

SEDMED

Seguridad y Defensa en el Mediterráneo



LOCKHART, Clare (2006) “Gobernanza y seguridad: Una aproximación a la construcción estatal y a la consolidación institucional”, en SOLER i LECHA, Eduard y MESTRES, Laia, *V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad multidimensional* Barcelona: CIDOB/Ministerio de Defensa, pp. 139-142

SEDMED
Seguridad y Defensa
en el Mediterráneo

www.sedmed.org

Este artículo es el resultado de la ponencia presentada en el V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad multidimensional, organizado en Barcelona por CIDOB y el Ministerio de Defensa los días 3 y 4 de Diciembre de 2006.

GOBERNANZA Y SEGURIDAD: UNA APROXIMACIÓN A LA CONSTRUCCIÓN ESTATAL Y A LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL

Clare Lockhart

Directora de Institute for State Effectiveness en AGORA, Londres

Los campos del desarrollo y la seguridad están convergiendo cada vez más, tanto en el lenguaje como en los enfoques, desde que en cada uno de dichos campos la cuestión de la construcción estatal se ha convertido en un factor fundamental. El fin de la Guerra Fría; la intensificación de las interconexiones globales en el flujo de mercancías, servicios e información; la incapacidad por parte de la industria del desarrollo a la hora de abordar las causas fundamentales de la pobreza; y, los ataques del 11 de septiembre son todos ellos factores que han puesto claramente de relieve las inadecuaciones de nuestras actuales prácticas institucionales a la hora de abordar los problemas del desarrollo, la gobernanza y la seguridad. Como resultado, se da un consenso creciente entre los actores económicos, políticos y securitarios acerca del hecho de que sus modelos mentales y sus estructuras y procesos organizacionales no están a la altura necesaria para hacer frente al reto que se nos plantea actualmente.

En el centro mismo de los retos actuales hay una discrepancia entre un sistema internacional que asume que los estados pueden llevar a cabo ciertas funciones, y la realidad de que muchos estados carecen de la capacidad institucional para hacer frente a sus responsabilidades externas respecto a la comunidad internacional, e internas respecto a sus ciudadanos. Hemos definido esta discrepancia como “brecha de soberanía”. Actualmente se admite que entre 40 y 60 países no son capaces de llevar a cabo una serie básica de funciones, y que muchos más tienen carencias a la hora de cumplir con su deber de atender a sus ciudadanos.

Al mismo tiempo, las organizaciones internacionales creadas después de la Segunda Guerra Mundial tienen cada vez más dificultades para hacer frente a los retos que plantea la construcción institucional (*institution-building*). Las vías de escape que existen en el sistema internacional asoman a la superficie de cualquier país para crear estrategias y políticas disonantes, y en ocasiones contradictorias, con una multitud de políticas y proyectos fragmentados que sustituyen (y que debilitan más que consolidan) las capacidades institucionales. Las estructuras, procesos, habilidades e incentivos organizacionales no responden al objetivo de la consolidación institucional de aquellos países para los cuales dichas organizaciones han sido diseñadas.

Proponemos que, para cerrar esta brecha de soberanía, es preciso un nuevo enfoque de las relaciones internacionales, la seguridad y el desarrollo. Primero, es necesaria una discusión pública global para definir las funciones que deben llevar a cabo los estados en el mundo actual y hacer frente, así, a las expectativas de sus ciudadanos y a las necesidades de paz y estabilidad globales. Proponemos que, para ello, es preciso el cumplimiento de diez funciones y hemos planteado la necesidad de una discusión pública para redefinir y desarrollar este marco. Las funciones que proponemos son: mantener un monopolio legítimo sobre el uso de la fuerza; gestionar las finanzas públicas; retener el control administrativo y gestionar el flujo de información; cultivar el capital humano; proporcionar servicios de infraestructura; gestionar los activos –tanto los tangibles como los intangibles- del Estado; regular el mercado; definir los derechos y obligaciones de la ciudadanía; mantener las relaciones internacionales y ejercer la garantía de la soberanía; y, preservar el imperio de la ley.

El imperio de la ley es la función fundamental que une y engloba a todas las demás. Sin embargo, todas las funciones están interconectadas y muchas de ellas no pueden concretarse a menos de que otras se lleven a cabo de un modo adecuado. Muchas de ellas pueden realizarse principalmente mediante el ejercicio de otras funciones. Por ejemplo, sostenemos que, a través del ejercicio de las otras nueve funciones, la primera de ellas, el monopolio legítimo del uso de la fuerza, puede concretarse. En el mundo actual, el mantenimiento del orden no puede conseguirse únicamente mediante instrumentos represivos. Al contrario, es la legitimidad del orden –la confianza de los ciudadanos en su Estado- lo que determina la habilidad de un estado para mantener el orden.

Segundo, proponemos que este marco podría sentar las bases de un sistema integrado para la consolidación institucional a nivel subnacional, nacional e internacional. Esto exigirá que las capacidades institucionales para cada una de estas funciones sean evaluadas de un modo que posibilite la elaboración de un diagnóstico, unos parámetros de referencia y una cobertura informativa transparente a lo largo del tiempo. Definir un marco común como el propuesto aquí permitiría establecer una clasificación entre países e identificar el avance o retroceso de las funciones de un estado. Hemos propuesto la compilación y la publicación anual de un Índice de Soberanía, o Índice de Efectividad Estatal. Este índice podría ser la base para las discusiones en la Asamblea General de Naciones Unidas y en las reuniones anuales del Banco Mundial, lo cual permitiría generar consensos relativos a las prioridades a tener en cuenta en cuanto a atención y a inversiones.

Tercero, proponemos que se elaboren unas estrategias integradas a largo plazo para cada uno de los países que queden por debajo de un cierto nivel en el índice, y que se diseñen con el objetivo de incrementar progresivamente las capacidades institucionales de los países. Estas estrategias constituirían la base de “acuerdos dobles” entre los ciudadanos de un país y su gobierno, por una parte, y el gobierno y los actores internacionales, por otra. Así, permitirían la alineación entre las promesas electorales hechas por los líderes políticos o las promesas hechas ante sus poblaciones, y la multitud de condiciones, acuerdos e iniciativas internacionales que los países están obligados o alentados a llevar a cabo para satisfacer las exigencias de los actores internacionales.

Este enfoque constituyó la base para el diseño de un conjunto de instrumentos que fueron aplicados en Afganistán entre 2001 y 2005, incluyendo el Acuerdo de Bonn, el Marco para el Desarrollo Nacional, el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán, los Programas sobre Prioridades Nacionales y el Pacto de Afganistán. Este enfoque y algunos de estos instrumentos han constituido, a su vez, la base para un trabajo analítico y político en varios países.

No se trata de un enfoque en el que de manera invariable se aplican unos modelos inflexibles independientemente de las condiciones concretas de cada país, sino que este enfoque requiere que el marco analítico sea cuidadosamente calibrado y adaptado al contexto. Sin embargo, demasiado a menudo, en los procesos de planificación, los actores internacionales dan por supuesta la existencia de una especie de "tábula rasa" o pizarra en blanco y aplican modelos pre-preparados sin un análisis meticulosamente fundamentado de las condiciones existentes. En vez de ello, la elaboración de un mapa de las instituciones, los activos y las restricciones sentaría las bases para unas acciones diseñadas a vencer estas restricciones; este mapa debería construirse a partir de las instituciones existentes y adaptándose a las capacidades existentes. Este enfoque permitiría que las instituciones "modernas" pudieran concertarse con las tradiciones locales y las prácticas existentes. Entre los ejemplos de este enfoque en Afganistán se incluyen la movilización el año 2002 de los gestores del *hawala* (el sistema informal de transferencia de fondos para el intercambio de divisas); el empleo del concepto tradicional de la *Loya Jirga* como base para la legitimación del Proceso de Bonn; y, la construcción sobre la institución de la *shura* (de nivel comunal) de una plataforma para la administración de fondos y proyectos por parte de las comunidades a través del Programa de Solidaridad Nacional.

Este enfoque fue la base para una reunión convocada por el Banco Mundial y Naciones Unidas en el marco de *Greentree Estates*¹, donde los líderes de doce procesos de transición post-conflicto se reunieron para discutir el marco descrito y perfeccionar el enfoque funcional. Posteriormente, el enfoque ha sido objeto de discusiones al más alto nivel en Naciones Unidas, el Banco Mundial y otras organizaciones.

Serían necesarios una serie de cambios en el sistema internacional para respaldar este enfoque. Primero, los marcos temporales para la planificación tendrían que modificarse, pasando del típico período en los marcos temporales de planificación de donantes de 1-3 años, al de 10-15 años que es más realista para conseguir un cambio institucional sostenible. Segundo, los sistemas de suministro de asistencia técnica necesitarían ser revisados. Actualmente, la asistencia técnica es a menudo de baja calidad e incomprensible para las poblaciones o gobiernos del país de trabajo, con pocos mecanismos incorporados para garantizar la transferencia de habilidades. En vez de ello, los convenios de hermanamiento y de intercambio de conocimiento por parte de las organizaciones plenamente funcionales podrían ser más efectivos, igual que los usados durante el proceso de adhesión a la Unión Europea. Asimismo, es necesario garantizar que los contratos de asistencia técnica contengan las medidas adecuadas para asegurar una probada transferencia de conocimiento y una plena responsabilidad.

1. El *Greentree Estates Meeting* se celebró en septiembre de 2005. Se puede encontrar un resumen de sus actas en: GHANI, Ashraf; LOCKHART, Clare y CARNAHAN, Michael, "An Agenda for State-Building in the Twenty-First Century", *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 31: 1, invierno 2006.

Tercero, en vez de que cada donante prepare y contrate varios pequeños proyectos, los actores internacionales tendrían que acordar una estrategia conjunta a largo plazo entre ellos y con el gobierno del país y, así, canalizar su financiación a través de canales comunes. Cuarto, en vez de pretender misiones separadas de información y seguimiento, los actores internacionales acordarían un marco informativo común que el gobierno estaría obligado a aceptar. Quinto, las formas de implicación de la comunidad internacional pasarían de basarse en solamente la supervisión o implementación directa hasta otro sistema en el que hubiese asociación en el desarrollo y la implementación de la estrategia.

Esto, a su vez, exigiría un cambio significativo en el conjunto de habilidades, en los incentivos y en los modelos mentales del personal de las organizaciones internacionales y de los gobiernos nacionales. En el seno de las organizaciones internacionales, el personal tendría que adquirir habilidades para “coproducir” los cambios institucionales con sus homólogos en vez de actuar solamente como implementadores directos o como supervisores. También necesitarían adquirir habilidades analíticas más profundas. A nivel de país, ello requeriría la potenciación de una generación de líderes y de gestores, a quienes se asignaría tanto el derecho como la responsabilidad de dirigir tales procesos. Para respaldarlos sería importante idear formas de invertir en sus habilidades de liderazgo y de gestión. Dichas habilidades podrían incluir la reactivación de las instituciones pedagógicas de enseñanza secundaria y universitaria, proporcionando a los estudiantes las habilidades de trabajo en equipo y resolución de problemas necesarias para triunfar en el mundo actual; prestar apoyo y redes de aprendizaje al margen de las tradicionales instituciones pedagógicas; y, garantizar que reciben una remuneración adecuada.

El enfoque aquí descrito engloba todos los ámbitos estatales –seguritario, político y económico– en un marco común que reconoce las interdependencias entre dichos ámbitos. De este modo, es posible abrir la “caja negra” de la gobernanza, y trazar las estructuras y procesos de las instituciones usando un lenguaje común. El importante papel recientemente otorgado al tema de la “construcción del estado” (*state-building*) debido a los evidentes desafíos tanto en Afganistán como en Irak, ha hecho que esta cuestión ocupe un lugar preponderante en el debate de la opinión pública global. Es de esperar que dicha atención pueda mantenerse y que se busquen las causas fundamentales de (y de las respuestas apropiadas a) los desafíos al desarrollo y a la seguridad en todo el mundo.