



Consejo Económico y Social

Distr. general
24 de enero de 2022
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

21^{er} período de sesiones

4 a 8 de abril de 2022

Tema 5 del programa provisional*

**Cuestiones relativas a la gobernanza y la construcción
institucional en los países afectados por conflictos**

Instituciones y construcción del Estado en situaciones de conflicto: el caso del Afganistán

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento preparado por el Sr. Paul Jackson, miembro del Comité, en colaboración con los siguientes miembros del Comité: Augustin Fosu, Louis Meuleman, Katarina Ott, Aminata Touré y Najat Zarrouk.

* [E/C.16/2022/1](#).



Instituciones y construcción del Estado en situaciones de conflicto: el caso del Afganistán

Resumen

El Gobierno y la gobernanza son elementos esenciales de los Estados, y lograr buenos resultados respecto a esos elementos es fundamental para la consolidación de la paz a largo plazo, tal como se contempla en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16. Los Estados no siempre presentan la misma configuración y construir instituciones estatales resulta una tarea muy difícil. Tradicionalmente, los encargados de la construcción del Estado han hecho un buen trabajo en lo referente a la formulación de leyes, normas y orientaciones, pero reconstruir las instituciones en situaciones posteriores a conflictos de manera que funcionen eficazmente puede exigir cambios fundamentales en el orden político, así como legitimidad y apoyo político. Una falta de legitimidad política puede verse agravada por la corrupción y la incompetencia.

Si bien las Naciones Unidas siguen activas en el país y mantienen su determinación de apoyar al pueblo del Afganistán, la retirada definitiva de las tropas extranjeras en agosto de 2021 representó una buena oportunidad para examinar el proceso y las repercusiones positivas y negativas de 20 años de trabajo de construcción del Estado en situaciones conflictivas muy difíciles. No se ha logrado el objetivo de construir un Estado estable y que funcione bien. Sin embargo, la experiencia ofrece importantes lecciones para los agentes que participen en proyectos similares en otras partes del mundo, así como respecto a esfuerzos que se desplieguen en el futuro.

En el Afganistán se produjeron varios problemas relacionados con el marco general y el enfoque aplicado, entre ellos la subestimación del tiempo que llevaría construir un Estado; la ausencia de planteamientos sostenibles para la construcción institucional; el hecho de que no se entendían las estructuras locales ni las fuerzas políticas existentes y no se trabajó con ellas, lo que generó inestabilidad y falta de legitimidad política; la situación de inseguridad constante; y un enfoque descendente en materia de gobernanza. Ese enfoque dependía del apoyo internacional, lo que provocó una dependencia externa y socavó la sostenibilidad a largo plazo de las instituciones. Pese a esas dificultades, se lograron avances en diversos ámbitos, como la representación de género, la atención a la salud y la educación. El autor pretende responder a la pregunta crucial de si esos pequeños éxitos podrían marcar un posible camino a seguir en la evolución de los planteamientos adoptados para construir el Estado, al tiempo que hace referencia a los principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible como punto de referencia crucial.

El autor concluye con una serie de recomendaciones en materia de políticas. La construcción de instituciones inclusivas, con mayor rendición de cuentas y sostenibles sigue siendo fundamental en las situaciones de conflicto. Las intervenciones tienen más probabilidades de éxito si se adopta un enfoque ascendente que se adapte al contexto, reconociendo claramente que las causas de los conflictos son diferentes porque cada sociedad es diferente. Es importante centrarse en los procesos y en las instituciones para garantizar que se dé prioridad a las funciones por sobre la forma y que se diseñen con consideración de la dinámica política nacional y local. Este enfoque implica tener en cuenta las normas y realidades políticas locales y efectuar cambios graduales a lo largo de plazos más largos que los que suelen aplicarse de conformidad con arreglo a las mejores prácticas existentes.

I. Introducción

1. En 2020, en su 19º período de sesiones, el Comité de Expertos en Administración Pública debatió los retos críticos que dificultaban el buen funcionamiento de la administración pública en zonas afectadas por conflictos. Las observaciones finales de ese período de sesiones siguen siendo válidas y se toman como punto de partida en el presente documento. Una de esas observaciones formuladas es que los retos tales como las amenazas de inseguridad y violencia y los legados de injusticia y desconfianza son intrínsecamente difíciles de superar. Los Gobiernos pueden también carecer de la capacidad suficiente para hacer frente a la situación, especialmente ante las repercusiones adicionales causadas por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) (véase [E/2020/44](#), cap. III.C).

2. La administración pública y las instituciones desempeñan un papel importante en la elaboración de enfoques integrados con respecto a los objetivos de desarrollo a largo plazo, en medio de los múltiples desafíos que afrontan los países que salen de un conflicto, sobre todo a la hora de lograr un equilibrio entre la necesidad de seguridad a corto plazo y las necesidades de desarrollo sostenible a más largo plazo. El poder existe en estructuras que pueden servir para reconfigurar la gobernanza y las finanzas conexas, y el ejercicio de este en ausencia de legitimidad o en el contexto de una soberanía disputada puede resultar problemático si la capacidad para formar coaliciones, la diplomacia u otras habilidades políticas son endeble.

3. Pueden surgir tensiones entre la construcción del Estado y la consolidación de la paz, así como entre los enfoques ascendentes y descendentes de ambos vinculados con el establecimiento de instituciones y políticas. Esas tensiones hacen necesario un equilibrio político. El Afganistán es un claro ejemplo de esas tensiones en la práctica.

4. La comunidad internacional consideró que la debilidad de las instituciones y la falta de democracia y de libertad individual, junto con la corrupción, eran factores fundamentales detrás del surgimiento de organizaciones terroristas en el Afganistán. Para evitar que se repitieran esas circunstancias, la comunidad internacional decidió en 2001 destinar recursos e influencia a la construcción del Estado y a la democratización del país, incluido el establecimiento en el Afganistán de una administración afgana de base amplia, multiétnica, políticamente equilibrada, libremente elegida y que representara las aspiraciones de su pueblo, y en paz con sus vecinos. Esas y otras iniciativas conexas dieron lugar en última instancia a la formación de la República Islámica del Afganistán en 2004. A lo largo de un período de 20 años la labor de construcción del Estado en el Afganistán fue objeto de una serie de planteamientos diferentes, incluidos varios mandatos del Consejo de Seguridad sobre la construcción institucional¹.

5. Veinte años después de la primera intervención, los talibanes llevaron a cabo una rápida ofensiva: las fuerzas insurgentes se extendieron por todo el país y entraron en Kabul el 15 de agosto de 2021. Ello dio lugar al desmoronamiento temporal de las instituciones del país. El 30 de agosto de 2021, los últimos efectivos militares de los Estados Unidos de América abandonaron la capital (véase [A/76/328-S/2021/759](#)).

6. Desde ese momento, las Naciones Unidas han mantenido su determinación de ayudar al pueblo del Afganistán proporcionando asistencia humanitaria urgente y apoyando la asistencia a largo plazo para la reconstrucción y rehabilitación social y económica del país. El Coordinador Residente, que dirige el pilar de desarrollo de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), está a cargo de la coordinación del trabajo de un equipo formado por 20 organismos, fondos y

¹ Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad [1378 \(2001\)](#), [1383 \(2001\)](#), [1386 \(2001\)](#) y [1401 \(2002\)](#).

programas con oficinas en el país. Recientemente, en enero de 2022, las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales pusieron en marcha planes de respuesta conjunta con el objetivo de prestar ayuda humanitaria vital a 22 millones de personas en el Afganistán y dar apoyo a 5,7 millones de afganos desplazados y a comunidades locales de cinco países vecinos².

7. Aunque no se logró el objetivo inicial de construir un Estado estable y que funcionara bien, la experiencia brinda importantes lecciones respecto a la construcción del Estado para los programas que actualmente forman parte de proyectos similares en distintas partes del mundo, así como en lo referente a las iniciativas que se emprendan en el futuro. La situación del Afganistán no es un caso aislado, sino que se suma a otros ejemplos anteriores de intervenciones en pro de la construcción de Estados, como las llevadas a cabo en los Balcanes, el Iraq y Sierra Leona.

8. En el presente documento se pretende presentar un breve análisis de la intervención en el Afganistán y las enseñanzas que pueden extraerse de ella sobre la construcción del Estado en países afectados por conflictos. Contiene un examen de los elementos de la estrategia en el Afganistán que tal vez hayan sido subestimados. En el documento se sostiene que el Gobierno y la gobernanza son elementos esenciales de los Estados y que hacer una buena labor al respecto es fundamental para la consolidación de la paz a largo plazo, tal como se contempla en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16. Con este documento no se pretende promover un modelo específico de construcción del Estado, sino que se intenta formular recomendaciones basadas en la aplicación práctica de los principios del Comité relativos a la gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible (véase el anexo).

II. Examen de la construcción del Estado en el Afganistán al cabo de 20 años

9. En agosto de 2021, el Inspector General Especial de los Estados Unidos para la Reconstrucción del Afganistán publicó un estudio sobre el papel desempeñado por los Estados Unidos de América en ese país a lo largo de 20 años. Si bien el análisis en la presente sección se centra en los Estados Unidos como agente principal en el Afganistán, cabe señalar que también participaron en la labor de construcción del Estado la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, liderada por la OTAN desde 2002 y en funcionamiento desde 2001 hasta 2014, y la UNAMA³ (mucho más pequeña). En el resumen ejecutivo del Inspector General Especial se dice entre otras cosas lo siguiente:

“El Gobierno de los Estados Unidos ha invertido 20 años y 145.000 millones de dólares en intentar reconstruir el Afganistán, sus fuerzas de seguridad, las instituciones civiles del Gobierno, la economía y la sociedad civil. El Departamento de Defensa también ha gastado 837.000 millones de dólares en el esfuerzo bélico, en el que han perdido la vida 2.443 efectivos militares estadounidenses y 1.144 efectivos militares aliados, y 20.666 efectivos militares estadounidenses han resultado heridos. Por su parte, el número de víctimas afganas fue aún mayor. Por lo menos 66.000 efectivos militares afganos han resultado muertos. Más de 48.000 civiles afganos han perdido la vida, y al

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Las Naciones Unidas y sus asociados ponen en marcha planes para ayudar a 28 millones de personas en situación de necesidad extrema en el Afganistán y la región”, comunicado de prensa del 11 de enero de 2022. Disponible en <https://www.unhcr.org/neu/74237-un-andpartners-launch-plans-to-help-28-million-people-in-acute-need-in-afghanistan-and-the-region.html>.

³ Véase <https://unama.unmissions.org/mandate>.

menos 75.000 resultaron heridos desde 2001; en ambos casos, lo más probable es que la cifra verdadera sea aún mayor. Esos extraordinarios costos tenían una finalidad, aunque la definición de esa finalidad ha ido evolucionando a lo largo del tiempo. En distintos momentos, el Gobierno de los Estados Unidos tenía la esperanza de eliminar a Al Qaeda, diezmar al movimiento talibán que lo albergaba, denegar a todos los grupos terroristas un cobijo en el Afganistán, entrenar fuerzas de seguridad afganas para que pudieran denegar a los terroristas un cobijo en el futuro, y ayudar al Gobierno civil a ser lo suficientemente legítimo y capaz como para ganarse la confianza de los afganos. Se pensaba que cada uno de los objetivos, una vez cumplido, acercaría al Gobierno de los Estados Unidos un paso más a la posibilidad de marcharse. Aunque ha habido mejoras en varios ámbitos -sobre todo en lo referente a la atención a la salud, la salud materna y la educación- los avances han sido esquivos y existen dudas respecto a las perspectivas de mantenerlos”.

10. Se trata de un balance extraordinario para una intervención que ha durado 20 años y de la cual mucho puede aprenderse acerca de la construcción del Estado en la práctica. En el informe del Inspector General Especial de los Estados Unidos para la Reconstrucción del Afganistán se llega a varias conclusiones que pueden interpretarse de diversas maneras, pero entre los puntos principales cabe citar los siguientes:

a) No hubo una estrategia general coherente ni un objetivo general, y los objetivos a corto plazo fueron cambiando con el tiempo;

b) Se subestimó sistemáticamente la cantidad de tiempo necesaria para construir las instituciones y se dio prioridad a programas a corto plazo que conllevaban un gasto importante, lo que a su vez aumentó la corrupción y redujo la eficacia;

c) Muchas de las instituciones que se construyeron, incluyendo las fuerzas militares y la policía, eran insostenibles;

d) Hubo importantes tensiones entre civiles y militares que trabajaban juntos, incluso antes de que surgieran diferencias en los enfoques adoptados por las fuerzas extranjeras, por una parte, y las autoridades locales, por la otra parte;

e) La inseguridad siguió siendo un problema persistente y socavó considerablemente las labores de reconstrucción;

f) Debido a que no se entendían bien las instituciones locales existentes y sus sistemas de valores y a que la labor de seguimiento y evaluación resultó insuficiente e ineficaz, hubo una falta de adaptación o a una adaptación insuficiente de las acciones emprendidas a lo largo del tiempo.

11. Sin embargo, se hicieron algunos avances, por ejemplo en las esferas de la atención a la salud, la salud materna y la educación, como se indica en el informe. Es importante determinar cómo se hicieron esos avances, dado que el marco general estaba fallando, y si esos pequeños éxitos marcan una posible senda a seguir para la formulación de los enfoques de construcción del Estado.

12. Un análisis más detallado de las cifras de gasto reveló que casi la totalidad de los 946.000 millones de dólares invertidos por los Estados Unidos entre 2001 y 2021 se destinó a la seguridad, habiéndose utilizado menos del 2 % del presupuesto total para infraestructuras básicas o servicios de reducción de la pobreza⁴.

13. En el informe del Inspector General Especial para la Reconstrucción del Afganistán se confirmó que resultaba sumamente difícil instaurar una democracia en

⁴ Jeffrey Sachs, “Blood in the Sand”, Project Syndicate, 17 de agosto de 2021

contextos de conflicto y que dicha tarea rara vez daba buenos resultados. Sin embargo, la comunidad internacional prosigue sus actividades de consolidación de la paz y de construcción del Estado, incluida una focalización en la reforma política en países tan diversos como Burkina Faso, Haití, Mali, Somalia, Ucrania y el Yemen. Si bien puede resultar fácil referirse al Afganistán tan solo como un ejemplo más entre esos países, la labor de construcción del Estado forma parte de un sistema más amplio de planteamientos que se siguen actualmente a nivel internacional y las lecciones conexas revisten importancia.

III. Repercusiones de la desviación del cometido sobre la seguridad

14. Se suele olvidar que el objetivo militar inicial en el Afganistán era relativamente limitado. Sin embargo, lo que comenzó siendo una operación militar selectiva pasó a ser una intervención liberal de construcción del Estado a gran escala. La propia operación en el Afganistán se vio afectada por una desviación del cometido que contribuyó a la falta de dirección estratégica.

15. En las intervenciones por parte de las fuerzas extranjeras se ha tratado de determinar cómo pudo prosperar una organización terrorista en el Afganistán y cómo se podría evitar una situación así en el futuro. Una de las explicaciones sugeridas fue que los Estados débiles tal vez carezcan de la capacidad para hacer frente a las amenazas transnacionales a la seguridad, lo que pasó a ser un enfoque internacional liberal contemporáneo que proponía como soluciones la construcción del Estado y la democratización⁵.

16. Tras haber logrado un éxito militar inicial contra los talibanes, las fuerzas extranjeras no negociaron con el grupo. En un análisis reciente de la guerra, algunos atribuyen esa decisión al hecho de que no se entendía bien la naturaleza del movimiento, que, como muchas organizaciones políticas y militares insurgentes, estaba presente en las esferas de gobierno formal e informal simultáneamente, lo que hacía que la realidad sobre el terreno fuera poco clara y difícil de gestionar.

17. La desviación del cometido afectó a la operación militar en su conjunto, en particular antes de 2015, una vez cumplidos los objetivos iniciales. Comenzó a desarrollarse una importante operación militar que exigía cada vez más recursos y que, en ocasiones, minaba la moral y la voluntad política de quienes la dirigían, ya que no resultaban claros su dirección y su fin; por su parte, los talibanes no solo estaban en posición de espera sino que también reaccionaban en función de la situación. Helmand constituye un ejemplo interesante, ya que ni formaba parte del hogar ancestral de los talibanes ni era estratégicamente importante, y sin embargo fue invadida en 2006. Contra todas las expectativas, los talibanes destinaron recursos a la provincia, creando un atolladero militar. Las acciones selectivas contra los cultivadores de adormidera fueron muy mal recibidas por la población local, ante la falta de alternativas. A consecuencia de lo anterior, creció el apoyo a los talibanes y se destinaron mayores recursos a una provincia que al principio no revestía mucha importancia⁶.

18. La consecuencia de esa desviación del cometido fue profunda, en particular porque significaba que todos los esfuerzos desplegados en pro del desarrollo del Estado tenían lugar en un contexto de conflicto, lo que a su vez ponía en riesgo a los

⁵ Véase por ejemplo Francis Fukuyama, *State Building: Governance and World Order in the 21st Century* (Nueva York, Cornell University Press, 2005).

⁶ David Kilcullen y Greg Mills, *The Ledger: Accounting for Failure in Afghanistan*. (Londres, Hurst Publishing, 2021).

agentes locales de ejecución -fueran o no representantes del Estado- y hacía necesario adoptar medidas de seguridad. Por su parte, la adopción de medidas de seguridad intensificaba los intentos de socavar esa seguridad.

IV. Falta de comprensión de la dinámica política

19. Muchos de los problemas derivados de la desviación del cometido se debieron a que no se entendía bien ni la situación política local ni la naturaleza del movimiento talibán⁷. El propio sistema político local se basaba en un sistema de alianzas difícil de gestionar. En este sistema intrínsecamente inestable, un enfoque mayormente descendente de la guerra y de la construcción del Estado siempre iba a resultar difícil, especialmente si no se podía incorporar a los agentes locales legítimos mediante enfoques ascendentes⁸.

20. Sin duda, un elemento de la cuestión es que tradicionalmente los procesos políticos de desarrollo del Estado han sido invariablemente descendentes, violentos y excluyentes. En los Estados que son estables, el Estado central ejerce el monopolio o el cuasi monopolio del derecho a utilizar o autorizar el uso de la fuerza física, en caso de verse amenazado por la insurgencia o la secesión. Sin embargo, en el Afganistán el propio Estado dependía, al menos en parte, de los detentores del poder locales, que no solamente no depusieron las armas sino que fueron cooptados de hecho por el Estado, que se convirtió así en una constelación de agentes con capacidad para ejercer la violencia.

21. Por su parte, de hecho muchos afganos estaban (y están) preparados para la democracia y las instituciones de gobierno sostenibles. En el Afganistán existen desde hace tiempo organizaciones y estructuras de la sociedad civil, que a menudo se consideran fundamentales para una gobernanza eficaz. Las formas consuetudinarias de gobierno, como los órganos decisorios colectivos (*shuras* o *jirgas*) y los líderes comunitarios y religiosos (*maliks* y *mullahs*, respectivamente), pueden reforzar la gobernanza del Estado en el Afganistán. Además, pueden mejorar las percepciones del Estado, reforzar el apoyo a los valores democráticos e incluso servir como mecanismo de defensa contra los abusos cometidos por el régimen.

22. Es fundamental señalar que los Estados no siempre están configurados como uno espera, pero que igual pueden funcionar. Abordar la construcción institucional en virtud de un enfoque con el que uno ya está familiarizado pone de manifiesto una cierta dosis de arrogancia respecto a la construcción del Estado en general. A menudo se da por sentado, por ejemplo, que la reconstrucción de infraestructuras y la prestación de servicios específicos que puedan diferir de la prestación a nivel comunitario existente dará lugar a un mayor uso de los servicios estatales y a una disposición a pagar impuestos por esos servicios; sin embargo, no hay garantía de que así suceda.

23. Cabe destacar que las fuerzas extranjeras no tuvieron en cuenta que la división de poderes está ausente en las democracias de corte occidental pero no en la mayoría de las demás partes del mundo. El movimiento de los talibanes estaba en constante cambio, pero también tenía profundas raíces tanto en entidades estatales como no estatales. Como tal, los talibanes no eran un grupo fácil de categorizar o definir, por lo que se hacía difícil negociar con ellos desde un punto de vista diplomático o político, dado que no encajaban en ninguna categoría política clara (ya sea como

⁷ Jeffrey Sachs, "Blood in the sand" (véase nota al pie de página 4).

⁸ Véase por ejemplo: Sten Rynning, *NATO in Afghanistan: The Liberal Disconnect*. 2012; y Antonio Giustozzi, *Empires of Mud: Wars and Warlords in Afghanistan* (Nueva York, Columbia University Press, 2009).

partido, organización o facción insurgente). Esta realidad supuso una dificultad especial en cuanto a las negociaciones de paz.

V. Construcción institucional y dependencia a largo plazo

24. En la práctica, la construcción de instituciones del Estado es una tarea muy difícil. Tradicionalmente, por ejemplo, los encargados de la construcción del Estado han hecho una buena labor en lo referente a la formulación de leyes, normas y orientaciones, pero para que las instituciones funcionen de manera apropiada es preciso que haya cambios fundamentales en el orden político de la sociedad, lo que a su vez requiere acceso al poder y autoridad del Estado, así como recursos con procesos claros de asignación. En el Afganistán, con frecuencia se libraron violentas batallas para decidir esas cuestiones. También cabe señalar que las instituciones formales carecen de sentido si los agentes principales y poderosos las ignoran.

25. En definitiva, la estructura y el funcionamiento de las instituciones del Estado son de carácter intrínsecamente político, por lo que la reestructuración de cualquiera de ellas también será política, creando puntos de vista alternativos de lo que deberían ser esas instituciones, así como ganadores y perdedores. En consecuencia, la construcción del Estado en el Afganistán nunca fue un reto puramente técnico o militar que pudiera resolverse con más dinero, capacitación u operaciones cinéticas.

26. Otro de los principales problemas del Afganistán era el insuficiente desarrollo económico y sostenibilidad, sumado a un sistema de recaudación de impuestos deficiente y a la corrupción, lo que también se señaló en el informe del Inspector General Especial. En el marco de la labor de construcción del Estado se creó un enorme complejo institucional que no podía sustentarse y que consistía, en gran medida, en una ambiciosa programación basada en cronogramas poco realistas que consumía con rapidez enormes cantidades de dinero. Esa situación no solo dio lugar a un alto grado de corrupción sino que también socavó los incentivos para el desarrollo económico o la recaudación de impuestos.

27. Al tiempo que las fuerzas extranjeras indicaban que en el futuro reducirían su participación, el Gobierno del Afganistán contaba con el apoyo de un ejército que había sido creado con una amplia dependencia de los planteamientos, equipos y apoyo de aquellas. El equipo caro, como los helicópteros Blackhawk, era difícil de mantener y los afganos dependían de las fuerzas extranjeras para el apoyo logístico, el mantenimiento y la inteligencia, así como para el apoyo aéreo. Una vez retirados esos apoyos, toda la estructura se vino abajo.

VI. Deficiente planificación de la sucesión y falta de sostenibilidad

28. Las cuestiones mencionadas sobre la dependencia condujeron inexorablemente a una falta de sostenibilidad, que se vio exacerbada por una deficiente planificación de la sucesión. Aparte de las cuestiones con el Ejército Nacional Afgano, la falta de comprensión y de establecimiento de vínculos sólidos con la clase dirigente afgana hicieron que la mayoría de sus miembros abandonaran sus puestos durante el avance talibán en agosto de 2021. En cierto modo, ello fue una consecuencia del llamado riesgo moral, es decir los incentivos negativos que se crean cuando la gente piensa que estará protegida de las consecuencias de sus decisiones y acciones. Los dirigentes y funcionarios afganos no tenían incentivos para abordar cuestiones urgentes como por ejemplo hacer frente a la corrupción, dar apoyo a la prestación de servicios o mejorar la calidad de vida de los afganos comunes y corrientes, ya que las fuerzas

extranjeras se encargarían de esas tareas. A consecuencia de ello, al régimen afgano le resultó difícil mantenerse en pie tras la partida de las fuerzas extranjeras.

29. Una segunda consecuencia de la dependencia y de la falta de planificación fue la ausencia de una base fiscal sostenible para mantener las instituciones del Estado. Los ingresos fiscales como porcentaje del producto interno bruto son inferiores al 10 % en el Afganistán, y el déficit se compensa con transferencias financieras y ayuda extranjeras⁹. La retirada de ese apoyo en 2021 tuvo consecuencias catastróficas para la economía afgana y para el propio Estado, así como para sus ciudadanos.

VII. Compromiso a corto plazo y cálculo erróneo de la cantidad de tiempo necesaria para construir un Estado

30. Construir un Estado lleva su tiempo, pero no es imposible. Sin embargo, resulta muy difícil cuando el Estado que se construye no guarda relación con las estructuras políticas del país de que se trata. Las fuerzas extranjeras esperaban que la construcción del Estado fuera un proceso bastante rápido y que un billón de dólares fuera suficiente para alcanzar ese objetivo. El problema no eran los recursos, sino la forma en que se gastaban. Por ejemplo, la creación de una clase política dependiente, apartada de la mayoría de las instituciones locales, generó muchos problemas adicionales y socavó la legitimidad política.

31. Apoyar a los afganos para que desarrollen sus propias instituciones militares, gubernamentales y económicas habría sido un compromiso mucho más a largo plazo, pero los resultados probablemente también habrían sido mucho más resilientes y sostenibles.

VIII. El camino a seguir

32. Aunque la comunidad internacional a veces pueda mostrarse renuente a intervenir, es probable que la intervención internacional en la construcción de Estados prosiga, entre otras cosas porque a veces no hay alternativas viables. La verdadera cuestión es cómo evitar las dificultades enumeradas en el presente documento para hacer posible una consolidación de la paz eficaz y la construcción de Estados estables y resilientes.

33. La finalidad del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 es promover sociedades pacíficas e inclusivas para un desarrollo sostenible, proveer acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. La seguridad y el bienestar de las personas deben ocupar un lugar central en los enfoques de consolidación de la paz, junto con la labor tradicional en materia de instituciones e infraestructuras.

34. El logro de la paz en un país abarca cuestiones más amplias de justicia y el reconocimiento de las inquietudes en materia de seguridad humana con el objeto de fortalecer la legitimidad de los Estados y de los sistemas de gobernanza. Sin embargo, la desviación del cometido puede dificultar el logro de ese objetivo, como lo demuestra el ejemplo del Afganistán. En entornos afectados por conflictos, los intereses en materia de seguridad (como la lucha contra el extremismo violento) no deben priorizarse a expensas de los ciudadanos, especialmente porque una misión que

⁹ “Tax revenue (% of GDP)”, World Bank Open Data database”, Disponible en <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>.

se focalice más en las inquietudes de la población local tiene más probabilidades de generar un apoyo resiliente y legítimo.

35. Para construir instituciones sólidas también es preciso reconocer que no todas las instituciones se parecerán entre sí, ni se construirán de manera idéntica ni gozarán de niveles de legitimidad similares. Una lección clave que se aprendió en el Afganistán es que el mero hecho de superponer un conjunto de instituciones estatales por sobre los mecanismos de gobernanza existentes puede hacer que no se logre una conexión entre las dos capas de la gobernanza y se vea socavada la legitimidad del Estado.

36. Las intervenciones han de ajustarse al contexto, reconociendo claramente que cada sociedad es diferente y que por lo tanto también son diferentes las causas de fondo de los conflictos. Han de focalizarse en los procesos, así como en las instituciones, para que las funciones tengan prioridad sobre las formas y sean inteligentes desde el punto de vista político. Ese enfoque implica tener en cuenta las normas y realidades políticas locales y efectuar cambios graduales a lo largo de plazos más largos que los que suelen emplearse de conformidad con las mejores prácticas existentes.

37. Es fundamental entender la dinámica política nacional y recurrir a enfoques ascendentes y asociaciones con la sociedad civil, así como colaborar con los agentes locales que gocen de legitimidad. De esa forma se estaría cumpliendo la meta 7 del Objetivo 16, que pretende garantizar la adopción a todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades para 2030. Son importantes los procesos que hagan posible un enfoque ascendente que no involucre solo a las instituciones estatales —que a veces pueden ser disfuncionales, corruptas, ilegítimas o no representativas—, que aborden las razones de fondo de esas cuestiones y que puedan llegar a poner en entredicho las estructuras de poder conexas que perpetúan la mala gobernanza y las instituciones excluyentes y poco receptivas.

38. La implicación local es fundamental pero es difícil de lograr en la práctica. Es preciso crear las capacidades de las instituciones nacionales, siendo consciente al mismo tiempo de las complejidades de la intervención internacional en los conflictos; reconociendo que no existe un enfoque estándar para la consolidación de la paz y la construcción del Estado; teniendo en cuenta que la consolidación de la paz y la construcción del Estado son tareas de largo aliento y no siempre se caracterizan por su claridad; y estableciendo redes o asociaciones de agentes que participen en la consolidación de la paz y en la construcción del Estado a nivel internacional, nacional y local.

Anexo

Enseñanzas que deben extraerse de la experiencia de construcción del Estado en el Afganistán basándose en los principios de la gobernanza eficaz

<i>Principio</i>	<i>Evaluación</i>	<i>Ejemplos y recomendaciones</i>
Competencia	El desarrollo de competencias a largo plazo en la función pública es una labor de largo aliento. Las competencias que se necesitan en las situaciones de posconflicto y en las de conflicto reales, como en el Afganistán, son amplias, requieren la capacidad de tomar decisiones con rapidez, y disponen de la legitimidad y de los recursos necesarios para atender las inquietudes a nivel local. Ello hace necesario un alto grado de destrezas en entornos en los que durante años la función pública no ha contado con recursos suficientes.	Otra habilidad que se necesita en el Afganistán es la capacidad de negociar con diferentes grupos, como la sociedad civil, los empleados públicos, la comunidad internacional, los efectivos militares nacionales e internacionales, y también los talibanes. Una solución que se intentó en el Afganistán fue la contratación a corto plazo de empresas privadas y de particulares. Los resultados fueron mixtos; un enfoque combinado que permitiera soluciones a corto plazo y al mismo tiempo desarrollara la capacidad a largo plazo podría haber sido muy superior. Además, se podría haber aclarado la postura de los organismos internacionales humanitarios en lo referente a la prestación de servicios a nivel local en función de las necesidades locales, en lugar de mantener un ecosistema aparte para la rendición de cuentas.
Formulación de políticas sólidas	Las múltiples soluciones de avenencia que es preciso hallar para impulsar el desarrollo a nivel local se vuelven más complicadas por la pandemia y se ven influidas por las inquietudes en materia de seguridad. Durante un conflicto, la toma de decisiones debe ser acertada y coherente, a fin de proteger a los civiles y velar por la continuidad de la prestación de servicios a las personas vulnerables, así como el afianzamiento de la sostenibilidad económica y política subyacente a largo plazo. Este equilibrio entre las prioridades a corto plazo y los intereses a largo plazo es muy difícil de alcanzar.	Una enseñanza clave extraída del Afganistán es que en la construcción del Estado se debe evitar el riesgo moral, es decir los incentivos negativos que se crean cuando la gente cree que estará protegida de las consecuencias de sus decisiones. Como resultado de su dependencia de las fuerzas extranjeras, nunca hubo incentivos para que los dirigentes y funcionarios afganos abordaran la corrupción, las cuestiones militares, la prestación de servicios, o la calidad de vida de los afganos comunes y corrientes. Tras la retirada de las tropas extranjeras en agosto de 2021, esa dependencia quedó patente a medida que el régimen afgano se desmoronaba y hacía lo posible por mantenerse en pie.
Colaboración	Para hacer frente al conflicto es necesaria una importante labor de coordinación, en la que los empleados públicos ocupen un lugar central. Con arreglo al proceso, los responsables de la administración pública han de colaborar entre sí, con los organismos internacionales de desarrollo, con los órganos de seguridad externos y con agentes del sector no estatal. Los quiebres	Una lección clave que se ha aprendido en el Afganistán es que se produjeron importantes quiebres en el sistema de coordinación. Al respecto, cabe mencionar que la superposición de una forma particular de Estado sobre las instituciones existentes a nivel local sin una colaboración significativa, junto con una divergencia en las metas y en los objetivos de la

Principio	Evaluación	Ejemplos y recomendaciones
	en la comunicación y la falta de coordinación con grupos económicos clave, como los agricultores y la comunidad internacional, socavan la legitimidad y dan a los grupos antiestatales oportunidades para aprovecharse de la situación.	comunidad internacional —en especial entre los agentes humanitarios y los efectivos militares— dio lugar a la creación de un Estado relativamente débil y no resiliente.
Integridad	La integridad es un elemento clave para reparar la relación entre un Gobierno y sus ciudadanos; sin embargo, la historia ha demostrado que, lamentablemente, las adquisiciones públicas durante un conflicto generan una oportunidad para quienes desean incurrir en prácticas poco éticas. La corrupción puede ser un problema difícil y complejo en cualquier lugar, pero los conflictos tienden a exacerbar esa cuestión, ya que las emergencias crean oportunidades para la corrupción. Un aumento masivo de las adquisiciones públicas presenta una oportunidad de ese tipo, al igual que lo hacen los entornos que son insuficientemente vigilados.	El aumento de las adquisiciones públicas, en particular en los Estados con instituciones débiles, junto con la ampliación de los sistemas de prestaciones de socorro, significa que las alianzas entre el Estado, la sociedad civil y los ciudadanos son fundamentales para vigilar y tomar medidas contra la corrupción. Ello puede resultar muy difícil en situaciones en las que se dispone de información limitada y en las que no hay incentivos para que los funcionarios del Gobierno central apliquen las medidas anticorrupción.
Transparencia	Es extremadamente difícil actuar con transparencia durante una guerra, ya que ambos bandos tienden a utilizar la información que les beneficia. Los rumores, las mentiras y las percepciones erróneas pueden hacer descarrilar la construcción del Estado y la confianza. Para hacer frente a la información errónea es fundamental realizar una labor de promoción política y mantener vínculos estrechos con las poblaciones locales. Otra cuestión importante es la de la corrupción, que, junto con la falta de transparencia, socava la legitimidad del Estado entre todos los que trabajan para él. En su nota de políticas núm. 75, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales se basó directamente en los Principios de Gobernanza Eficaz para el Desarrollo Sostenible para esbozar cinco principios básicos referentes a las relaciones entre el Estado y los ciudadanos durante la pandemia, a saber: a) aprovechar las oportunidades; b) prestar servicios esenciales a todos; c) brindar protección social a todos; d) proporcionar un liderazgo creíble y digno de confianza; y e) gobernar para unir, no para dividir^a. Este enfoque podría aplicarse igualmente a las situaciones de conflicto como una guía útil	El Afganistán tenía y sigue teniendo graves problemas de corrupción y falta de transparencia en las instituciones gubernamentales, lo que también se refleja en su baja clasificación en el Índice de Percepción de la Corrupción^b. Si bien el Afganistán ha hecho algunos avances en la elaboración de leyes anticorrupción, ha habido importantes dificultades en su aplicación y en los aspectos prácticos del enjuiciamiento de funcionarios corruptos. Cabe señalar que la corrupción fue señalada con frecuencia por la ciudadanía y por la comunidad internacional como un problema crítico a lo largo de los 20 años de intervención en las tareas de construcción del Estado^c.

Principio	Evaluación	Ejemplos y recomendaciones
Supervisión independiente	para que los Gobiernos convoquen y brinden información fiable a los ciudadanos. Esta relación se centra en la confianza, sin la cual es probable que se quiebre. En muchas sociedades en situación de posconflicto la supervisión llevada a cabo por entidades no gubernamentales suele ser escasa y las organizaciones de la sociedad civil ya no existen o enfocan su labor en cuestiones inmediatas. En muchos contextos, la supervisión independiente puede ser realizada por la comunidad internacional, que participa por ejemplo en la creación de comisiones de administración pública. Sin embargo, ello resulta mucho más difícil cuando la propia comunidad internacional es protagonista del conflicto, y no es una solución a largo plazo para la supervisión.	Dos enseñanzas que se han extraído del ejemplo del Afganistán son que puede haber demasiadas fuentes de supervisión externa y que la supervisión tiene que consistir en algo más que un trámite de “marcar casillas”. En contextos de conflicto, por ejemplo, una organización no gubernamental local podría ser objeto de supervisión al mismo tiempo por autoridades locales, el Gobierno nacional, autoridades financieras, una sede nacional, uno o más donantes internacionales y, potencialmente, una autoridad militar local, como un equipo de reconstrucción provincial, cada uno con objetivos y procedimientos diferentes. En cuanto a la segunda enseñanza extraída, la propia supervisión puede a veces convertirse en una profecía autocumplida. En la guerra de Viet Nam, por ejemplo, hubo instancias de actores externos que preguntaban por qué una pista de aterrizaje estaba en un lugar determinado y se les dijo que había una base cerca. Cuando se le preguntó por qué la base estaba allí, la respuesta fue que era “para vigilar la pista de aterrizaje”. La supervisión debe tener sentido, debe servir para plantear preguntas que tengan sentido, y ha de vincularse con mecanismos de rendición de cuentas.
No dejar a nadie atrás	Más del 40 % de las personas más pobres del mundo viven en economías gravemente afectadas por los conflictos y la violencia, y se prevé que esa cifra aumente hasta el 67 % en la próxima década^d. Se trata de un grupo importante en peligro directo de quedarse atrás. Muchas de esas economías también corresponden a Estados fallidos o fracasados. Los efectos económicos de los conflictos son catastróficos e incluyen desde la incapacidad de recaudar impuestos, la falta de inversiones, el desempleo crónico, la destrucción directa de recursos económicos e infraestructuras y la falta de recursos básicos para mantener medios de vida	Aunque es difícil obtener datos, está claro que la economía afgana se encuentra en una situación extremadamente difícil, dado el impacto de la incertidumbre sobre el resurgimiento de los talibanes, sumado a la congelación de toda la financiación internacional^e, con importantes consecuencias para el objetivo de no dejar a nadie atrás.

Principio	Evaluación	Ejemplos y recomendaciones
	sostenibles. La destrucción de la infraestructura económica subyacente, incluso si esa infraestructura está vinculada a actividades ilícitas, puede socavar la construcción del Estado en general si no hay alternativas viables para ganarse la vida. La ayuda humanitaria internacional solo puede ser una solución a corto plazo y existe un riesgo considerable de que los más pobres se vean gravemente afectados en las situaciones en las que se quitan los medios de supervivencia de una economía dependiente.	
No discriminación	Una fuente de conflictos que se menciona a menudo es la discriminación, por lo que la inclusión es un elemento clave para la administración pública, especialmente cuando esa administración pública se considera un microcosmos de la sociedad a la que sirve. Las instituciones deben ser inclusivas y accesibles, y su personal debe ser representativo de todos los ciudadanos. Por otra parte, el comportamiento de las instituciones públicas hacia sus usuarios debe percibirse como no discriminatorio. Los ascensos y la gestión de la actuación profesional han de basarse en el mérito.	Algunos países tienen problemas históricos y de largo plazo de cohesión social, incluida la discriminación, por ejemplo según líneas étnicas o sectarias ^f . Los datos indican que durante la pandemia si bien el activismo de la juventud puede estar poniendo en tela de juicio algunas de las divisiones tradicionales, las divisiones sectarias siguen debilitando la cohesión social en diferentes partes de los países afectados por los conflictos.
Participación	La participación es importante en entornos en que determinados grupos no se han sentido representados a través de las instituciones de la función pública. La falta de participación en las redes de gobernanza, junto con la discriminación, es una causa subyacente de los conflictos que se cita con frecuencia. Los agentes no estatales y los grupos de la sociedad civil, en particular, pueden desempeñar un papel importante en la eliminación de los factores subyacentes que impulsan los conflictos, pero también en la promoción del diálogo e incluso del desarrollo económico. La participación a nivel local con las organizaciones de la sociedad civil y los grupos comunitarios es fundamental para formular enfoques que generen confianza en la construcción del Estado.	El ejemplo del Afganistán demuestra que la participación puede ser profundamente política. La participación de los actores nacionales en las capitales no es suficiente para construir Estados de base amplia que gocen de legitimidad política. Comprender e incluir las condiciones y los mecanismos políticos e institucionales locales existentes es fundamental, junto con la capacidad de incorporar elementos de gobernanza que pueden ser diferentes de los que existen en los modelos occidentales. Resulta mucho más fácil reformar las instituciones cuando existe un alto nivel de colaboración y viceversa.
Subsidiariedad	De conformidad con el principio de participación, la subsidiariedad es fundamental para gestionar el fin del conflicto y el comienzo de la consolidación de la paz. Las soluciones centralizadas	En un Estado multiétnico y multilingüe como el Afganistán la subsidiariedad puede ser más importante, dada la necesidad de la inclusividad. Es más probable que haya conexión y colaboración con las

Principio	Evaluación	Ejemplos y recomendaciones
	suelen ser menos eficaces que las elaboradas en colaboración con los agentes locales. La divulgación de la información y la lucha contra las noticias falsas y la información errónea también son más eficaces cuando se llevan a cabo no solo desde una fuente gubernamental centralizada sino en conjunto con pruebas y explicaciones que la población local puede comprender.	comunidades locales cuando las decisiones pueden tomarse a nivel local, más que cuando existe la percepción de que las decisiones centrales se imponen a la población local.
Equidad intergeneracional	Las administraciones públicas excluyentes no solo suelen adolecer de desequilibrios de género, sino que también tienden a estar dominadas por generaciones de mayor edad, con escaso acceso a miembros del personal menores y a veces más cualificados. La inclusión contrarresta la desigualdad intergeneracional creando oportunidades y permitiendo el desarrollo de las perspectivas de carrera para miembros del personal más jóvenes. Quizás haya un conflicto entre los que gozan de legitimidad en la comunidad, que pueden ser de mayor edad y cumplir funciones tradicionales, y los más jóvenes, con conocimientos lingüísticos e informáticos, por ejemplo, que pueden estar mejor capacitados para trabajar con las organizaciones internacionales.	El conflicto agrava la desigualdad intergeneracional, por ejemplo, cuando las dificultades internas en la distribución de alimentos aumentan la vulnerabilidad de los ancianos y de las personas de menor edad, especialmente cuando va en aumento la escasez de alimentos. El Afganistán ya era el tercer país con mayor inseguridad alimentaria del mundo antes de la retirada de la comunidad internacional. La consiguiente reducción de la actividad humanitaria ya ha profundizado una crisis alimentaria que afecta de forma desproporcionada a los niños y a los ancianos ^g . Las desigualdades y dificultades resultantes contribuyen a las causas subyacentes del conflicto, alimentando así su continuación y la fragilidad del Estado. La insatisfacción que se mezcla con los factores de conflicto a largo plazo aumenta la cantera de personas que los empresarios del conflicto pueden reclutar.

^a Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “COVID-19: Reaffirming State-People Governance Relationships”. Nota de políticas Núm.75, mayo de 2020.

^b Transparency International. *Corruption Perceptions Index 2020*. (Berlín, Transparency International, 2021). Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf.

^c Véase David Kilcullen y Greg Mills, *The Ledger: Accounting for Failure in Afghanistan* (Londres, Hurst Publishing, 20

^d Banco Mundial, “Poverty”. 14 de octubre de 2021. Disponible en: www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview#1.

^e Véase, por ejemplo, Edith Lederer “Afghanistan’s economy is collapsing ‘before our eyes’”. Associated Press, 10 de diciembre de 2021.

^f Véase por ejemplo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Impact of COVID-19 on social cohesion in Iraq”, 15 de noviembre de 2020.

^g David Kilcullen y Greg Mills, *The Ledger* (véase nota al pie de página “b”).