i>	Altas posibilidades de veto	Estratificación  <i>Liberia</i> <i>Bosnia y Herzegovina</i>	Derivación
	Bajas posibilidades de veto	Desplazamiento  <i>Ruanda</i> <i>Timor Oriental</i> <i>Nepal</i>	Conversión

Es posible ver en caso de los cinco Estados a comparar que hay una coincidencia, los actores en los cinco los actores tienen bajo nivel de discrecionalidad para actuar, es decir, que los contextos y la cantidad de jugadores, en especial los organismos internacionales no permiten un nivel discrecional en la toma de decisiones sobre las instituciones a cambiar. En segundo plano vemos que en tres de los cinco casos hubo un desplazamiento de las instituciones políticas previas al momento clave del conflicto político, Nepal substituyendo la monarquía por la república, Timor obteniendo su independencia y Ruanda transitando a un régimen democrático. En dos casos hubo una estratificación, en el caso de Liberia solo en recuperar el orden democrático y de elecciones periódicas que existían antes de las guerras civiles y en el caso de Bosnia y Herzegovina con el gobierno a base de equilibrios étnicos. No hubo casos de derivación o conversión. Lo que nos deja ver es que los cambios políticos en los Estados débiles usualmente tienen un efecto determinado por la intervención internacional a un cambio de régimen.

### **3.8. Funcionamiento de las construcciones**

En los cinco casos hemos mencionado ha habido Misiones de Mantenimiento de la Paz, pero como la literatura nos marca los resultados han sido variados. Las MMP en Liberia, Timor Oriental, Bosnia y Herzegovina y Nepal han cumplido con sus funciones con relativo éxito, el caso de Ruanda es llamado como el paradigma del fracaso de una MMP de la ONU (Andersen, 2000).

En el caso de Bosnia y Herzegovina se destaca que la MMP junto con la OTAN y la Unión Europea llevaron de manera intensiva el proceso de construcción del Estado por medio del acuerdo de Dayton (Caplan, 2004). Se mostro la efectividad y legitimidad de la administración internacional en el caso de Bosnia (Harland, 204), pero se llama a una participación más activa de la ONU en el proceso de construcción (McMahon, 2004/2005; Ajami, 1996).

El caso de Liberia es más escaso la literatura. Destaca Bøås (2001) que las condiciones previas en Liberia antes de la implementación de la MMP permitían condiciones de corrupción política y neo patrimonialismo. Según el Consejo de Seguridad esta calendarizada ya la salida de la MMP de la ONU de ese país terminado el proceso electoral de este año 2011.

En el caso de Nepal se dio la transición a la democracia después de la guerra civil y la muerte de la familia real (Bohara, Mitchell y Nepal, 2006). El proceso tenía como finalidad la instalación de la Asamblea Constituyente del país que le permitirá tener un gobierno estable. La MMP se retiró por orden del Consejo de Seguridad de la ONU pero hasta la fecha Nepal no ha podido obtener su propia constitución.

El caso de Timor Oriental es el más estudiado de los cinco casos. Los actores en Timor Oriental destacan el proceso de construcción de Estados (Traub, 2000). El rol en especial de Sergio Vieira de Mello en el entrenamiento de la policía nacional (Steele, 2002) y destacando que no hay un problema étnico de origen en Timor (Simonsen, 2006) fueron elementos fundamentales de la construcción. Los autores destacan en particular los procesos para la construcción de un sistema transitorio de justicia (Stanley, 2007) y de la creación de la comisión de la verdad en ese país (Stahn, 2001).

El caso de Ruanda es el más crítico debido a la crisis de la propia UNAMIR en el país (Hintjens, 1999). La ausencia de fuerza de la misión que no le aprobó el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Clapham, 1998) y la necesidad de una mayor cantidad de tropas en el país para evitar el genocidio en ese país (Kuperman, 2000) fueron lo que provocó la irrelevancia de la Misión en el futuro de Ruanda.

Como vemos, las misiones después de tiempo de Ruanda se sofisticaron y aumentaron su eficacia. Las lecciones de ese caso sirvieron en los otros para aumentar el número de tropas, en el caso tanto de Timor Oriental y de Bosnia y Herzegovina se hizo con un aliado internacional como lo fue Australia y la Unión Europea respectivamente, o el apoyo de la ECOWAS en el caso de Liberia. También destacando que en todos los casos con excepción de Ruanda se logró con los objetivos establecidos en los mandatos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

### **3.9. Conclusiones capitulares**

Como hemos visto en nuestros cinco estudios de caso, hay diferencias notables conforme a la participación de las Misiones de Mantenimiento de la Paz de la ONU para lograr la construcción de instituciones y por ende la construcción del Estado. Las condiciones fueron siempre las mismas; después de situaciones de guerra, independencia o conflictos internos, se llamó a la atención de la comunidad internacional y en



específico del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el cual desplegó las misiones justo después de que el conflicto político llegaba a su clímax y se firmaban acuerdos de paz que las Naciones Unidas apoyaba y que después en ese entramado comenzaba la asistencia para la construcción de instituciones políticas y de seguridad en la mayoría de los casos.

Resumiendo lo que hemos visto, el caso de Liberia se dio en el contexto de la guerra civil debido a razones étnicas y religiosas que después terminaron con la realización de elecciones libres. En este caso la UNMIL actuó para construir instituciones políticas y proteger el acuerdo de paz en el país. El tipo de cambio institucional fue la estratificación, en el ámbito de la estatalidad Liberia avanzó ligeramente en fuerza pero avanzó de manera más fuerte en funciones del Estado.

En el caso de Ruanda la guerra étnica generó que las Naciones Unidas intervinieran buscando un acuerdo de paz entre las partes, pero para este caso en específico la UNAMIR no logró cumplir con su mandato ante la continua disminución de tropas por parte del Consejo de Seguridad de la ONU, que posteriormente desencadenaría el genocidio en ese país y la retirada de la UNAMIR del país. El tipo de cambio institucional fue un desplazamiento de las instituciones políticas para un nuevo orden político democrático en el país estableciendo reglas claras de la interacción étnica. En ámbitos de la estatalidad Ruanda avanzó de manera notable en fuerza y funciones después de los acuerdos de paz en el país.

En el caso de Nepal se dieron las diferencias políticas entre la monarquía y los movimientos guerrilleros así como de la intervención de la India en el proceso político interno. En este caso la UNMIN entró al país para organizar las elecciones en Nepal y permitir la designación de una asamblea constituyente. El cambio institucional desencadenó en un desplazamiento de la monarquía por la república. En términos de la estatalidad Nepal no ha avanzado de manera rápida en fuerza del Estado pero sí lo ha hecho en funciones del Estado.

En el caso de Timor Oriental, las ocupaciones de Portugal e Indonesia fueron el ámbito más importante de su contexto político. Con la caída de la colonia en Portugal y posteriormente del rey Suharto en Indonesia, Timor Oriental pudo obtener con apoyo de la UNAMET y la UNTAET la independencia. La UNAMET y la UNTAET organizaron un referéndum sobre su independencia, la realización de una Asamblea Constituyente, así como del restablecimiento del poder judicial y la final

declaración de la república en 2002. El tipo de cambio institucional fue el desplazamiento de las instituciones coloniales por las instituciones democráticas. En términos de estatalidad ha habido ligeros avances en términos de fuerza del Estado y en funciones del Estado en el caso de Timor Oriental.

Finalmente en el caso Bosnia y Herzegovina el conflicto étnico religioso destacado por el fin de Yugoslavia genero una guerra por la división del país entre los diversos grupos. En el punto más álgido de la guerra la OTAN intervino militarmente en Bosnia y Herzegovina, Estados Unidos llevo a los actores políticos a formar un acuerdo político y la ONU actuó como administradora junto con la Unión Europea estableciendo un régimen de una presidencia colegiada entre las etnias del país. En el caso de las misiones la UNPREDEP y la UNHCR funcionaron como las agencias constructoras de las instituciones policías y políticas del país, dejando al final a la Unión Europea con un Alto Comisionado para Bosnia y Herzegovina. En términos del cambio institucional se dio el fenómeno de la estratificación que cambio instituciones pero conservo reglas institucionales y en términos de estatalidad el avance de Bosnia y Herzegovina en fuerza y funciones ha sido acelerado.

Del presente estudio se formaron diversos datos paradójicos pero importantes a tomar en cuenta. En primer lugar que el Estado de Ruanda donde las Naciones Unidas falló en su proceso ha sido uno de los que mejor ha destacado en los índices de estatalidad a comparación de los otros tres casos donde la actuación de Naciones Unidas ha sido exitosa. El caso donde hay un avance significativo ha sido el caso de Bosnia y Herzegovina de pasar de un Estado débil a ser considerado como un candidato a ser miembro de la Unión Europea; destaca del éxito de la operación OTAN-ONU-Estados Unidos para la construcción de las instituciones políticas en ese país.

A pesar de los datos de estatalidad, la realidad política en Liberia y Timor Oriental ha sido aleccionadora de un cambio político significativo. La capacidad de Liberia de llevar varias elecciones presidenciales sin regreso a una inestabilidad política incontrolable y el caso de Timor Oriental que ha resistido a la violencia política y mantenido su nuevo orden político independiente de cualquier otro país. El caso de Nepal es también caso para notar cómo se puede en un breve periodo pasar de una monarquía a una república pero su futuro político tiene todavía un reto

importante a revisar: el caso de que la asamblea constituyente no ha podido terminar la redacción de su constitución muestra un retraso político inherente pero que ya no es correspondencia de lo que los organismos internacionales puedan hacer, a menos que un fallo en dicho proceso constitucional pueda regresar a la violencia política.

Es necesario reiterar que los cinco Estado avanzaron en el índice de estatalidad y que es posible identificar que el cambio institucional en los casos de construcción de Estados deja poca discrecionalidad a los actores de cambiar las instituciones. Las MMP disminuyen la discrecionalidad y permiten un cambio que estratifica o desplaza los regímenes políticos previos al momento de construir nuevas instituciones políticas, muestra que hay un funcionamiento de las Naciones Unidas para construir Estados y poder ayudarles en aumentar en los índices de estatalidad.



## **Conclusiones**

# **El actuar de las Naciones Unidas en los Estados débiles**

La perspectiva sobre el Estado se ha revolucionado (Kuhn, 1986); Se está evolucionando de observar al Estado como ente que se forma de manera autónoma a la posibilidad de poder diseñarlo por medio de la construcción de sus instituciones. En los planteamientos de Tilly (1975), Deutsch (1963) y de Fukuyama (2004, 2006) se ha fundamentado que el Estado puede ser construido por medio de proveerle asistencia a la población del mismo para desarrollar instituciones políticas que lo provean de estabilidad política y desarrollo.

El Estado también se ha revolucionado a la nueva tendencia de medir sus propias capacidades y fortalezas. Se ha comenzado a clasificar al Estado por su debilidad (Rice y Stewart, 2008) y por el tipo de fenómeno que puede llegar a debilitarlo (Gros, 1996). El inicio de los estudios sobre la estatalidad se basó en supuestos a base de los fines del Estado -como con Chomsky (2008) y los investigadores de la CIA (Esty, *et. al.*, 1995)- y asumieron que el Estado podía “fallar” sin matizar o fundamentar como se podía fallar. A partir de críticas al concepto del “Estado fallido” por ser un concepto político sin supuestos teóricos sólidos (Call, 2008; Brooks, 2005; Englebert y Tull, 2008; Hehir, 2007; Easterly y Freschi, 2010) se puede optar por la visión de la debilidad del Estado y evaluar sus elementos como forma ideal de observar al Estado. En especial concurre la medición de la estatalidad que ha propuesto Francis Fukuyama (2004) que propone evaluar funciones y fuerza del Estado.

La cooperación internacional (Axelord y Keohane, 1985) y el interés geopolítico a favor de la intervención humanitaria (Bellamy, 2006) tomaron relevancia en la agenda por la necesidad de poner atención a los Estados débiles. La frase citada de parte del secretario general Kofi Annan en el primer capítulo de la presente investigación pone de relieve el reto que representan los Estados débiles. Desde el 11 de septiembre de 2001 la agenda de sobre la intervención humanitaria se ha intensificado

(Weiss, 2007; Weiss, 1999; Wheeler: 2000; Wheeler y Dunne 2001) y resultado finalmente con la redacción de un documento llamado “La Responsabilidad de Proteger” (ICISS, 2010).

La Organización de las Naciones Unidas desde su fundación ha adquirido un cada vez más un número más amplio de funciones conforme la agenda internacional se ha profundizado. El rol de la ONU ha pasado de ser un organismo internacional mediador de conflictos a uno que coordina los esfuerzos de la cooperación internacional en ámbitos sociales, políticos y económicos en todo el mundo. A base de la perspectiva liberal y humanitaria de la Organización se formalizo que ella sería la que coordinaría la reconstrucción después de una intervención a un Estado débil o en conflicto (ICISS, 2010).

La reconstrucción de países después de conflictos se trasformó en prioridad después de sucesos cardinales como fueron los genocidios en Ruanda (Hinjens, 1999) y en Bosnia Herzegovina (Ajami, 1996). El secretario general de la ONU Boutros Boutros-Ghali (1992; Goulding, 1993) previo a los genocidios propuso una política de diversificación e implementación multidimensional de las Misiones de Mantenimiento de la Paz de la organización que contemplaran la reconstrucción y la estabilización (United Nations 2008). A partir de la efectividad de las MMP de la ONU para generar paz en los países que interviene (Page, 2004; Doyle y Sambanis, 2000) se implementaron los programas de construcción de la paz que resultaron según los autores en el proceso de Construcción de Estados implementado por la ONU (Dobbins, 2005; Chandler, 2006; Chesterman, 2004).

Con las nuevas responsabilidades de la ONU, Lakhdar Brahimi (2006) propuso que las Naciones Unidas implementaran de manera integral un plan completo de Construcción de Estados. La literatura de los autores sobre la Construcción de Estados Nación aumentó formando un corpus de estrategias e instituciones sobre las cuales deberían enfocarse el actor internacional para construir instituciones políticas (Dobbins, *et. al.* 2007; Ghani y Lockhart, 2008; Jones *et. al.* 2008). A partir de las estrategias fallidas y exitosas de Construcción de Estados Nación se ha hecho una evaluación donde la ONU ha sido más exitosa que por ejemplo Estados Unidos (Fukuyama, 2006; Miller, 2010). A pesar del conjunto de elementos mencionados Ronald Paris y Timothy Sisk (2009) han advertido de los problemas de la intervención directa y sin planeación en

diversos países y que estos problemas podrían significar el fracaso de un intento de Construcción de Estados Nación.

En la complejidad del mismo Estado reside la complejidad de su construcción como herramienta de política pública. Como revisamos a lo largo de la investigación, la construcción de Estados Nación es un proceso de formulación e implementación de política pública entre organismos internacionales, autoridades nacionales y actores sociales. La implementación que es la parte más complicada de toda política pública y sobre todo la más sensible para la construcción del Estado tiene que realizarse con suma sensibilidad de la complejidad de la comunidad social que conforma cada Estado como advierten Paris y Sisk (2009).

La construcción del Estado debe ser un proceso formulado con sensibilidad de la intrínseca complejidad social y política de cada país. La implementación sobre todo debe adaptarse y aprovechar el proceso de cambio institucional que sufre una sociedad en una coyuntura histórica compleja como los conflictos armados. En todos estos efectos la globalización es un contexto clave siempre a considerar ya que está constantemente modificando las estructuras y dinámicas del Estado de manera interna y externa, la construcción esta entonces a consideración de los efectos económicos y sociales de la globalización como la economía global o la migración internacional.

El proceso de implementación de la construcción de Estados Nación tiene en las Misiones de Mantenimiento de la Paz de la ONU su mejor mecanismo y ente ejecutor. Con base a sus funciones primordiales como lo son la estabilización, la mediación y la pacificación el rol de las MMP es ampliamente reconocido por los actores de todos los países (Goulding 1993). En especial es necesario afirmar que las MMP que nos interesan y hemos estudiado son las de estabilización y reconstrucción política que propuso el secretario general de la ONU Boutros Boutros-Ghali (1992).

En especial hay que destacar que después de la redacción de la *Doctrina Capston* de las MMP se han destacado dos aspectos fundamentales para esta investigación, en primer lugar los principios de las MMP y en segundo la transformación de las mismas en proceso multidimensionales. Los principios de voluntad de las partes, neutralidad y de mediación para la paz hace de las MMP un actor con altos niveles de legitimidad entre los participantes de los conflictos que a su vez son los actores que construyen el Estado. Finalmente la perspectiva multidimensional ya no se enfoca en solo evitar conflictos violentos,

construye los países por medio de asistencia para el desarrollo social y la formación de instituciones con una perspectiva cercana a la construcción de Estados Nación.

Es patente por medio de lo que hemos revisado de las MMP y de otras experiencias sobre construcción de Estados Nación que la agencia con mayor legitimidad social y éxito relativo en la materia es la Organización de las Naciones Unidas. Las intervenciones y posteriores construcciones por parte de países o coaliciones de países han fracasado por su alto nivel de ilegitimidad social que en contraste a la ONU misma que cuenta con toda la legitimidad política, social y legal para la consecución de sus objetivos. Es además prudente afirmar que los casos más extensamente estudiados de construcción de Estados Nación han sido los que han implementado coaliciones de países o países en solitario posteriores a conflictos armados y es necesario investigar el papel de la ONU en esta tarea.

A partir de los elementos antes mencionados, la presente investigación desde la teoría del nuevo institucionalismo histórico (Thelen y Mahoney, 2010) y con un estudio de casos comparados (Tilly, 1984; Gundermann Kröll en Tarrés, 2004: 266-267; Yin, 1994) se dedico a evaluar el funcionamiento de las Misiones de Mantenimiento de la Paz de la ONU que tuviesen como objetivo la Construcción de Estados. Se comparó en los cinco casos seleccionados de Estados débiles –Liberia, Ruanda, Nepal, Timor Oriental y Bosnia y Herzegovina- el tipo de cambio institucional histórico, el funcionamiento de las MMP y las funciones y fuerza del Estado según la perspectiva de Fukuyama (2004).

Conforme a los resultados empíricos obtenidos del estudio comparado las conclusiones que se hacen son diversas y complejas. Es posible observar que en todos los casos los actores involucrados en el cambio institucional y la Construcción del Estado cuentan con poca discrecionalidad para poder determinar el camino de formación de instituciones políticas; la negociación política en la Construcción de Estados ha privilegiado a la ONU como tomador de las decisiones claves y ese nivel de discrecionalidad es la pieza fundamental de su éxito o fracaso en cada uno de los casos. En el caso específico de Ruanda la alta capacidad discrecionalidad de la ONU y su decisión de retirar tropas del país en momentos clave dio condiciones ideales para la realización del genocidio; en el caso de Timor Oriental el profundo involucramiento de la ONU fue el éxito que permitió una Construcción pacífica del Estado.



Es entonces que se puede afirmar que la relevancia de las decisiones de la ONU es crucial y los errores podrían significar desastres exponenciales en el país o en éxitos resaltables, por lo tanto el cuidado y la planeación de la Construcción de Estados por la ONU es vital.

En segundo lugar los cinco casos el tipo de cambio político constituyó en un desplazamiento o de las instituciones precedentes a las etapas de conflicto o de las reglas institucionales precedentes. Es preciso anotar que los cinco casos transitaron de sistemas no democráticos a democráticos. Liberia pasó de dictaduras militares impuestas por golpes de Estado a un sistema democrático presidencial. Ruanda pasó de la dictadura de un grupo étnico a una democracia representativa. Nepal transitó de manera sorpresiva de una monarquía absoluta a una democracia parlamentaria y representativa donde las guerras se transformaron en partidos políticos. Timor Oriental que vivió como un protectorado y una colonia obtuvo su independencia para ser una democracia parlamentaria. Finalmente Bosnia y Herzegovina transitó de un sistema fragmentado y soviético de partido único después de una sangrienta guerra a una democracia con una presidencia colegiada por razones étnicas.

En tercer lugar las MMP que fueron implementadas con el acompañamiento de otros países y organismos internacionales tuvieron un éxito más marcado que en casos donde la MMP funcionó sola. En el caso de Timor Oriental, Bosnia y Herzegovina y Liberia fueron diversos organismos regionales y países los cuales asistieron y complementaron las funciones de la MMP. En Timor Oriental fueron Australia, Portugal y la INTERFET quienes mantuvieron limitadas las hostilidades que pudieron dar a la UNTAET y sus sucesivas misiones el espacio y recursos suficientes para implementar la Construcción. En Liberia la colaboración ONU y ECOWAS permitieron la garantía de paz para que la UNMIL pudiese implementar con fondos suficientes la Construcción y la organización de elecciones libres. En Bosnia y Herzegovina la UNPREDEP de la OTAN así como Estados Unidos conjuraron la guerra étnica y pudieron implementar a la Alta Autoridad de la Unión Europea y la UNHIBH que construyeron las instituciones políticas complejas surgidas del los acuerdos de Dayton. En el caso de Nepal y Ruanda la presencia de la ONU fue solo por medio de sus respectivas misiones, la UNMIN y la UNAMIR, las dos misiones tuvieron problemas de respaldo en fuerzas desplegadas y de apoyo regional para la implementación de la

Construcción; la dinámica en ambos países fue sobre todo de que los países vecinos o antiguas fuerzas coloniales afectaban los procesos de paz.

En cuarto lugar la perspectiva multidimensional de las MMP abrieron un gran abanico de herramientas que reforzaron en específico el monopolio legítimo de la violencia política en diversos casos o que reforzaron el Estado de Derecho. En el caso de Timor Oriental y Bosnia y Herzegovina las MMP entrenaron y capacitaron a las nuevas policías nacionales. En el caso de Ruanda, Timor y Bosnia se organizaron sistemas de justicia transitorios para administrar la justicia, se creó en Timor una comisión de la verdad y en los casos de Ruanda y Bosnia se crearon Tribunales especiales para la persecución de los delitos de lesa humanidad. En Estado de Derecho especialmente en cuatro de los cinco casos se decidió la redacción de una nueva constitución nacional para enmendar un nuevo pacto político que permitiera pacificar el país.

En quinto y último lugar los indicadores de estatalidad propuestos por Fukuyama en los cinco casos muestran un avance significativo tanto en fuerza del Estado como de sus funciones. Los dos casos que destacan son los de Ruanda y de Bosnia y Herzegovina que pueden ser considerados las antípodas de los resultados de la ONU en Construcción de Estados. Mientras que la ONU fracasó en Ruanda ese país ha tenido el éxito económico más destacado en África en la última década. En el caso de Bosnia el apoyo ONU-Unión Europea han ayudado a ese país al despegue económico y al fortalecimiento de su candidatura a formar parte de la Unión Europea. La explicación de este suceso con estos dos casos esta en los otros tres estudiados; el éxito o fracaso de un Estado reside en la fortaleza del pacto político que permita construir instituciones políticas. Ruanda pudo de manera independiente construir sus propias instituciones pero es de dudarse que Timor, Liberia y Nepal lo hubiesen logrado sin asistencia internacional por su contexto crítico y conflictivo ya que estos tres países sobrevivieron a intervenciones militares de países vecinos. A pesar de estas discrepancias es posible ver una efectividad en el índice de estatalidad de los cinco casos que los aleja constantemente de la categoría de Estados débiles.

En conclusión general se afirma que la Construcción de Estados por las Naciones Unidas en Estados débiles funciona generalmente por diversas razones. En primer lugar porque la ONU es la agencia con legitimidad política y legal para implementar estos procesos. En segundo

lugar porque su nivel de toma de decisiones discrecional es clave por sobre los actores nacionales al momento de la construcción de instituciones políticas. Y en tercer lugar porque sus instrumentos multidimensionales han generado transiciones pacíficas a la democracia y aumento en los índices de estatalidad de los casos estudiados. Es necesario acotar que el mismo nivel de discrecionalidad de la ONU y una mala toma de decisiones puede hacer que colapse la MMP en el país y en consecuencia hacer que fracase la Construcción. Esto valida la hipótesis general propuesta para la investigación y responde de manera adecuada nuestras preguntas de investigación.

Finalmente es necesario utilizar el conjunto del conocimiento práctico y empírico sobre la Construcción de Estados debido a que el surgimiento de nuevas oportunidades para aplicar esta herramienta continuará. El surgimiento de nuevos Estados Nación de procesos de fragmentación de países en el mundo –Sudán del Sur-, nuevos casos de intervención humanitaria –Libia-, así como países en continua inestabilidad política –Haití- son casos actuales de Construcción de Estados Nación y Naciones Unidas es la agencia que nuevamente se encargará de esa tarea.



## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.)(2003a), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.)(2003b), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Ajami, Fouad (1996), “The mark of Bosnia: Boutros-Ghali’s reing of indifference”, *Foreing Affairs*, 75(3), mayo-junio, pp. 162-164.
- Akpan, M. B. (1973), “Black imperialism: Americo-Liberian rule over the african peoples of Liberia, 1841-1964”, *Canadian Journal of African Studies*, 7(2), pp. 217-236.
- Akzin, Benjamin (1968), *Estado y nación*, México, FCE.
- Almond, Gabriel (1988), “The Return to the State”, *American Political Science Review*, 82(3), pp. 853–874.
- Almond, Gabriel (1999), *Una disciplina segmentada: Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, FCE.
- Almond, Gabriel y Powell Bingham (1972), *Política comparada: una vision evolutiva*, Buenos Aires, Paidós.
- Almond, Gabriel y Powell, Bingham (1984), *Comparative politics today: A world view*, Boston, Little Brown.
- Almond, Gabriel, y Verba, Sidney (2001), *La cultura política en Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel.
- Althusser, Louis (1971), “Ideology and Ideological State Apparatuses” en Lenin and Philosophy and other Essays, *Monthly Review Press*, pp. 121-176.
- Anderson, Benedict (1993), *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y difusión de los nacionalismos*, México, FCE.
- Andersen, Regine (2000), “How multilateral development assistance triggered the conflict in Rwanda”, *Third World Quarterly*, 21(3), pp. 441-456.

- Axelord, R. y Keohane, R (1985), "Archiving cooperation under anarchy: Strategies and institutions", *World Politics*, 1(38), pp. 226-256.
- Badie, Bertrand y Hermet Guy (1993), *Política Comparada*, México, FCE.
- Banks, William C. y Straussman, Jeffrey D. (1999), "A new imperial presidency? Insights from U.S. Involvement in Bosnia", *Political Science Quarterly*, 114(1), pp. 195-217.
- Bardach, Eugene (1999), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Barnett, R, Rubin (1996), "Peace Building and State-Building in Afghanistan: Constructing Sovereignty for Whose Security?", *Third World Quarterly*, 1(27), From Nation-Building to State-Building, pp. 175-185
- Bauman, Zygmunt (2007), *Identidad*, Buenos Aires, Losada.
- Baylis, J. Smith, S. Owens, P (2008), *The globalization of global politics: an introduction to international relations*, New York, Oxford University Press.
- BBC News (2011), *Country profile: Bosnia and Herzegovina*.
- BBC News (2011a), *Country profile: Rwanda*.
- BBC News (2011b), *Country profile: East Timor*.
- BBC News (2011c), *Country profile: Nepal*.
- BBC News (2011d), *Country profile: Liberia*.
- Bellamy, A. (2006), *Just wars: From Cicero to Iraq*, Cambridge, Polity Press.
- Belloni, Roberto (2001), "Civil soecity and peacebuilding in Bosnia and Herzegovina", *Journal of peace Research*, 38(2), pp. 163-180.
- Benomal, Jamal (2003), *Constitution-Making and Peace Building: Lessons Learned From the Constitution-Making Processes of Post-Conflict Countries*, Nueva York, PNUD.
- Berger, Mark, T (2006), "From Nation-Building to State-Building: The Geopolitics of Development, the Nation-State System and the Changing Global Order", *Third World Quarterly*, 1(27), From Nation-Building to State-Building, pp. 5-25.
- Bieber, Florian (2000), "Bosnia-Herzegovina and Lebanon: historical lessons of two multireligious states", *Third World Quaterly*, 21(2), pp. 269-281.

- Bienen, H.S, y Gersovitz, M. (1985), "Economic Stabilization, Conditionality, and Political Stability", *International Organization*, 4(29), pp. 729-754.
- Biscaretti Di Ruffia, Paolo (2006), *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, FCE.
- Bøås, Morten (2001), "Liberia and Sierra Leone- dead ringers? The logic of neopatrimonial rule", *Third World Quarterly*, 22(5), pp. 697-723.
- Bøås, Morten and Jennings, Kathleen M. (2005), "Insecurity and Development: The Rhetoric of the Failed State", *The European Journal of Development Research*, 17(3), pp. 385-395.
- Bobbio, Norberto (1986), *El Futuro de la Democracia*, México, FCE.
- Bobbio, Norberto (2006), *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, FCE.
- Bobbio, Norberto, Matteucci, N. Pasquino G., (2006) *Diccionario de política (Dos tomos)*, México, Siglo XXI Editores. 13ava edición.
- Bohara, Alok K., Mitchell, Neil J., Nepal, Mani (2006), "Oportunity, democracy, and the exchange of political violence: A subnational analysis of conflict in Nepal", *Journal of Conflict Resolution*, 50(1), pp. 108-128.
- Boutros Boutros-Ghali (1992), *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peace-keeping*, New York: United Nations, pp. 22-55
- Boyd, Charles G. (1995), "Making peace with guilty" *Foreign Affairs*, 74(5), septiembre-octubre, pp. 22-38.
- Brahimi, Lakhdar (2007), *State building in crisis and post-conflict countries*, United Nations, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, 26-29 June, Vienna, Austria.
- Brandt, Michele (1995), *Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries: The UN Experience: Cambodia, East Timor & Afghanistan*, New York, PNUD.
- Brooks, Rosa Ehrenreich (2005), "Failed States, or the State as Failure?", *The University of Chicago Law Review*, 4(27), Autumn, pp. 1159-1196
- Bunge, Mario (1986), *La ciencia, su método y su filosofía*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Cable, V (1995), "The diminished Nation state: A study in the loss of economic power", *Daedalus*. 2(124), pp. 23-54.

- Caiden, N., y Wildavsky, A. (1990), *Planning and Budgeting in Poor Countries*, New Jersey, Transaction Publishers.
- Call, C., y Cousens E. (2007), "Ending Wars and Building Peace". *Working Paper Series: Coping with Crisis*, New York, International Peace Academy.
- Call, Charles T. (2008), "The Fallacy of the Failed State", *Third World Quarterly*, 29(8), pp. 1491-1507.
- Caplan, Richard (2004), "International authority and state building: The case of Bosnia and Herzegovina", *Global Governance*, pp. 53-65.
- Cardoso, F. H., and Faletto, E. (1979), *Dependency and development in Latin América*. University of California Press.
- Castellanos Llanos, G., Ignacio Grueso, D., Rodríguez, M., (2010), *Identidad, cultura y política*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Castells, Manuel (2000), *The Rise of the Network Society*, Massachusetts, Blackwell, segunda edición.
- Chalmers, Alan F. (1982), *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?*, México, Siglo XXI.
- Chandler, D. (2006), *Empire in Denial: The Politics of State-building*, Pluto Press.
- Chesterman, Simon (2001), *Just war or just peace: Humanitarian intervention in international law*, Oxford, Oxford University Press.
- Chesterman, Simon (2004), *You, the people : the United Nations, transitional administration, and state-building*, New York, Oxford University Press.
- Chomsky, Noam (2008), *Estados fallidos*, México, ediciones B.
- Chr. Michelsen Institute (2007), *Peace Processes and Statebuilding: Economic and Institutional Provisions of Peace Agreements*, Bergen, Norway.
- CIA (2011), *CIA The World Factbook-Bosnia*.
- CIA (2011a), *CIA The World Factbook-Rwanda*.
- CIA (2011b), *CIA The World Factbook-Timor-Leste*.
- CIA (2011c), *CIA The World Factbook-Nepal*.
- CIA (2011d), *CIA The World Factbook-Liberia*.
- Claire Mcloughlin (2010), *Topic Guide on Fragile States*, International Development Department, University of Birmingham.



- Clapham, Christopher (1998), "Rwanda: The Perils of Peacemaking" *Journal of Peace Research*, 35(2), pp. 193-210.
- Cohen, Jean L., y Arato, Andrew (2001), *Sociedad civil y teoría política*, México, FCE.
- Colomer, Josep M (2004), "La ciencia política va hacia adelante (por meandros tortuosos). Un comentario a Giovanni Sartori". *Política y Gobierno*, México, CIDE, 11(2). pp. 355-359.
- Crawford, James (2006), *The creation of States in International Law*, New York, Oxford University Press.
- De Soto, Alvaro y Del Castillo, Graciana (1994), "Obstacles to peacebuilding", *Foreign Policy*, (94), primavera.
- Desch, Michael Charles (2008), *Civilian control of the military: the changing security environment*, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Deutsch, Karl y Foltz, William (1963), *Nationbuilding*, New York, Atherton.
- Deutsch, Karl (1981), *Las naciones en crisis*, México, FCE.
- Dobbins J., Jones S.G., Crane, K., Degrasse, B.C. (2007), *The beginner's guide to nation-building*, national security research division, RAND Corporation.
- Dobbins, J. (2005), *The UN's role in nation-building: from the Congo to Iraq*, Santa Monica, CA, RAND Corp.
- Dodge, Toby (2006), "Iraq: The Contradictions of Exogenous State-Building in Historical Perspective", *Third World Quarterly*, 1(27), From Nation-Building to State-Building, pp. 187-200.
- Downs, Anthony (2001), *Teoría económica de la acción política en una democracia*, en *Diez textos básicos de ciencia política*, Ed. Ariel, Barcelona, pp 93-111.
- Doyle, Michael W, y Sambanis, Nicholas (2000), "International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis", *American Political Science Review*, 4(94), diciembre, pp. 779-801.
- Dunleavy, P, y O'Leary, B (1986), *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*, London, Macmillan.
- Dunn, J (ed) (1995), *Contemporary Crisis of Nation State?*, Oxford, Blackweell.
- Duverger, Maurice (1978), *Métodos de las ciencias sociales*, Barcelona, Ariel.

- Duverger, Maurice (1980), *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Madrid, Alianza.
- Dworkin, Ronald (2000), *Sovereign virtue: the theory and practice of equality*, Massachusetts, Harvard University Press.
- Dworkin, Ronald (2009), *Los derechos en serio*, España, Ariel.
- Ellis, George W. (1911), "Political institutions in Liberia", *American Political Science Review*, 5(2), pp. 213-223.
- Engels, Federico (1999), *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, México, Quinto Sol.
- Englebert, Pierre y Tull, Denis M. (2008), "Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States", *International Security*, 32(4), Spring, 2008, pp. 106-139.
- Esty, D. C., Goldstone, J. A., Gurr, T. R., Surko, P. T., y Unger, A. N. (1995), *State Failure Task Force Report*, Central Intelligence Agency.
- Evans, P., y Stephen, J (1988), "Studying Development since the Sixties: The Emergence of a New Comparative Political Economy", *Theory and Society*, 17, pp. 713-745
- Feaver, Peter D (1999), "Civil military relations". *Annual Review Political Science*, (2), pp. 211-244.
- Fixdal, Mona y Smith, Dan (1998), "Humanitarian intervention and just war", *Mershon International Studies Review*, 2(42), pp. 283-312.
- Flora, P., Stein, K., y Urwin, D. (1999), *State formation, nation-building and mass politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan*, Estados Unidos, Oxford University Press.
- Freedom House (2011), *Freedom in the world: The authoritarian challenge to democracy*.
- Fukuyama, Francis (2004), *La construcción del Estado: Hacia un Nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona, EdicionesB.
- Fukuyama, Francis (2006), *Nation-building: Beyond Afghanistan and Iraq*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Fund for Peace (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011), *The Failed States Index*.
- Gellner, Ernest (1983), *Nations and nationalism*, Oxford, Oxford University Press, 1983.
- Ghani, A., y Lockhart, C (2008), *Fixing failed states: a framework for rebuilding a fractured World*, New York, Oxford University Press.

- Giddens, Anthony (2000), *Un mundo desbocado, los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus.
- Goldsmith, Andrew y Dinnen, Sinclair (2007), "Transitional police building: critical lessons from Timor-Leste and Solomon Islands", *Third World Quarterly*, 28(6), pp. 1091-1109.
- Goulding, Marrack (1993), "The evolution of United Nations Peacekeeping", *International Affairs*, 3(69), julio, pp. 451-464.
- Grawitz, Madaleine (1975), *Métodos y técnicas de las ciencias sociales*, Barcelona, Hispano europea.
- Gros, Jean-Germain (1996), "Toward a taxonomy of failed states in the New World Order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti", *Third World Quarterly*, 3(17), pp. 455-475.
- Hall, Paul A. y Taylor Rosemary C., (1996) "Political science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, (44), pp. 952-973.
- Harland, David (2004), "Legitimacy and effectiveness in international administration", *Global Governance*, pp. 15-19.
- Hart, Jeffrey (1976), "Three approaches to the measurement of power in international relations", *International Organization*, 30(2), primavera, pp. 289-305.
- Hay, Colin (2002), *Political analysis: A critical introduction*, Nueva York, Palgrave, serie Political Analysis.
- Hehir, A., and Robinson, N. (eds.) (2007), *State-building: Theory and Practice*, London, Routledge.
- Hehir, Aidan, (2007), "The myth of the Failed State and the War on Terror: A Challenge to the Conventional Wisdom", *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1(3), pp. 307-332.
- Heller, Hermann (1942), *Teoría del Estado*, México, FCE.
- Henrique Cardoso Fernando y Falleto, Enzi (1979), *Dependency and development in Latin America*, Los Angeles, University of California Press.
- Hintjens, Helen M. (1999), "Explaining the 1994 Genocide in Rwanda" *The Journal of Modern African Studies*, 37(1), junio, pp. 241-286.
- Hobbes, Thomas (2003), *Leviatán, o, La materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, México, FCE.
- Hobsbawm, Eric J. (1992), *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality*, 2nd ed. Cambridge University Press.

- Hobsbawm, Eric J. (2009), *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 13 ed.
- Huntington, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Heaven, Yale University Press.
- Huntington, Samuel P. (1981), *The soldier and the state*, Massachusetts, Harvard University Press.
- Huntington, Samuel P. (1988), “Un alma a la vez: ciencia política y reforma política”, Discurso inaugural, *American Political Science Review*, 1(82), marzo, pp. 3-10.
- Huntington, Samuel P. (1993), *The third wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London, University of Oklahoma Press.
- International Court of Justice (2010), *Advisory Opinion of 22 July 2010 - Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2010), *The responsibility to protect, report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, International Development Research Center.
- International Monetary Fund (2011), *How the IMF Promotes Global Economic Stability*, <http://www.imf.org/External/np/exr/facts/globstab.htm> (Accesado el 5-06-11)
- International Monetary Fund (2011a), *World economic Outlook: Tensions from the two-speed recovery, employment, commodities and capital flows*.
- International Peace Academy (2003), *The Future of UN State-Building: Strategic and Operational Challenges and the Legacy of Iraq*, New York.
- Janowitz M (1960), *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, Glencoe, Illinois.
- Jellinek, Georg (2004), *Teoría general del Estado*, México, FCE.
- Jones, B. R. Chandran, E., Cousens, J., Slotin and J., Sherman (2008), *From Fragility to Resilience: Concepts and Dilemmas of State-building in Fragile States*, Organization for Economic Cooperation and Development.

- Joshi, Madhav y Mason, David T. (2007), "Land tenure, democracy, and insurgency in Nepal: Peasant support for insurgency versus democracy", *Asian Survey*, 47(3), pp. 393-414.
- Katzenstein, P. J, Keohane, R.O, Krasner S.D (1998), "International Organization and the Study of World Politics", *International Organization*, 4(52), otoño, pp. 645-685.
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Mastruzzi, Massimo (2010), "The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues" *World Bank Policy Research Working Paper*, (5430).
- Keohane, Robert, O (2001), "Governance in Partially Globalized World", *American Political Science Review*, 1(95), pp. 1-13.
- Keohane, Robert O. (1986) "Reciprocity in international relations", *International Organization*, 40(1), pp. 1-27.
- Keohane, Robert O. (1998), "International institutions: Can interdependence work?", *Foreign Policy*, (110), pp. 15-25.
- Keohane, Robert,O. (2002), *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London, Routledge.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye Jr. (1998), "Power and interdependence in the information age", *Foreign Affairs*, 77(5), pp. 81-94.
- King, Gary, Robert O. Keohane y Verba, Sydney (2003), *El diseño de la investigación social: La inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid, Alianza Editorial.
- Krasner, S, D. (2001), "Abiding Sovereignty" *International Political Science Review*, 3(2), julio, pp. 229-252.
- Krasner, S. D. (2004), "Sharing sovereignty: new institutions for collapsed and failing states", *International Security*, 2(29), pp 85-120.
- Kuhn. Thomas, S (1986), *La estructura de las revoluciones científicas*, México, FCE.
- Kuperman, Alan F. (2000), "Rwanda in Retrospect" *Foreign Affairs*, 79(1), enero-febrero, pp. 94-118.
- Landman, Todd (2008), *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*, London, Routledge.
- Lassalle, Ferdinand (1999), *¿Qué es una constitución?*, México, Colofón.
- Laswell, Harold D. (1968), "The Future of the Comparative Method", *Comparative politics*, 1(1), october, pp. 3-18.

- Le Billon, Philippe (2003), "Buying peace or fuelling war: the role of corruption in armed conflicts", *Journal of International Development*, 15, pp. 413-426.
- Le Billon, Philippe (2008), "Corrupting peace? Peacebuilding and Post-conflict corruption", *International Peacekeeping*, 3(15), junio, pp. 344-361.
- Levitt, T (1983), "The globalization of markets", *Harvard Business Review*, 3(61) mayo-junio, pp. 92-102.
- Lijphart, Arend (1971), "Comparative politics and the comparative method", *American Political Science Review*, 3(65), septiembre, pp. 682-693.
- Lijphart, Arend (1999), *Modelos de democracia, Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, España, Ariel Ciencia Política.
- Linz, Juan y Stephan, Alfred (1996), *Problems of Democratic Transitions and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan (1987), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- Lipset, Seymour Martin (2001), *Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo político y legitimidad política*, En *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel.
- Mann, M. (1997), "Has globalization ended the Rise of Nation State?", *Review of International Political Economy*, 3(4), otoño, pp. 472-496.
- Maquiavelo, Nicolás (1968), *El príncipe*, México, Porrúa.
- March, J. G., y Olsen J. P. (1984), "The new institutionalism: organizational factors in political life", *American Political Science Review*, 78, pp. 749-783.
- Mardones, J.M. y Ursua, N (1997). *Filosofía de las ciencias humanas y sociales, materiales para una fundamentación científica*, México, Fontanamara.
- Marín Bosch, Miguel (2004), *Votos y vetos en la asamblea general de las naciones unidas*, México, FCE-SRE, 2da edición.
- McFaul, Stoner-Weiss (2004), *After de collapse of communism: comparative lessons of transition*, Estados Unidos, Cambridge University Press.

- McMahon, Patrice C., (2004/2005), "Rebuilding Bosnia: A model to emulate or to avoid?", *Political Science Quarterly*, 119(4), pp. 559-593.
- Migdal, Joel S. (2011), *Estados débiles, Estados fuertes*, México, FCE.
- Miller, Paul, D (2010), *Strategies of Statebuilding: causes of success and failure in armed international statebuilding campaigns by liberal powers*, Dissertation, Georgetown University, Washington D.C.
- Montesquieu, Charles Marie de Secondat (2006), *Del espíritu de las leyes* (dos tomos), México, Gernika.
- Moore, Barrington Jr., (1966), *Social origins of dictatorship and democracy: Lord and peasant in the making of the modern world*, Boston, Beacon Press.
- Morgenthau, Hans (1984), *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf.
- Naciones Unidas (1946), *Resolución 181/194 de la Asamblea General de la ONU*, Plan de partición de Palestina.
- Naciones Unidas (2001), *Resolución, A/RES/55/235*, 30 de enero.
- Nevins, Joseph (2007), "Timor-Leste in 2006: The end of the Independence honeymoon", *Asian Survey*, 47(1), enero-febrero, pp. 162-167.
- Nohlen, Dieter (2004), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE.
- North, Douglass C (2001), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 2da reimpresión.
- Nussbaum, Martha C y Sen, Amartya (2004), *La calidad de vida*, México, FCE.
- Nye, Joseph S. Jr. (1990a), "Soft power", *Foreign Policy*, 30(2), primavera, pp. 289-305.
- Nye, Joseph S. Jr. (1990b), "The changing nature of world poder", *Political Science Quarterly*, 105(2), verano, pp. 177-192.
- Nye, Joseph S. Jr. (1992), "What new world order?", *Foreign Affairs*, 71(2), primavera, pp. 83-96.
- O'Donnell, G. Schmitter, P, y Whitehead, L. (1989), *Transiciones desde un Gobierno Autoritario (Cuatro volúmenes)*, Buenos Aires, Paidós.
- OECD (2008), *Concepts and Dilemmas of State-building in Fragile Situations*, Paris.

- OECD (2010), *Do no harm: International support for statebuilding*, Paris.
- OHCHR (1997), *Professional Training Series No. 5: Human Rights and Law Enforcement: A Manual on Human Rights Training for the Police*.
- Ohmae, K (1995), "Putting Global Logic First", *Harvard Business Review*, 1(73), enero-febrero, pp 119-125.
- Ortiz Ahlf, Loretta (2004), *Derecho internacional público*, México, Oxford University Press.
- Page Fortna, Virginia (1994), "Interstate Peacekeeping: Causal Mechanisms and Empirical Effects", *World Politics*, 4(56), julio, pp 481-519.
- Page Fortna, Virginia (2004), "Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War", *International Studies Quarterly*, (48), pp 269-292.
- Paris, Ronald (1997), "Peacebuilding and the Limits of liberal interventionism", *International Security*, 2(22), otoño, pp. 54-89.
- Paris, Ronald y Sisk, Timothy D (2009), *The dilemmas of statebuilding: confronting contradictions of postwar peace operations*, Estados Unidos, Routledge.
- Parsons, Wayne, D. (1994). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Estados Unidos. University of Michigan.
- Peters, Guy B. (1995), "Modelos alternativos de la política pública: de abajo hacia arriba o arriba hacia abajo", en *Gestión y Política Pública*, 2(4), segundo semestre, pp. 257-276.
- Peters, Guy B. (2003), *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa.
- Pipitone, Ugo (1994), *La salida del atraso, un estudio histórico comparativo*, México, FCE-CIDE.
- Popper, Karl (1957), *The poverty of historicism*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- Popper, Karl (1991), *La lógica de la investigación científica*, México, Rei.
- Popper, Karl (2006), *La sociedad abierta y sus enemigos*, España, Paidós.



- Portilla Gómez, Juan Manuel (2002), “Análisis jurídico de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en las Naciones Unidas”, *Revista Mexicana de Derecho Público*, ITAM, (3), pp. 185-201.
- Portilla Gómez, Juan Manuel (2008), “¿Justicia en los Balcanes? El fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre el genocidio en Bosnia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, VIII, pp. 931-952.
- Portilla Gómez, Juan Manuel (2012) “El devenir histórico y legal de Kosovo”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, decimo aniversario, pp. 65-106.
- Przeworski, Adam (1990), *Democracia y mercado*, Madrid, Paidós.
- Przeworski, Adam (2004), “Institutions matter?”, *Government and Opposition*, pp. 528-540.
- Przeworski, Adam (2011), *Democracy and Economic Development*, Department of Politics, New York University, <http://as.nyu.edu/docs/IO/2800/sisson.pdf> (Accesado 2-02-11)
- Przeworski, Adam y Teune, Henry (1970), *The logic of comparative social inquiry*, New York, Wiley-Interscience.
- Renan, Ernest (1882), *¿Qué es una Nación?*, España, Editorial Digital.
- Rice, Susan E. y Stewart, Patick (2008), *Index of state weakness' in the development world*, New York, the Brookings Institution.
- Roberts, Adam (1993), “Humanitarian war: Military Intervention and Human Rights”, *International Affairs*, 3(29), julio, pp. 429-449.
- Ruíz, Rosaura y Ayala, Francisco J (2004), *El método en las ciencias: epistemología y darwinismo*, México, FCE.
- Russell, Bertrand (2005), *Autoridad e individuo*, México, FCE.
- Rustow, Dankwart A. (1970), “Transitions to democracy: toward a dynamic model”, *Comparative Politics*, 3(2), abril, pp. 337-363.
- Sabine George H (1994), *Historia de la teoría política*, México, FCE, tercera edición.
- Sachs, Jeffrey D. (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, New York, Penguin Books.
- Sahin, Selver B. (2007), “Building the State in Timor-Leste”, *Asian Survey*, 2(47), March-April, pp. 250-267.
- Sanabria López, Juan José (2002), *La ciencia de la administración pública: un enfoque político de la actividad administrativa del Estado en el marco de la globalización*, Naucalpan, ENEP Acatlán-UNAM.

- Sánchez Vázquez, Adolfo (1976), "La ideología de la "neutralidad ideológica" en las ciencias sociales". *Zona abierta*, 7, México.
- Sartori, Giovanni (1980), *Partidos y sistemas de partidos*, España, Editorial Alianza.
- Sartori, Giovanni (2004), "¿hacia dónde va la Ciencia Política?", *Política y Gobierno*, México, CIDE, 2(11), pp. 349-354.
- Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (1994), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial.
- Schmitt, Carl (1981), *Teoría de la constitución*, Editora Nacional, México.
- Scholte, Jan Aart (2005), *Globalization: a critical introduction*, New York, Palgrave.
- Schumpeter, Joseph A. (1950), *Capitalism, socialism and democracy*, New York, Harper and Row.
- Schwartz, Stephen (1993), "In defense of the Bosnian republic", *World Affairs*, 156(2), pp. 80-85.
- Sen, Amartya (1999), *Development as freedom*, Alfred A. Knoff, Nueva York.
- Sepúlveda, Cesar (1974), *La teoría y práctica de reconocimiento de gobiernos*, México, UNAM.
- Silva Herzog Márquez, Jesús J. (1996), *Esferas de la democracia*, México, IFE.
- Simonsen, Sven Gunnar (2006), "The authoritarian temptation in East Timor: Nationbuilding an the need for inclusive governance", *Asian Survey*, 46(4), julio-agosto, pp. 575-596.
- Skinner, B. F. (1981), *Ciencia y conducta humana*, Barcelona, Fontanella.
- Skocpol, Theda (1982), "Bringing the State Back In", *Social Science Research Items*, (36), junio, pp. 1-8.
- Skocpol, Theda (1992), *Protecting soldiers and mothers: The political origins of the social policy in the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda (1995), *American society and politics: Institutional, historical and theoretical perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Stahn, Carsten (2001), "Accommodating individual criminal responsibility in national reconciliation: The UN Truth Commission for East Timor", *American Journal of International Law*, 95(4), pp. 952-966.
- Stanley, Elizabeth (2007), "Transitional crime and state-building: The case of Timor-Leste", *Social Justice*, 34(2), pp. 124-137.
- Stedman, Stephen John (1997), "Spoiler problems in Peace processes", *International Security*, 2(22), otoño, pp. 5-53.
- Steele, Jonathan (2002), "Nation building in East Timor", *World Policy Journal*, verano, pp. 76-87.
- Stephenson, Carolyn (2005), *Nation Building: Beyond Intractability*, eds., Guy Burgess and Heidi Burgess, Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder.
- Stiglitz, Joseph (2002), *El malestar de la globalización*, Santillana-Taurus.
- Strohmeier, Hansjörg (2001), "Collapse and reconstruction of a judicial system: The United Nations Missions in Kosovo and East Timor", *American Journal of International Law*, 95(1), pp. 46-63.
- Subirats, Joan (1995), "Los instrumentos de las políticas, el debate y el proceso de evaluación", *Gestión y Política Pública*, 2(4), primer semestre, pp. 5-23.
- Taagepera, Rein y Shugart, Matthew Soberg (1989), *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*, New York, Yale University Press.
- Tarrés, María Luisa (comp.) (2004), *Observar, escuchar y comprender: sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México, Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de México-FLACSO México.
- Thelen, Kathleen y Mahoney, James (2010), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thies, Cameron G (2004), "State Building, Interstate and Intrastate Rivalry: A Study of Post-Colonial Developing Country Extractive Efforts, 1975-2000", *International Studies Quarterly*, 1(48), march, pp. 53-72.
- Tilly, Charles (1984), *Big structures, large processes, huge comparisons*, Russell Sage Foundation, New York.

- Tilly, Charles (ed.) (1975), *The formation of nation states in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Torres Espinosa, Eduardo (2006), “El estado nación y la unión europea, ¿hacia una necesaria redefinición de lo estatal?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, (6), pp. 551-576.
- Transparency International (2011), *What is corruption?*, [http://www.transparency.org/about\\_us](http://www.transparency.org/about_us), (Accesado el 21/06/11)
- Traub, James (2000), “Inventing East Timor”, *Foreign Affairs*, 79(4), julio-agosto, pp. 74-88.
- Treaty of Westphalia*, Yale Law School.
- Tsebelis, George (2006), *Jugadores con veto, cómo funcionan las instituciones políticas*, México, FCE.
- UN News Center (2011), *Drugs and crime threaten global peace, warrant action, Security Council told*, june 24 2011, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=38837&Cr=illicit+drugs&Cr1=> (Accesado el 24-06-11)
- UNDO (2010a), *Annual report 2010, global programme on strengthening the rule of law in conflict and post-conflict situations*.
- UNDP (2010), *Building bridges between the state and the people: an overview of trends and developments in public administration and governance*, september.
- UNDP (2011), *The Human Development concept*, The human development reports, <http://hdr.undp.org/en/humandev/> (Accesado el 4-05-2011)
- UNDP (2011a), *International Human Development Indicators-Bosnia*.
- UNDP (2011b), *International Human Development Indicators-Rwanda*.
- UNDP (2011c), *International Human Development Indicators-Timor Leste*.
- UNDP (2011d), *International Human Development Indicators-Nepal*.
- UNDP (2011e), *International Human Development Indicators-Liberia*.
- United Nations (2000), *Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council, A/55/305-S/2000/809*, august 21.
- United Nations (2003), *Handbook on United Nations Mutidimensional Peacekeeping Operations*, New York.

- United Nations (2004a), *Basic facts: about United Nations*. New York, United Nations.
- United Nations (2004b), *Report of the Secretary-General. The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies S/2004/616*, august 23.
- United Nations (2008), *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, New York, Department of Peacekeeping.
- United Nations (2009a), *A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping. Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support*, New York.
- United Nations (2009b), *Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict*, A/63/881–S/2009/304, 11 june.
- United Nations (2010a), *DDR in peace operations: a retrospective*, New York, Department of Peacekeeping Operations.
- United Nations (2010b), *Monitoring Peace Consolidation: United Nations practitioner's benchmarking guide*, New York.
- United States Agency for International Development (USAID) (2005), *Fragile States Strategy*.
- USCC (2002), *National Security Strategy of the United States*.
- Valaskakis, Kimon (2001), "Westfalia II: por un nuevo orden mundial", *Este País*, 126, septiembre.
- Vidal de la Rosa, Godofredo (2006), *La ciencia política estadounidense, trayectoria de una disciplina*, México, UAM-Porrúa.
- Villoro, Luis (1985), *El concepto de ideología*, México, FCE.
- Wayne, Parsons (1995), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*.
- Weber, Max (1969), *Economía y Sociedad*, México, FCE.
- Weber, Max (1972), *El político y el científico*, Madrid, Alianza.
- Weber, Max (2006), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, México, FCE.
- Weiss, T.G. (2007), *Humanitarian intervention: Ideas in action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Weiss, T.G. (1999), *Military-Civil interactions: Intervining in humanitarian crisis*, Landham M.D., Rowman & Littlefield.
- Whaites, Alan (2008), *State in Development: Understanding State-building*, London, DFID.

- Wheeler, Nicholas J. (2000), *Saving strangers: Humanitarian intervention in international society*, Oxford, Oxford University Press.
- Wheeler Nicholas J. y Dunne, Tim (2001), “East Timor and the New Humanitarian Interventionism”, *International Affairs*, 77(4), pp. 805-827.
- William Easterly y Laura Freschi (2010), *Top 5 reasons why “failed state” is a failed concept*, <http://aidwatchers.com/2010/01/top-5-reasons-why-“failed-state”-is-a-failed-concept/>, (Accesado el 11/10/10)
- Worchel, Stephen (et. al) (2002), *Psicología social*, México, Thomson.
- World Bank (1997), *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington, DC, World Bank.
- Yin, Robert (1994), *Case of study research: design and methods*, Thousand Oaks, California, Sage Publications.
- Zakaria, Fareed (2006), *El futuro de la libertad*, México, Taurus.



