

El dilema de la construcción del Estado de Kosovo: La fragilidad en un Estado cuestionado



Lucia Montanaro

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Acerca de International Alert

International Alert es una organización independiente dedicada a la Construcción de la Paz. Tiene una trayectoria de más de 20 años dedicada a establecer los fundamentos de una paz y seguridad duraderas en comunidades afectadas por conflictos violentos. Su enfoque multifacético se centra en ambos objetivos alrededor del mundo: promover políticas y prácticas que afectan la construcción de la paz; y ayudar a fomentar las habilidades y la capacidades mediante la formación.

Trabajan en África, el Sudeste asiático, el sur del Cáucaso, América Latina, Líbano y Filipinas, en los ámbitos local, regional e internacional, centrándose sobre temas transversales para construir una paz sostenible. En ese sentido se incluyen temas empresariales, de género, gobernanza, ayuda, seguridad y justicia.

<http://www.international-alert.org>

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

El dilema de la construcción del Estado de Kosovo: La fragilidad en un Estado cuestionado

Lucia Montanaro
Octubre 2009

Lucia Montanaro es consejera senior para el programa de Asuntos Europeos en el Programa de construcción de la Paz de International Alert. Dirige la iniciativa para la construcción de la paz, un consorcio de diez ONGs y think tanks financiados por la UE que trabajan en más de 20 países. El objetivo es desarrollar y aprovechar la experiencia en procesos de construcción de paz para facilitar y mejorar las políticas y prácticas de la UE y de otros actores en temas como la mediación, la seguridad, la cooperación regional, el género, la democratización, la justicia transicional y la formación. Antes de formar parte de International Alert, se especializó en temas relacionados con la Política Exterior Europea y Asuntos de Seguridad, Transformación de Conflictos, Crimen Organizado, SSR, Estados Frágiles, Gobernanza y construcción del Estado. Ha trabajado como analista de políticas en Centroamérica, Asia Central y los Balcanes, entre otras cosas. Tiene un máster en Derecho Internacional, un MPhil en Relaciones Internacionales (Política y Seguridad). Es doctoranda en Ciencias Políticas.



FRIDE and International Alert FRIDE son miembros de la Initiative For Peacebuilding.
www.initiativeforpeacebuilding.eu

Este documento se ha realizado con el apoyo de la Fundación Ford

Foto portada: Kosovo Future Maker/Flickr

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2009.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en fride@fride.org

Resumen Ejecutivo

Tras haber declarado su independencia en 2008, Kosovo es una de las naciones más jóvenes del mundo. Este país pequeño, pobre y fracturado étnicamente, que ha sido categorizado por el Banco Mundial como un Estado frágil, presenta varios enigmas para los esfuerzos de los actores diplomáticos y del desarrollo, particularmente para la Unión Europea (UE): ¿Cómo construir un Estado en una nación cuya propia existencia es cuestionada? ¿Cuáles son los riesgos de construir una comunidad política equitativa tras las secuelas de un conflicto interno y una intervención internacional? ¿Y qué ideas se pueden extraer de las debilidades y los desafíos que enfrenta actualmente la gobernanza internacional y local?

Este documento de trabajo busca entender los factores y procesos que han llevado a Kosovo a un contexto de

fragilidad. Asimismo, tiene por objeto identificar cómo los actores y donantes internacionales trabajan para mejorar la situación actual.

La separación y la independencia de Kosovo han dado lugar a un nuevo orden social y político, pero éste está basado en una repuesta internacional *ad-hoc* y una planificación insuficiente, lo que permite la aparición de poderes políticos híbridos. Este trabajo sostiene que la consolidación del Estado es posible en tanto exista una profundización del vínculo entre el Gobierno y la población. Asimismo, argumenta que, para alcanzar este objetivo, se debe avanzar hacia la construcción de un capital social básico y una mayor participación política. Para ello, "las agencias externas deben profundizar su conocimiento sobre cómo la gente común se relaciona con el sistema de Gobierno".¹

¹ Edward Bell, "Society in statebuilding, lessons for improving democratic governance", *IfP Peacebuilding Democratisation Cluster*, 2009, disponible en <http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/>

Contents

Introducción	1
La emergencia del Estado en Kosovo	2
La lucha por la independencia	2
Fracturas étnicas y soberanía supervisada	3
Manifestaciones de fragilidad y tipología del Estado en Kosovo	4
Obstáculos para la consolidación del Estado	6
La falta de un capital social	6
Delito y corrupción	7
Poderes paralelos y tensiones étnicas	8
Estancamiento económico	9
Los errores de la administración internacional en Kosovo	11
Un agujero negro en la ayuda internacional	11
Finanzas globales y la crisis crediticia	12
Dilemas para la construcción del Estado	12
Estimulando dinámicas paralelas	13
La estrategia europea y la fragilidad estatal	15
Conclusiones	16

Introducción

El Estado en Kosovo es débil y tiene diversos defectos, muchos de ellos relacionados con el contexto de su nacimiento a finales de las guerras de Yugoslavia. Al declarar su independencia en febrero de 2008, este Estado multiétnico de 2,1 millones de personas –con una población que es proporcionalmente la más joven de Europa– se ha convertido en uno de los países más nuevos del mundo, pero ha de enfrentarse a enormes desafíos en términos de construcción estatal e institucional.

En primer lugar, este Estado no es un “diamante en bruto”. Fue construido sobre realidades y experiencias sociales, culturales, políticas, económicas y administrativas heredadas; no todas positivas. Sobre la base de estas estructuras, el Estado central se caracteriza, en particular, por las redes informales, el crimen y el separatismo étnico. Esto sirve para afianzar los bajos niveles de capital social y de rendimiento económico del país. La debilidad estatal se refleja en diversas áreas como la baja contribución impositiva y un sistema de poder centralizado en manos de unos pocos. Mientras tanto, la distribución del capital social entre las comunidades no es equitativa y, a pesar del gran número de organizaciones civiles, la participación civil es débil y no existen sindicatos o *lobbies* empresariales fuertes. De este modo, el contrato vinculante entre el Estado y la sociedad es prácticamente inexistente.

Basado en un trabajo de investigación en el terreno y entrevistas extensas con actores sociales y políticos, este documento busca desentrañar los diversos factores que explican la fragilidad en el Kosovo contemporáneo. El estudio, que forma parte de un programa de investigación de FRIDE más amplio sobre los Estados institucionalmente débiles, entiende que la fragilidad es una carencia básica en la capacidad del Estado, particularmente en términos de la habilidad para extender su autoridad sobre un determinado territorio y reclamar lealtad pública. En línea con otros casos de estu-

dio como Angola, Guatemala y Haití, este trabajo se centra, en particular, en los sistemas relativamente estables de Gobierno que han emergido en contextos de posconflicto. En todos estos casos, la estabilidad se ha obtenido a un costo sustancial: los Estados emergentes han sido marginales, predatorios o ineficaces, y han mostrado un interés limitado en generar bienes públicos o un crecimiento económico extenso.

Se argumenta que la fragilidad estatal no debe ser entendida como un aspecto estático, sino como un proceso político y social. Comprender estos procesos resulta esencial para proporcionar el apoyo necesario para la transformación social en países propensos al conflicto.

Se explora, además, la naturaleza y los efectos de la intervención internacional en Kosovo. Las agencias de ayuda y las instituciones multilaterales han acordado en la necesidad de realizar un análisis sólido y una selección cuidadosa de las tareas y secuencias a desarrollar. Para que esto sea efectivo, es esencial una coordinación eficaz entre donantes.² Además, para abordar las necesidades de la población en un escenario de fragilidad, es fundamental basar este planeamiento sobre un análisis de cómo estas necesidades pueden ser abordadas en el contexto de un ambiente político en particular. No obstante, a pesar de los consejos del Banco Mundial y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y la conciencia de la necesidad de comprender el contexto de un país, las prescripciones programáticas y la implementación aún no se han modificado lo suficiente.³

En el caso de Kosovo, el proceso de administración internacional ha carecido, desde 1999, de una comprensión total del contexto y de las causas de la fragilidad estatal. La comunidad internacional ha intentado adoptar medidas *ad-hoc*, mientras que la disputa entre

² Marcus Cox y Kristina Hemon, “Engagement in fragile situations: preliminary lessons from donor experience”, Londres: DFID, enero de 2009.

³ Edward Bell, “The World Bank in fragile and conflict-affected countries, how, not how much”, Londres: International Alert, abril de 2008, disponible en <http://www.international-alert.org/institutions>

la Unión Europea y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (ONU) sobre el estatus de soberanía de Kosovo ha afectado la gobernanza interna del país, confundiendo las líneas de autoridad, las responsabilidades y los derechos políticos.

El objetivo del presente documento es entender las características del Estado de Kosovo, mediante un análisis de las disputas por la independencia, las fracturas étnicas, la naturaleza de una soberanía vigilada y las manifestaciones actuales de fragilidad. Asimismo, se evalúa el fracaso del enfoque internacional hacia la construcción de la paz, analizando los errores en la administración internacional que han fomentado dinámicas paralelas en el país, fluctuaciones en la ayuda externa y el financiamiento internacional. Este trabajo presenta, además, un análisis de la estrategia de la UE sobre la fragilidad del Estado y sus implicancias para Kosovo.

La emergencia del Estado en Kosovo

El nacimiento del Estado kosovar debe ser entendido en un contexto de condiciones excepcionales, que están directamente relacionadas con la desintegración de Yugoslavia. Otro factor condicionante ha sido el amplio rol de la comunidad internacional desde 1990, controlando las administraciones en transición de territorios que avanzaban hacia la independencia o hacia la democracia.

La lucha por la independencia

En los siglos XX y XXI, en un contexto de dos guerras mundiales, conflictos en los Balcanes y el resurgimiento del nacionalismo, se han observado dos dinámicas paralelas: (1) un eclipse de Estados (descolonización, desintegración del Imperio Otomano y el Austrohúngaro, de la Unión Soviética, y de la República Federal Socialista de Yugoslavia), y (2) una proliferación de Estados nuevos, algunos de los cuales

han sido categorizados como colapsados, débiles o frágiles.⁴

Dentro de la Yugoslavia comunista, Kosovo no tuvo un papel o una posición central, y cualquier autonomía tuvo un carácter simbólico hasta la Constitución de 1974. Kosovo pasó a ser, entonces, un miembro de la Federación Yugoslava, de la presidencia colectiva y rotativa, y parte del Gobierno y autoridad no permanente de la Liga Comunista de Yugoslavia. Socialmente, los albanokosovares fueron aceptados con reservas hasta después de la muerte de Tito, cuando se sintieron aún más marginados por los nacionalistas serbios.⁵

Las guerras de los Balcanes de 1990 y las campañas de Milosevic fueron acompañadas de una disolución de la Federación Yugoslava, la independencia de las repúblicas (Eslovenia, Croacia y Bosnia y Herzegovina), y la separación de Serbia de Montenegro y la provincia de Kosovo. A pesar de algunas reivindicaciones, como las de los sandjaks (en la frontera entre Serbia y Montenegro), la caja de Pandora balcánica ha sido cerrada, y es probable que Kosovo sea el último nuevo Estado de la región en el futuro inmediato. Sin embargo, puede decirse que los procesos de resolución del estatus de Bosnia y Herzegovina y Kosovo no han finalizado. La cuestión al norte de Kosovo continúa siendo un punto de controversia.

Kosovo declaró su independencia el 17 de febrero de 2008, festejando con disparos al aire y el "Himno a la Alegría" de Beethoven (himno oficial de la Unión Europea), mientras que las nuevas banderas albanesas y kosovares eran izadas. Pero, a pesar de estas celebraciones, el nuevo Estado aún no ha sido reconocido por dos de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ni por cinco

⁴ Serge Sur, "Sur les États défaillants", *Commentaire* 112, invierno de 2005; Finn Stepputat y Lars Engberg-Pedersen, "Fragile States: Definitions, Measurements and Processes", 2008; Gunnar Myrdal, "Le défi du monde pauvre", Gallimard, 1971.

⁵ En una de sus últimas entrevistas, Tito declaró que Kosovo debería haber sido una república, pero la Liga Comunista de Serbia había bloqueado esta iniciativa y amenazado con reemplazarlo si se trataba de llevar esto adelante. Véase la traducción al inglés del libro de Viktor Meier, *Yugoslavia - A History of its Demise*, 1999.

de los 27 miembros de la Unión Europea, ni por Serbia. Sin embargo, Kosovo sí ha sido reconocido formalmente por 62 países de la ONU, incluyendo siete de los miembros del G-8, y cuenta con un fuerte apoyo de Estados Unidos.

Resta una pregunta crucial. ¿Por qué los grandes poderes occidentales respaldaron la independencia de Kosovo, a pesar de la renuencia –basada en la resolución 1514 de la Asamblea General de la ONU– a reconocer a nuevos Estados cuando el proceso de descolonización estaba terminado?⁶ Hay muchas razones, tanto locales como internacionales, para explicar por qué la comunidad internacional no tenía alternativa a reconocer la independencia de Kosovo, a pesar de su extensión territorial reducida y las desventajas económicas del Estado. En primer lugar, las potencias internacionales (especialmente Estados Unidos) habían apoyado y conducido el proceso de independencia a partir de 1990, incluyendo la política articulada por la ONU, *Standards before Status*.⁷ En segundo lugar, la convicción de que la independencia era la única solución para la paz y la estabilidad se había fortalecido gracias al afán por parte de la comunidad internacional de no repetir la actitud pasiva durante la masacre de Srebrenica en 1995. Otra razón se basaba en el hecho de que Kosovo se encuentra localizado geográficamente en el continente europeo y, por consiguiente, cualquier tipo de inestabilidad podría extenderse hacia la UE.

En tercer lugar, la estigmatización de Serbia debido a la guerra de los Balcanes había facilitado un tipo de contención y un proceso legal público, internacional y político. Cuarto, la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (MINUK) estableció que Serbia no había tenido con-

trol territorial sobre Kosovo durante nueve años y, de esta forma, no podía reabsorber fácilmente a la región. Finalmente, la violencia contra los serbokosovares en marzo de 2004 precipitó los esfuerzos de mediación internacional que no consiguieron alcanzar un acuerdo entre las partes en conflicto, seguido por la imposición de una soberanía supervisada internacionalmente y sin límite de tiempo.⁸

Estas dinámicas se superpusieron y produjeron tensiones con las políticas del Kremlin y los intereses comunes de Belgrado y Moscú en su lucha contra la independencia de Kosovo, popularizada en términos de una solidaridad cristiana ortodoxa en tiempos de crisis. La obediencia de los serbokosovares fue, en muchos aspectos, más firme hacia la Iglesia ortodoxa que hacia las autoridades políticas de Belgrado.⁹ La negativa de Rusia a aceptar la independencia de Kosovo, en el Consejo de Seguridad de la ONU, ha contribuido a la confusión alrededor del estatus soberano del nuevo país y sus dinámicas políticas internas. Pero la política exterior de Rusia ha cosechado beneficios económicos, ya que ha conseguido acuerdos energéticos sustanciales con Serbia y ha apuntalado algunos reclamos para legitimar intervenciones en favor de las minorías étnicas en el Cáucaso, sobre todo en Osetia del Sur y Abkhazia.

Fracturas étnicas y soberanía supervisada

Desde 1999, Kosovo ha estado gobernado internacionalmente bajo el marco de la MINUK, basada en la resolución 1244 del Consejo de Seguridad. La entrega de poder por parte de la administración internacional transnacional a las autoridades locales fue manejada a través del concepto de “kosovarización”, elecciones e Instituciones Provisionales de Autogobierno (IPAG). Sin embargo, las tensiones entre actores internos y externos, considerando la distribución y la devolución

⁶ UNGA 1514, “Declaration on the Granting of Independence to Colonial territories and people”. Ocurrieron excepciones posteriores como la de Eritrea, en 1993.

⁷ “Standards before status” era una política articulada en 2003 y basada en puntos de referencia aprobados por Naciones Unidas que marcaban ciertos estándares a ser alcanzados antes de que Kosovo alcanzara su nuevo status. Estos se centraban en las instituciones democráticas, el Estado de derecho, los derechos de las comunidades, el regreso de las personas desplazadas, la economía, el diálogo con Belgrado, los derechos de propiedad y el KPC. A pesar que estos estándares no fueron alcanzados, se otorgó el nuevo estatus.

⁸ Susan L. Woodward, “The Kosovo Quandary: on the International Management of Statehood”, Madrid: FRIDE, marzo de 2007.

⁹ C. Cem Oguz, “Orthodoxy and the re-emergence of the church in Russian politics”, *Perceptions, Journal of International Affairs*, Vol. IV, febrero de 2000.

del poder, se incrementaron en los períodos anteriores y posteriores a la independencia.

La MINUK implementó la resolución 1244, que apuntaba al desarrollo de instituciones locales y al autogobierno, pero consideraba a éstas como instituciones puramente albanesas. De este modo, la MINUK perdió la oportunidad de desarrollar un Estado kosovar verdaderamente multiétnico e instruido de los pesos y contrapesos necesarios para contener las tensiones internas. La reconciliación no ha sido una prioridad para la comunidad internacional. En este sentido, la integración de los serbios a la vida pública y a las instituciones kosovares también ha sido particularmente difícil debido a los desacuerdos sobre el estatus de Kosovo.

Las elecciones parlamentarias tuvieron lugar en 2001, 2004 y 2007. Las elecciones locales se celebraron en 2007. Sin embargo, los serbokosovares generalmente no han participado, mientras que han emergido dinámicas electorales paralelas, como las elecciones locales organizadas por Serbia en Kosovo, en mayo de 2008, para elegir a los gobernantes de los municipios habitados por serbios.

Kosovo sufre niveles muy altos de polarización étnica. Muchos serbios habitan en el norte o en Strpce, o en enclaves segregados (Rrahovec, Fushe, Kosova, Peja, Decani, Klina o Lloqan) o en áreas cercanas a las fronteras serbias como Djilan. Desde el final de la guerra, aproximadamente 200.000 refugiados y desplazados internos han abandonado sus hogares. A esto se suma el impacto que los conflictos étnicos han causado en la predisposición de los jóvenes para interactuar con otras comunidades. La juventud albanokosovar se opone a establecer relaciones con miembros de otros grupos étnicos.

La lucha kosovar por la independencia también necesita ser abordada dentro de una tendencia a establecer misiones gubernamentales internacionales de carácter transitorio y orientadas hacia territorios en posconflicto.¹⁰ Las intervenciones internacionales para la cons-

trucción del Estado y las administraciones territoriales han perpetuado algunas problemáticas establecidas por el Consejo de Administración Fiduciaria de las Naciones Unidas y la administración colonial, considerando a los territorios en posconflicto –tales como Timor Oriental y Kosovo– como “diamantes en bruto” que necesitan una (re)construcción completa del Gobierno, las economías y los sistemas sociales.¹¹

Pero esto no es así y una intervención internacional nunca es neutral. Los actores internacionales que deseen fomentar la transformación de un Estado necesitan integrar en sus planes el entendimiento de la historia local, las relaciones de poder existentes, los intereses creados y las reglas sociopolíticas del juego. Si esto falta, los riesgos implican una inhibición del sentido de responsabilidad y de las capacidades de las élites políticas locales, una discusión eterna en cuanto a la responsabilidad de lo ocurrido y una debilidad local para forjar un contrato social. La construcción de la estabilidad y la paz es un proceso esencialmente político, en el cual debe ser alcanzado un acuerdo nacional de carácter inclusivo sobre cómo distribuir el poder y los recursos.¹²

Manifestaciones de fragilidad y tipología del Estado en Kosovo

En la actualidad Kosovo sigue siendo un país con bajos ingresos, caracterizado por una capacidad institucional y una legitimidad estatal débiles, con problemas para ejercer el poder sobre todo el territorio nacional. Los actores internacionales continúan trabajando sobre la hipótesis de que las fragilidades del Estado kosovar son parte de un proceso de transición que avanzará gradualmente hacia el modelo westfaliano.

Existen distintos tipos de Estados frágiles. Kosovo no resulta fácil de definir, ya que es una combinación de dife-

¹⁰ Tal como en Trieste, Irian Jaya (UNTEA), Congo (ONUCA), Namibia, Camboya (UNTAC), Bosnia y Herzegovina (OAR), Eslavonia Oriental (UNTAES) y Timor Oriental (UNTAET). Aunque, sin duda, la

experiencia local parece ser aplicada más en Sierra Leona y Afganistán. Para mayor información, véase Ralph Wilde, *International territorial administration, how trusteeship and civilizing mission never went away*, Oxford: Oxford University Press, 2008; Gerald Knaus y Felix Martin, “Travails of the European Raj: lessons from Bosnia and Herzegovina”, *Journal of Democracy*, disponible en www.journalofdemocracy.org/articles/KnausandMartin.pdf

rentes categorías, incluyendo un desempeño pobre, un Estado débil, un Estado paralelo, un Estado neopatrimonial, y un cuasi Estado. La advertencia respecto a estas categorías es que sólo se centran en un sistema estatal formal y no toman en cuenta los beneficios que pueden obtenerse a través de un sistema de Gobierno informal.

Kosovo puede ser categorizado como un "Estado débil", donde las autoridades, con frecuencia, se jactan de llevar adelante un buen gobierno mientras continúan debilitando las instituciones.

Otra categorización podría ser la de Estado paralelo. Los caudillos militares en Kosovo llenaron el vacío de poder existente y llevaron adelante algunas funciones típicamente ejercidas por el Estado. De este modo, estos líderes se benefician de su legitimidad militar y de su reputación como héroes nacionales, lo cual los ayuda a convertirse en parte del Estado. Pero este tipo de políticas ha conducido al desarrollo de un Estado paralelo, donde el poder es canalizado a través de un sistema de patronazgo.¹³ Cada grupo ha desarrollado sus propias células de inteligencia; por ejemplo, el Partido Democrático de Kosovo (PDK) es apoyado por el servicio de inteligencia SHIK. Esto dificulta la voluntad política de desarrollar un servicio nacional de inteligencia, comúnmente representado en una sola persona.

Una tercera categoría útil para describir a Kosovo es la de "Estado neopatrimonial", donde los recursos públicos son explotados por una élite gobernante y distribuidos a los miembros del clan, parte y originario de su región, a fin de asegurar su lealtad. La importancia de esta categoría se evidencia en la debilidad en la aplicación de la ley y en la capacidad institucional. Además, el nexo visible entre poder y riqueza no ha sido claramente conducido hacia el desarrollo de una confianza y cohesión social. Las dinámicas neopatrimoniales afectan la forma en que se desarrolla el pro-

ceso de transición democrática¹⁴ y contaminan a un sistema político y administrativo construido sobre bases oficiales y legales.¹⁵

La cuarta categoría podría ser la de "cuasi Estado", debido a que Kosovo se caracteriza tanto por la dependencia externa como por la debilidad institucional interna. El estatus independiente de Kosovo no ha sido reconocido por todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ni por todos los miembros de la UE. Tampoco ha alcanzado los tres cuartos requeridos por los miembros de Naciones Unidas. Sin embargo, el país continúa recibiendo el apoyo de las misiones de gobiernos en transición dependientes de la ONU y de la UE en áreas como el cumplimiento con la aplicación de la ley, y el Gobierno y la responsabilidad institucional de proveer los servicios básicos a sus ciudadanos. Además, Kosovo depende de la ayuda económica de la UE, el Banco Mundial y otros, y la seguridad de su territorio está garantizada por las tropas de la OTAN. El problema de la soberanía ha estado en la agenda de la comunidad internacional durante muchos años hasta la actualidad. Sin embargo, como Dominique Zaum argumenta, la soberanía está ligada a la responsabilidad y estas pautas necesitan ser aceptadas por Kosovo para ser considerado legítimo externamente.¹⁶

Durante varios años, la soberanía ha formado parte de la agenda de la comunidad internacional para la construcción del Estado. Sin embargo, la soberanía generalmente es definida como el reconocimiento del derecho a ejercer la autoridad suprema por parte de un Estado, lo cual aún no es el caso en Kosovo. Bajo la dependencia financiera de la ayuda internacional y de las fuerzas de seguridad (las fuerzas militares de la OTAN y los oficiales de policía de la EULEX), hay múltiples actores a cargo del poder ejecutivo: el

¹¹ www.Fsk.etz.ch/documents/Studies/volume_9/berdal.htm

¹² Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, *Eliminating World Poverty: Building Our Common Future*, Londres: DFID, 2009, p. 70.

¹³ A. Guistozzi, "The debate on Warlordism: The importance of Military Legitimacy", *Crisis States Research Centre Discussion Paper 13*, Londres: London School of Economics, septiembre de 2005.

¹⁴ N. Van de Walle, "Neopatrimonial Rule of Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective", en M. Bratton y N. Van de Walle (eds), Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

¹⁵ Christopher Clapham, *Third World Politics: an introduction*, Londres: Croom elm, 1985); Louise Anten, "Strengthening governance in post conflict fragile states", La Haya: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2009.

¹⁶ Dominique Zaum, *The sovereignty paradox: the norms and politics of international state building*, Oxford: Oxford University Press, 2007.

Gobierno, MINUK, EULEX y la Oficina Civil Internacional (OCI). A esto se suma la orientación que provee el Grupo de Dirección Internacional para Kosovo (*International Steering Group for Kosovo*), así como los poderes fuertes y de carácter informal apoyados por la Embajada de Estados Unidos en Prístina y los clanes regionales.¹⁷

En último lugar, en paralelo al nacimiento de este nuevo Estado y la adquisición progresiva de una soberanía completa, se da un incremento de las limitaciones derivadas de la relación que Kosovo mantiene con organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y que se deben especialmente a la aspiración del país a llegar a ser un futuro miembro de la UE.

Obstáculos para la consolidación del Estado

La debilidad estatal de Kosovo se debe, entre otros factores, a su propia decisión de permanecer fuera del marco establecido por la resolución 1244 del Consejo de Seguridad y a la falta de integración de las comunidades serbias y albanesas bajo la coordinación llevada adelante por la ONU, la UE y Estados Unidos. Bajo estas circunstancias, la consolidación estatal de Kosovo ha sido debilitada por diversos factores como las divisiones de la comunidad internacional, la interferencia constante en el territorio por parte de Belgrado, la ausencia de soluciones para la región del norte, y la carencia de mecanismos de responsabilidad efectiva por parte de los líderes locales y de los actores internacionales para ofrecer orientación.

¹⁷ EULEX es la misión de Estado de derecho de la UE y está compuesta por la policía, jueces y fiscales, penitenciarios y funcionarios aduaneros; el mandato de la OCI es apoyar la aplicación de una propuesta integral para un acuerdo estatal en Kosovo; el Grupo Directivo Internacional para Kosovo, creado para dirigir y guiar el desarrollo democrático del país, promueve la diversidad étnica y el Estado de derecho, conforme con el plan Ahtisaari para Kosovo.

La falta de un capital social

El comportamiento de la élite política debilita las posibilidades de desarrollar un sentimiento de ciudadanía dentro de un sistema democrático de pesos y contrapesos. Hay una falta de interacción entre el Estado y la sociedad que favorece a un distanciamiento de la población respecto de sus líderes.

La primera Constitución de Kosovo, basada en los esfuerzos de mediación internacional del enviado especial de la ONU Maarti Ahtissari y en la orientación de la Oficina Civil Internacional (OCI), surgió de un proceso negociado por élites sin la participación del público en general. De esta forma, se perdió una oportunidad para allanar el camino hacia una gobernabilidad política sostenible, constituyendo un factor de riesgo para el futuro.

Adicionalmente, el vínculo social entre los serbokosovares y los albanokosovares es prácticamente inexistente, y ha sido atrofiado por completo durante la guerra. Sin embargo, el vínculo social sí existe entre otras comunidades como los gorani-kosovares y los albanokosovares, lo cual se evidencia no sólo por los flujos de comercio, sino también por las tendencias del voto electoral, según pudo observarse en las elecciones del municipio de Dragash/ Dragaš en 2004.

Más allá de los clanes y los vínculos regionales, es importante entender las divisiones y tendencias generacionales. Las formas más antiguas de solidaridad y los valores de comportamiento no han sido sustituidos, pero hay una ausencia de referencias para las generaciones más jóvenes. Esto se agrava por las altas tasas de desempleo entre la juventud kosovar.

A la luz de estos dilemas, ¿cómo la modernización socioeconómica podría generar cambios en el capital social de Kosovo? ¿Cómo puede construirse un capital social? Y, ¿cómo este proceso puede ser fomentado y facilitado? Svendsens señala que existe una necesidad real de generar una unión social como forma de construcción de un puente que favorezca las relaciones coo-

perativas entre los límites sociales.¹⁸ Una manera que ha demostrado ser eficaz, ha sido la de impulsar proyectos y formas de cooperación empresarial entre grupos en conflicto.¹⁹ De este modo, compartir intereses y estándares favorece a la construcción de la confianza.

Delito y corrupción

En contextos de posconflicto se da una lucha por el poder y el dinero, derivada de las actividades en tiempos de guerra, que a menudo puede ser utilizada para comprar influencia política y legitimidad.²⁰ Las guerras en los Balcanes permitieron que los delincuentes emergieran y se potenciaron, permitiéndoles financiar actividades militares. El ELK lleva adelante actividades ilícitas como el tráfico de armas, de mujeres y de drogas, pero la tendencia a la captura de los bienes públicos a favor de la riqueza personal y la ubicación de gente de confianza en puestos públicos comenzó mucho antes, durante la época de Milosevic en Serbia. Posteriormente a la expulsión de Serbia, los "bandidos" se convirtieron en "bandidos estacionarios":²¹ las redes criminales aprovecharon el proceso de transición hacia la democracia como una oportunidad para hacer uso de sus conexiones y su poder coercitivo, con el fin de dominar el proceso de privatización y crear estructuras de poder leales a ellas.

En Kosovo, donde hay un 43 por ciento de desempleo, predomina una política económica de mercados negros, y la riqueza ilícita ejerce el poder. Es fundamental comprender la relación entre la riqueza y el poder, ya que, la paz, el desarrollo económico nacional y la consolidación del Estado difícilmente podrán prosperar si se sigue pasando por alto la política de estímulo económico que rige en la actualidad. El contrabando transnacional, la malversación de fondos públi-

cos, la consolidación de los monopolios locales y feudos, y el control de los vicios del mercado han sido elementos cruciales en el proceso de debilitamiento estatal de Kosovo. En este sentido, un Estado capturado por élites criminales sustentadas, en parte, mediante ingresos ilícitos, que también manipulan los mercados para extraer el máximo de recursos, mina la legitimidad de la economía de ingresos y del crecimiento y perjudica la prestación de servicios públicos hacia sus ciudadanos.²²

La experiencia de la MINUK, y el desafío que ahora enfrenta la UE, muestra cómo los diplomáticos, dirigentes políticos, economistas y aquéllos que ejercen poderes ejecutivos en un contexto de gobiernos en transición necesitan desarrollar, desde el principio, un pensamiento integrado para transformar la economía de sociedades asoladas por la guerra. De hecho, es precisamente en las primeras etapas posteriores al conflicto, es decir, cuando las estructuras de Gobierno todavía no están estabilizadas y las relaciones de poder siguen en proceso de cambio, que los actores internacionales deberían construir la paz a través de un crecimiento económico sostenible²³ en el largo plazo. En las etapas iniciales, es esencial establecer un Estado de derecho a fin de evitar el establecimiento de un sistema de clases corruptas que capture el espacio político en lugar de fomentar la democracia.²⁴ Sin embargo, ni la MINUK, ni Estados Unidos, ni la Unión Europea se han mostrado dispuestos a afrontar las consecuencias del desmantelamiento de las fuentes de enriquecimiento ilícito de los dirigentes políticos, lo cual podría afectar la estabilidad social.

Por lo tanto, la pregunta sigue siendo: ¿son los actores internacionales también responsables por las deficiencias del Estado que tienen origen en vínculos político-económicos criminalizados? ¿Ignorar actividades

¹⁸ Gunnar Lind Haase Svendsen y Gert Tinggaard Svendsen, *The creation and destruction of social capital, entrepreneurs, co-operative movements and institutions*, Edward Elgar, 2004.

¹⁹ Véase el trabajo de International Alert con las iniciativas CBDN en el Sur del Cáucaso, disponible en <http://www.international-alert.org/caucasus/index.php>.

²⁰ Jock Covey, *The quest for viable peace, international intervention and strategies for conflict transformation*, United States Institute for Peace, 2005.

²¹ Mancur Olson, "Dictatorship, democracy and development", *American Political Science Review*, Vol. 87, N. 3, septiembre de 1993.

²² El informe de 2005 de la Bundesnachrichtendienst (BND, servicio secreto alemán) establece que "Thaci y Haradinaj son actores clave íntimamente involucrados en los vínculos entre la política, los negocios y las estructuras del crimen organizado en Kosovo".

²³ Edward Bell, Seminario de transición del conflicto a la paz, organizado por International Alert, 2008.

²⁴ Lord Paddy Ashdown, "The European Union and Statebuilding in the Western Balkans", *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol.1, N.1, marzo de 2007.

delictivas y corruptas, la falta de comprensión del contexto, el mal manejo de los servicios públicos, y la captura no consolidada del Estado hacen que la paz y el crecimiento económico resulte más difícil de alcanzar después de diez años de intervención? ¿La MINUK fue cómplice en este proceso? Significativamente, los informes de la ONU y del Centro de Kosovo para Mujeres y Niños han responsabilizado a los profesionales internacionales encargados del mantenimiento de la paz por el incremento en la demanda de servicios sexuales, favoreciendo el tráfico y la explotación sexual.²⁵

Los diferentes sistemas jurídicos que operan simultáneamente, sin jerarquía jurídica o un mecanismo claro para resolver los conflictos entre ellos, constituían un obstáculo para la administración internacional, al igual que los esfuerzos de los representantes especiales de la ONU centrados en el mantenimiento de la estabilidad social durante su mandato, sin abordar las causas fundamentales de la fragilidad. Además, la lucha contra la delincuencia no avanza por medio de una respuesta que es lenta en relación a la rápida evolución de las redes, flujos y actividades ilícitas, y a las variaciones en sus niveles de sofisticación.²⁶ En Kosovo, la búsqueda y la aplicación de la ley se ha centrado en las actividades tradicionales como cigarrillos, autos, drogas, armas y el tráfico de personas, que son mercados lucrativos en toda la región. Esto fue impulsado por la resolución 754 del Consejo de Seguridad, aprobada en 1992 para imponer sanciones económicas a Serbia y Montenegro.

Pero en el Kosovo contemporáneo, las actividades tradicionales del crimen organizado no son necesariamente las principales fuentes de ingreso. Es importante investigar el lavado de dinero, petróleo, las privatizaciones y los litigios sobre Empresas de Propiedad

Social (EPS), las cuestiones de propiedad, la creación de feudos basados en clanes que controlan los ingresos públicos en sectores determinados, los retos impuestos por la corrupción y la rendición de cuentas frente a los votantes. Por su parte, el Gobierno se ha involucrado en la lucha contra la corrupción, aunque todavía hay una falta de capacidad estatal y de voluntad política para combatir la delincuencia organizada y la corrupción.

En el país tienen lugar muchas transacciones financieras, pero lo que está faltando es una unidad financiera capaz de llevar adelante un control centralizado. La lista de políticas necesarias para limitar la corrupción son: regulaciones políticas respecto a la aceptación de regalos, una declaración jurada de los bienes de los funcionarios políticos, que incluya el control del origen de sus ingresos, y una regulación respecto a los conflictos de intereses. Se requiere el aval institucional de estas reglas y la voluntad política de hacerlas cumplir, cualquiera que sea el clan, origen o partido político del cual proviene la persona investigada.

Poderes paralelos y tensiones étnicas

Kosovo posee estructuras estatales paralelas, que responden a varios factores, entre ellos, la negligencia de las potencias dominantes y la falta de un suministro fiable, eficiente y no discriminatorio de los servicios públicos, así como una tradicional falta de cooperación con el Estado. Como hemos visto, el contrato social entre los ciudadanos y el Estado está moldeado por una larga historia de desconfianza de las autoridades públicas y de la autosuficiencia comunal. Los ciudadanos actuales todavía tienen expectativas limitadas de sus gobernantes. Los sistemas informales ayudan a la población a sobrevivir, mientras que la brecha entre gobernantes y gobernados es cada vez mayor. Además, los numerosos cargos por corrupción y el rápido aumento de la élite político-económica han debilitado el sentido de identificación con el Estado.

Un reflejo de los viejos comportamientos paralelos albanokosovares puede encontrarse en la comunidad

²⁵ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Crime and Stability in South East Europe*, Viena: ONU, 2008.

²⁶ Lucia Montanaro-Jankovski, "Good cops, bad mobs? EU policies to fight trans-national crime in the Western Balkans", EPC Paper 40, Londres: European Policy Centre, octubre de 2005; Lucia Montanaro-Jankovski, "The interconnection between European Security Defence Policy and the Western Balkans", en *Southeast European and Black Sea Studies*, Londres: Routledge, Eliamep, marzo de 2007.

serbia en Mitrovica del Norte y en aquéllas localizadas en la región central, donde los serbokosovares están desarrollando su propio sistema de Gobierno paralelo como forma de resistencia. Mantienen la moneda serbia —el dinar— y controlan, a través de la influencia de Belgrado, hospitales, universidades, escuelas y programas de educación, tribunales, sistemas sociales, de salud y de pensión, así como sus lugares en la Asamblea. En general, el norte constituye una parte del territorio nacional que no es administrada por el Gobierno de Kosovo, y sigue estando bajo control serbio.

Existen diferentes realidades políticas y económicas en Kosovo, con variaciones que dependen de la región y de la comunidad. Las comunidades serbias en la región central se sienten excluidas y están aisladas, tanto física como políticamente. Las barreras impuestas por el idioma, los diferentes planes de estudio, y la forma de enseñar la historia, la identidad y la nacionalidad, contribuyen a un empeoramiento de la división interétnica.

Las tensiones entre las comunidades han aumentado como resultado de la declaración de la independencia en 2008. Esta declaración fue seguida por un “tira y afloja” político (con algunos incidentes violentos) entre Belgrado y la MINUK respecto del reconocimiento de las instituciones serbias en el norte. Se profundizó el desarrollo de sistemas paralelos serbios por medio de las elecciones municipales en mayo de 2008, organizadas por Belgrado, y el establecimiento de un ministerio y una asamblea de la misma nacionalidad en el norte de Kosovo. Esta situación, provocada por la resolución unilateral del Estado, es tensa e incierta.

Estancamiento económico

La principal fuente y consecuencia de la debilidad estatal en Kosovo es el continuo malestar que sufre la economía. El ex enviado especial de la ONU y Premio Nobel de la Paz, Martti Ahtisaari, observó que “la débil situación económica de Kosovo es, en definitiva, una fuente de inestabilidad social y política”.²⁷ Kosovo está plagado de altos niveles de pobreza, con un des-

empeño macroeconómico mediocre, ingresos bajos, jóvenes desempleados, necesidades básicas insatisfechas y una creciente desigualdad.²⁸ En efecto, el foco inicial de los Estados en posconflicto debe estar puesto en las condiciones previas para lograr un crecimiento económico de largo plazo, contrario a lo que se está haciendo en Kosovo.²⁹ Para ello, un enfoque integrado de la economía política debe abordar la naturaleza del poder y la vulnerabilidad social.³⁰

Kosovo tiene el PBI per cápita mas bajo de Europa. El desempleo es muy alto y la población es muy joven: el 70 por ciento son menores de 30 años. En un contexto de posconflicto y en medio de un entorno volátil como el de Kosovo, el desempleo juvenil puede contribuir a la agitación social. Por otra parte, el desempleo femenino es también muy elevado, ubicándose en más del 70 por ciento. Los roles de género, las percepciones y las relaciones influyen, en gran medida, en el acceso al mercado laboral. Hay numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a cuestiones de género, pero también existe una notable falta de asociaciones empresariales femeninas para apoyar, facilitar y fomentar el espíritu empresarial de las mujeres.

Antes de la desintegración de Yugoslavia, Kosovo siempre proveyó al resto del país de minerales, algunos productos textiles y vino para cocina. Desde la década de los sesenta, sin embargo, Kosovo se fue haciendo cada vez más dependiente de las remesas de los albanokosovares empleados en Suiza y en el sur de Alemania. Esto garantizó un flujo de dinero en efectivo y armas a finales de 1990.

Kosovo era la parte más pobre de Yugoslavia, pero cuando ésta se desintegró, empobreció aún más. Durante la década de los noventa, este país experimentó una profunda agitación política, económica y social. La economía resultó perjudicada por la implementa-

²⁸ Levent Koro, *Economic and social stability in Kosovo*, PNUD, 2007.

²⁹ Carl Bildt, “Address 2006”, Pardee RAND graduate school, 2006.

³⁰ Sarah Collison, “Power, livelihoods and conflicts: case studies in political economy analysis for humanitarian action”, *HPG report 13*, febrero de 2003.

²⁷ Informe de Martti Ahtisaari, marzo de 2007.

ción de políticas económicas inadecuadas, sanciones internacionales, el acceso limitado al comercio exterior y las finanzas, y el conflicto étnico.

La desinversión y el abandono masivo de las operaciones y su mantenimiento provocó la "desindustrialización", un crecimiento deficitario y un retorno a la economía agraria. A finales de la década, la producción se había reducido a la mitad, los ingresos se habían derrumbado, al menos una cuarta parte de la población estaba desempleada, y más de la mitad estaba viviendo en la pobreza.³¹

Tras el conflicto, la limitada recuperación económica puede ser atribuida, en gran medida, a las transferencias de la diáspora (estimada en un 17 por ciento del PIB en 2005) y a la asistencia financiera (21 por ciento del PIB en 2005). Las organizaciones internacionales que intervinieron en Kosovo se movilizaron con éxito y gastaron un total de 1,96 millones de euros en el país entre 1999 y 2003. Esto generó beneficios tangibles como la reconstrucción de casas, la reparación de caminos, escuelas y centros de salud. La comunidad internacional comenzó a prestar servicios públicos, puso en marcha un nuevo marco jurídico y estableció una administración civil en el país.

Sin embargo, estas mejoras no pueden ocultar la deplorable situación de Kosovo, en comparación con sus vecinos europeos y balcánicos. En la actualidad, el 45 por ciento de la población vive bajo el umbral de la pobreza, mientras que el 15 por ciento puede ser considerado indigente (quienes subsisten con menos de 0,93 euros al día).³²

La pobreza es más común entre las personas mayores, los hogares encabezados por madres solteras, las familias con niños, las personas con discapacidad, los desempleados y las minorías serbias no-étnicas, como los romaníes y los musulmanes eslavos. Estos altos niveles de pobreza y el desempleo son conside-

rados factores potenciales de desestabilización, debido a su impacto sobre el conflicto intercomunal. Las comunidades serbias reciben pensiones y ayuda social de Serbia; esto favorece a que Belgrado ejerza una influencia considerable sobre ellas, disminuyendo tanto la influencia como el sentido de responsabilidad del Gobierno albanokosovar hacia estos grupos.

Mientras tanto, el rendimiento escolar y la asistencia a la escuela secundaria son bajos. Las estadísticas de salud se encuentran entre las peores del sudeste de Europa. Las tasas de mortalidad infantil son las más altas de la región, y la desnutrición es un problema persistente.

La ayuda extranjera desembolsada en Kosovo puede no reflejarse en un desarrollo sostenible por varias razones estructurales. La mayoría de las personas trabajan fuera de la economía formal, en trabajos informales o no registrados. Esto incluye un gran número de agricultores que trabajan para subsistir y viven casi totalmente fuera de la economía monetaria. Sin embargo, esta densidad agraria no ha sido complementada por una estructura para el cultivo de productos diversificados. El énfasis principal de la acción gubernamental se ha puesto sobre el desarrollo económico de las áreas urbanas más que en las áreas rurales, estimulando la migración del campo a la ciudad.

La estructura de las exportaciones sigue estando, sobre todo, compuesta de materias primas y productos no terminados; el 60 por ciento de estas exportaciones consiste en metales sin procesar (hierro, acero, cobre y aluminio) y productos minerales. Como resultado, la participación en los mecanismos regionales para el impulso del comercio internacional es una prioridad para la política económica de Kosovo. Todavía no hay una agencia de exportación en el país, pero el Ministerio de Comercio e Industria está desarrollando un plan para mejorar el comercio exterior y liberalizar la economía local, así como el fortalecimiento de las capacidades de producción sostenible en los sectores industriales, incluyendo la construcción de infraestructuras.

³¹ Banco Mundial, *Kosovo property assessment: promoting opportunity, security and participation for all*, 2005.

³² Banco Mundial, *Kosovo country brief 2009*, disponible en <http://web.worldbank.org>

Las mejoras en la inversión, el clima empresarial y el apoyo a pequeñas y medianas empresas son factores cruciales. Sin embargo, para éstas es difícil operar bajo condiciones de incertidumbre y con garantías jurídicas limitadas, sin el suministro de electricidad necesario, servicios de crédito limitados, engorrosos procedimientos de reglamentación y una corrupción sin límites, por ejemplo, en materia de combustibles.

Los errores de la administración internacional en Kosovo

A pesar de las inyecciones de recursos diplomáticos, de seguridad, financieros y humanos durante la última década, parece que la comunidad internacional no ha logrado sentar las bases de un Estado fuerte y una sociedad pacífica en Kosovo. En lugar de reducir las fragilidades, la intervención internacional y las perspectivas de los donantes parecen haberlas consolidado.

Un agujero negro en la ayuda internacional

Las estrategias aplicadas no han logrado fomentar el crecimiento económico. Los países europeos han contribuido con un total de 1,8 millones de euros desde 1999 hasta 2006, lo cual hace que Kosovo se convierta en el mayor receptor mundial de ayuda de la UE. Sin embargo, estas enormes cantidades de dinero no han garantizado un desarrollo sostenible. No se ha prestado suficiente atención al crecimiento en el mediano y largo plazo, por ejemplo, en la construcción de carreteras, la mejora de la provisión de agua y electricidad y el impulso a un entorno económico más propicio para el empleo. En cambio, las organizaciones han sido reactivas, proporcionando asistencia *ad-hoc* para "apagar el fuego" en el corto plazo, como los esfuer-

zos para reparar las plantas de energía en base a carbón, en lugar de modernizar la infraestructura energética. El crecimiento ha demostrado ser insostenible y el déficit comercial sigue siendo alto: 42,8 por ciento del PIB en 2008, si se excluyen los flujos de ayuda.

Los actores internacionales y las organizaciones se han centrado principalmente en la seguridad, ignorando el papel que puede desempeñar un desarrollo económico equitativo en el alcance de la paz.

A nivel macro no ha habido ningún plan nacional de desarrollo económico, a pesar de los dos millones de euros otorgados con este fin a las autoridades locales en 2003 por parte de la Comisión Europea. La UE no ha utilizado de manera suficiente su capacidad para ejercer presión, ni empleado herramientas que condicionen a las autoridades locales de Kosovo para garantizar el cumplimiento de este compromiso crucial. Además, en 2005, el 82 por ciento de la ayuda a Kosovo fue suministrada como asistencia técnica y para los sueldos de los actores internacionales, es decir, la mayoría de los fondos fueron reciclados hacia los países integrantes de la misión internacional.

En conclusión, la comunidad internacional y la UE en particular, que estuvo a cargo del aspecto económico bajo la MINUK, no ha conseguido desarrollar la economía de Kosovo, la construcción de infraestructuras y la creación de empleo. A pesar de los inmensos recursos financieros enviados a Kosovo por el DFID, la UE, USAID, el Banco Mundial y el PNUD, el impacto en la reducción de la pobreza y el incremento del bienestar general de la población ha sido insuficiente. Una historia similar puede ser contada respecto a áreas relacionadas con la gobernanza. En el ámbito del Estado de derecho, Kosovo carece de la capacidad local para la creación de una policía eficaz y servicios judiciales y penitenciarios. La acumulación de causas pendientes es alarmante, alcanzando las 160.238 en marzo de 2007. En el campo de la administración civil, hubo deficiencias importantes en cuanto a la evaluación y al seguimiento de los ministerios locales, la preparación de los municipios para la transferencia de poderes y la falta de apoyo al Gobierno central.

Es importante recordar que la ayuda que se proporciona no es lo que importa, sino cómo se lleva a cabo el proceso de desembolso de dinero y cuál es su impacto.³³ Un plan económico coherente tratará de mejorar las posibilidades de la actividad económica lícita, además de reducir el poder de las redes criminales y el nepotismo en los nombramientos públicos. Por último, se deben apoyar las actividades empresariales que contribuyan a la reconciliación entre las comunidades.

Finanzas globales y la crisis crediticia

El 29 de junio de 2009, Kosovo se unió al FMI y al Banco Mundial. Esto marcó el comienzo de la integración formal del Estado al sistema financiero mundial. Sin embargo, no haber formado parte de este sistema interdependiente puede ser considerado una bendición, ya que el país no ha resultado sustancialmente afectado por la crisis financiera. La forma de vida económica y social de carácter informal está todavía muy presente y, como consecuencia, los ciudadanos tienden a hacer un uso limitado del sistema bancario formal.

Pese al compromiso de los Estados miembros de la UE de continuar aumentando la ayuda para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y contrarrestar los efectos del aumento de los precios de los alimentos, del combustible y la crisis financiera, la ayuda ha disminuido en los Balcanes. En Kosovo, por ejemplo, los gastos del Reino Unido –fuente clave de la ayuda en los últimos años– se han reducido un 50 por ciento. Las previsiones a mediano plazo para 2009 indican una disminución del 10 por ciento de la inversión extranjera directa, de al menos del 20 por ciento de las remesas y del 10 por ciento de las exportaciones. Sin embargo, es importante entender que la caída en las exportaciones de Kosovo no se debe a la crisis económica, sino esencialmente al bloqueo impuesto por Serbia y Bosnia Herzegovina tras la declaración de independencia a los productos procedentes de este país.

³³ Edward Bell, "The World Bank in fragile and conflict-affected countries, how, not how much", Londres: International Alert, abril de 2008, disponible en <http://www.international-alert.org/institutions>

En el caso de Kosovo, incluso se podría considerar que la crisis financiera ha estimulado un acercamiento más pragmático y menos hostil por parte de Belgrado, que ha decidido reducir sus subsidios para las autoridades paralelas serbias en Kosovo. Sin embargo, el impacto de la crisis refuerza la necesidad de prestar una mayor atención a las debilidades económicas de Kosovo.

Dilemas para la construcción del Estado

La preocupación internacional respecto a las amenazas mundiales y transnacionales ha aumentado en los últimos años, junto al reconocimiento de que un Estado en funcionamiento es fundamental para reducir la pobreza y los conflictos. Esto implica la necesidad de una mayor conciencia de los factores de riesgo tanto externos como internos, un mayor apoyo a la capacidad estatal de servir a su pueblo y fortalecer la recuperación del Estado, especialmente en momentos de crisis.³⁴

Sin embargo, las tensiones y contradicciones intrínsecas de la construcción del Estado pueden debilitar el éxito potencial de las misiones internacionales. Las tensiones que pueden surgir incluyen al Gobierno internacional en transición y a la promoción de un gobierno propio, la definición de líderes locales legítimos por parte de los actores internacionales, la prevención de la dependencia o un equilibrio entre los imperativos de corto plazo y los objetivos a largo plazo, como el control de aquellos líderes catalogados como "saboteadores" de la paz, que pueden encontrar la forma de construir una representación política más amplia.

Como se verá a continuación, en el caso de Kosovo estas tensiones dieron lugar a una amplia gama de diferentes estructuras administrativas, involucrando a actores nacionales e internacionales. Sumado a la

³⁴ Louise Anten, "Fragile States: Statebuilding is not enough", en J. de Zwaan, E. Bakker y S. van der Meer (eds), *Challenges in a Changing World*, La Haya: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2009.

superposición de jurisdicciones de los principales organismos internacionales presentes en Kosovo (sobre todo la UE, la OTAN y la ONU), el resultado ha sido la proliferación de formas de autoridad paralelas, impidiendo la creación de algo parecido a un Estado centrado y unitario.

Estimulando dinámicas paralelas

Lejos de crear un Estado coherente, la intervención internacional ha contribuido a la competencia entre distintas fuentes de legitimidad en el territorio kosovar. Debido a su falta de unidad sobre el reconocimiento y a las dinámicas competitivas, se ha sumado una imagen borrosa de la jerarquía de poderes y responsabilidades y, por lo tanto, ha contribuido a una falta de claridad sobre el territorio e, indirectamente, a una gestión gubernamental ineficaz. Las intervenciones internacionales se deberían haber orientado a reducir la brecha entre lo legal y lo legítimo y a fomentar una interacción más constructiva. Esto está vinculado a la tensión entre paz y estabilidad. Es necesario un mayor entendimiento para que los actores internacionales puedan reforzar la legitimidad del Estado.

Las estructuras paralelas, surgidas en el período de posguerra y el preindependentista, estuvieron compuestas de una serie de ejes: las reglas de la República Federal Yugoslava, con la Asamblea Nacional serbia y los municipios y enclaves de mayoría serbia, sobre la base de su propia constitución y elecciones; la República de Kosovo, bajo el liderazgo del presidente Rugova y el primer ministro Bukoshi, con su propio parlamento, educación y sistema de salud, basada en su constitución y elecciones; y el Gobierno Provisional de Kosovo, bajo la dirección del primer ministro Thaçi, que recibe apoyo del ELK, 20 ministerios y la administración municipal. La estructura paralela final fue la MINUK, compuesta de cuatro pilares, y apoyada en la resolución 1244, en los administradores regionales y en el apoyo de la Fuerza de Kosovo dependiente de la OTAN (KFOR).

Esta confusión entre las diferentes líneas de autoridad y legalidad ha sido el legado de la independencia de

Kosovo. Un obstáculo fundamental para la prestación de un servicio de justicia eficaz y fiable deriva del marco legislativo, que carece de claridad debido a la operación simultánea de múltiples sistemas legales incluyendo las leyes de Yugoslavia, los reglamentos de la MINUK (con cierta incoherencia entre los enfoques continentales y el derecho consuetudinario), y los reglamentos Ahtissari, previos y posteriores a la Asamblea Nacional. Además, las leyes utilizadas en los tribunales serbios en el norte de Kosovo y los procedimientos judiciales albanokosovares basados en el Kanun son también distintos.

Asimismo, persisten poderes políticos híbridos. Múltiples poderes y estructuras sostienen poderes ejecutivos e informales, como se observa en el diagrama a continuación. La influencia local deriva de las remesas de la diáspora en Alemania y Suiza, de las familias, los cinco clanes principales, y los anillos de poder que involucran a los partidos PDK y AAK.

El pluralismo normativo en Kosovo, en conflicto con los modelos de organización social, política y de legitimidad, se ha traducido en una percepción generalizada de la brecha existente entre lo legal y lo legítimo. Hay poco conocimiento de las reglas finales del juego que estructuran la sociedad, proveyendo un marco social y cultural general.

La incertidumbre sobre el estatus soberano del país y los mandatos contradictorios de los actores internacionales sobre el territorio perpetúan la confusión. MINUK, OTAN, EULEX y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) están bajo un mandato con estatus neutral, basado en la resolución 1244, mientras que los mandatos de la OCI y la Embajada de EE.UU. se basan en la independencia y la propuesta Ahtisaari. El Gobierno, MINUK, OCI y EULEX cuentan con ciertos poderes ejecutivos, generando, de manera inevitable, una dinámica de competencia.

Además, la KFOR proporciona apoyo para garantizar un entorno seguro (con 16.000 soldados), mientras que la EULEX, compuesta de policías y funcionarios

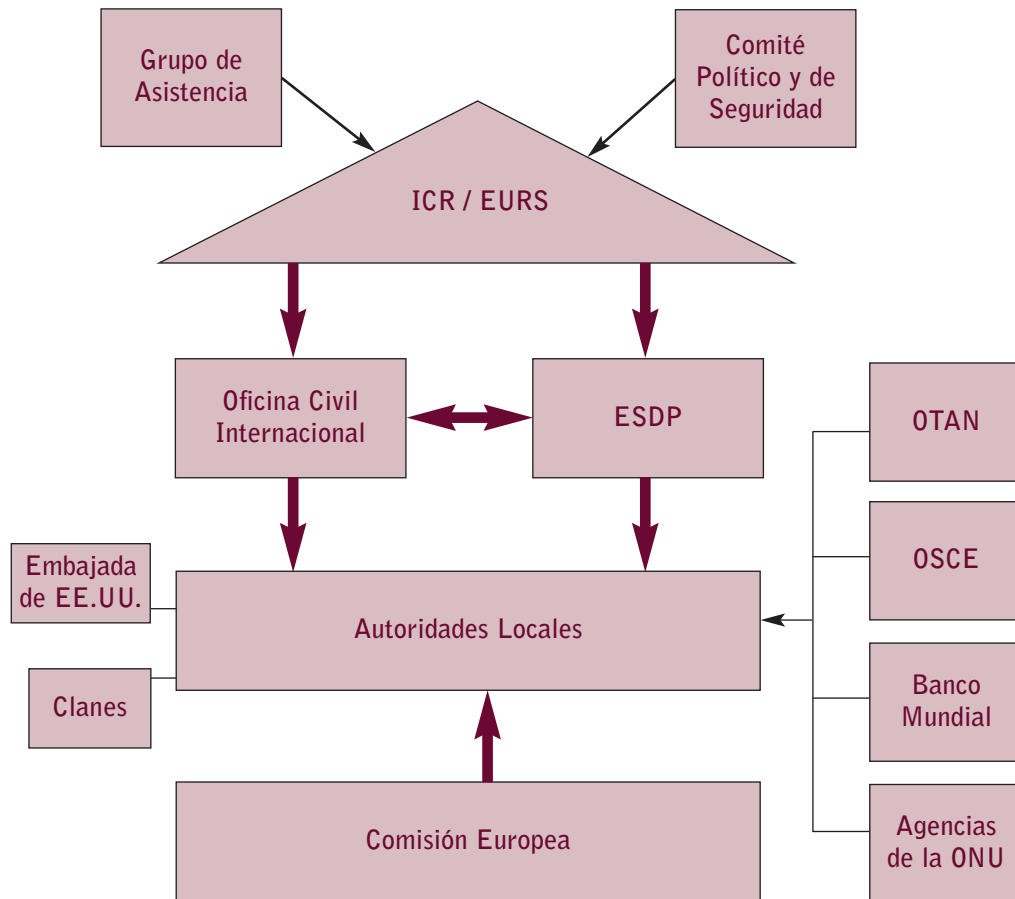


Figura creada por el autor.

penitenciarios, jueces y fiscales, y funcionarios aduaneros cuenta con ciertos poderes ejecutivos frente a delitos graves. En suma, no es posible sostener que las autoridades de Kosovo tienen el monopolio legítimo de la fuerza sobre el territorio.³⁵

La UE ha aumentado su rol en Kosovo y ha demostrado un compromiso sustancial hacia el logro de la paz y la estabilidad del país, a través de tres dimensiones políticas: (1) ICO, integrada por 200 personas y liderada por un representante civil internacional y el representante especial de la Unión Europea, Pieter Feith; (2) EULEX y la Política Europea de Seguridad y Defensa de la misión, que cuentan con un elemento técnico/operativo y están integradas por 2.000 funcionarios; y, por último, (3) la oficina de enlace de la Comisión Europea, que apoya la futura integración de Kosovo a la UE, empleando un enfoque de “palos y

zanahorias” para tentar a las autoridades con la integración a la UE y asistencia financiera para garantizar que los objetivos de la gobernanza europea sean alcanzados.

Sin embargo, las diferencias internas de la UE con relación al reconocimiento de Kosovo, con cinco Estados opuestos –España, Rumania, Eslovaquia, Grecia y Chipre– debilita la eficacia de sus políticas, y la influencia de la EULEX, OCI y la Comisión Europea sobre el territorio.

La OCI es conducida y financiada por UE y cuenta con personal europeo, pero el 23 por ciento de sus ingresos proviene de Estados Unidos. La base legal de la misión es ambigua, dado que el plan Ahtisaari no fue aceptado por las dos partes en conflicto, lo cual hace que la adopción de una resolución del Consejo de Seguridad sobre el nuevo estatus de Kosovo sea imposible. Por lo tanto, la OCI supervisa, orienta y apoya la aplicación de las reformas constitucionales donde la propuesta

³⁵Véase James Putzel, “Development as State-making research Plans”, Londres: London School of Economics, 2008.

Ahtisaari ha sido integrada. La OCI tiene poderes ejecutivos para supervisar y dirigir las autoridades en ciertas áreas, pero en Kosovo no actúa en nombre del Gobierno, ni tiene como propósito tomar decisiones en su nombre. Sin embargo, la OCI puede remover a funcionarios clave de sus cargos si no se comportan de acuerdo con el plan Ahtisaari.

A raíz de la reconfiguración de la MINUK, el actual representante especial del Secretario General, Lamberto Zannier, ha dedicado más compromiso al diálogo entre Belgrado y Prístina y la reconciliación local, y cuando ha sido necesario ha actuado como moderador en los foros internacionales. Bajo la dirección actual, la MINUK ha optado por una posición equidistante entre las partes en conflicto.

Por otra parte, la Embajada de Estados Unidos mantiene un rol poderoso e informal en lo referente a las direcciones y acciones del Gobierno. El poder del Gobierno actual, en lugar de ser compartido, se encuentra concentrado: el primer ministro Thaçi en Prístina y el viceprimer ministro Kuci mantienen un férreo control sobre el poder ejecutivo, minimizando el rol de los ministros, y tienden a ignorar las cuestiones parlamentarias (a pesar de que Kosovo es oficialmente un sistema parlamentario).

La estrategia europea y la fragilidad estatal

La fragilidad del Estado está entre las amenazas a la seguridad europea, identificadas en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. Los esfuerzos para mejorar la respuesta de la UE a estas situaciones fueron establecidos en 2007 mediante una comunicación de la Comisión Europea, las conclusiones del Consejo y la presidencia portuguesa de la UE.³⁶ Pero, ¿cómo la UE ha mejorado su comprensión, diseño y aplicación de políticas para mejorar su respuesta hacia los

Estados frágiles? Se ha avanzado en el entendimiento de este fenómeno, lo cual se ilustra mediante dos documentos clave que se espera sean publicados a finales de 2009: (1) el plan de acción conjunto de la Comisión Europea y de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, "hacia un enfoque europeo de las situaciones de conflicto y fragilidad", y (2) el informe conjunto sobre el apoyo financiero en situaciones de fragilidad que esboza un enfoque compartido entre el Banco Mundial, el FMI, la Comisión Europea y el Banco Africano de Desarrollo. Se debe hacer hincapié en dos elementos de estos documentos: la importancia del desarrollo del "enfoque integral de la UE" y el entendimiento de que la estabilización y la construcción del Estado son procesos endógenos, conducidos por la relación entre el Estado y la sociedad.

Se han hecho esfuerzos para crear procedimientos que sean más flexibles para los Estados frágiles, así como una mayor coordinación entre el Consejo y la Comisión sobre las decisiones y la financiación. También hay una campaña para unir la agenda de los Estados frágiles con la de otros objetivos de la UE, la seguridad y el nexo entre el desarrollo. Sin embargo, el foco más importante de la UE sigue estando en la respuesta a la crisis, mientras que la capacidad de la Unión para evitar la fragilidad durante las primeras etapas, mejorando el nexo entre la alerta temprana y la acción, es aún limitada. Pero esto implica ir más allá de las respuestas tradicionales de la UE, o incluso, reformar los marcos legislativos, aunque se pueda observar una cierta evolución de la política exterior sobre el creciente énfasis en las fuerzas no estatales.³⁷ También hay que prestar mayor atención en un apoyo sostenido de la paz a largo plazo. Por otra parte, la UE y sus Estados miembros deben aprovechar más la consolidación de la paz y las iniciativas de prevención de conflictos llevadas a cabo por las ONG y sus conocimientos sobre las dinámicas en el terreno.

Kosovo es especialmente importante para la UE, debido a su ubicación geográfica, las implicaciones para la

³⁶ Comisión Europea, "Towards an EU response to situations of fragility, engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace", Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social regional, COM (2007) 643, Bruselas: Comisión Europea, 25 de octubre de 2007.

³⁷ Secretario General de la ONU Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, A/47/277-S/24111, Nueva York: Naciones Unidas, 1992; Ivan Briscoe, "The EU response to Fragile States", *European Security Review*, *ISIS Europe*, N. 42, diciembre de 2008.

seguridad europea, y la posibilidad de que esta nación se convierta en un Estado miembro. Todavía es demasiado pronto para evaluar el papel de la UE y las acciones en Kosovo bajo el formato administrativo, pero las lecciones de los errores cometidos por los actores internacionales en el pasado no parecen haber sido incorporadas. Es vital que la Unión Europea, detrás del esfuerzo para lograr una paz duradera en Kosovo, utilice su seguridad política y diplomática, sus recursos humanos y su compromiso financiero, con un análisis sólido y político que aborde las causas subyacentes de la fragilidad y que cuente "con un enfoque integral".

Por otra parte, después de una década en la que la comunidad internacional ha cometido numerosos errores, la sociedad kosovar tiene expectativas limitadas. Además, a pesar de importantes organizaciones de la sociedad civil, tales como KWN, las mujeres han sido marginadas del proceso político y no se encuentran representadas en los puestos de decisión. Las estructuras gubernamentales transparentes, democráticas, inclusivas y eficaces proveen seguridad humana para hombres y mujeres. La igualdad de género y el otorgamiento de derechos a la mujer deben estar en el corazón de la buena gobernanza. Los Estados miembros de la UE necesitan de planes de acción nacionales eficaces y sensibles a los conflictos, que sean informados por la resolución 1325 del Consejo de Seguridad.³⁸

Conclusiones

Existe una brecha evidente entre las necesidades para la construcción de un Estado en Kosovo y el papel que la comunidad internacional ha desempeñado buscando reducir esas fragilidades: en algunas áreas, los actores internacionales y los donantes hicieron precisamente lo contrario y, en cierta medida, han consolidado las fragilidades estatales. La razón de esto puede encontrarse en la prioridad de los actores internacionales para establecer una seguridad de corto plazo al precio de un desarrollo económico y una paz sostenible a largo plazo.

Los actores internacionales se vincularon en la construcción estatal como una forma de consolidar la paz necesaria para que la gobernanza tenga un carácter dinámico, configurando una constelación de fuerzas sociales, políticas y económicas. Construir la paz implica cambiar malos hábitos, y transformar los comportamientos y las estructuras, así como abordar las causas subyacentes de la fragilidad. En general, las misiones internacionales han carecido de esta comprensión y del valor necesario para alcanzar estas metas. El objetivo de la estabilidad inmediata, y la presentación de una reforma por la élite nacional y la misión internacional, conduce a la consolidación de las relaciones previas entre el Estado, la sociedad y las políticas patrimoniales. La consolidación de la paz, por el contrario, se basa en un conjunto de intervenciones en territorios propensos a conflictos buscando influir en los procesos de transformación a fin de construir una paz duradera y evitar el retorno del estatus anterior. El objetivo es tener un enfoque holístico, basado en la contención de los riesgos respecto al suministro de seguridad, así como fundamentos sociopolíticos y económicos que permitan generar una reconciliación de largo plazo.

Este trabajo sostiene que para ser más eficaz, la postura internacional sobre Estados y contextos frágiles debe ser más política y menos tecnocrática. Por otra parte, se argumenta que no se puede suponer que el establecimiento de un sistema legal, judicial y policial se traduz-

³⁸ Andrew Sherriff y Karen Barnes, "Enhancing the EU response to women and armed conflict, with particular reference to development policy", estudio para la presidencia eslovena de la UE, ECDPM, International Alert, abril de 2008, disponible en www.ecdpm.org/dp84

ca en la aceptación de las herramientas de regulación social y en una mayor legitimidad del Estado. Como establece el último trabajo de DFID, el foco debe estar puesto en la construcción pacífica de los Estados y las sociedades. El apoyo debe ir más allá de la construcción institucional y de la promoción al desarrollo de una sociedad pacífica y multiétnica. Los actores internacionales deben apoyar el fortalecimiento del contrato social y una mayor participación de todas las comunidades en la toma de decisiones políticas.

En última instancia, el objetivo de los actores internacionales en Kosovo debe ser la paz y el desarrollo sostenible, apoyando la capacidad del Gobierno para proporcionar por sí mismo la seguridad y el bienestar social para todos los ciudadanos.³⁹ Pero más de un año después de la independencia, las dinámicas en Kosovo dan poco margen para la maduración de una verdadera democracia y la consolidación de un Estado efectivo. El vacío de las instituciones públicas, el dominio de la élite política, el faccionalismo del sistema político que persigue sus propios intereses, la pasividad administrativa, la falta de competencia del Estado, la ausencia de un contrato social, la consolidación del vínculo entre la riqueza ilícita y el poder político, el débil sistema de pesos y contrapesos en la arquitectura institucional y, por último, la dependencia de Kosovo de los donantes internacionales y otros actores que brindan apoyo a este país, no dan motivos para un gran optimismo.

La prestación eficaz de servicios públicos como sanidad, saneamiento, agua, electricidad, educación, transporte público, justicia y seguridad necesita ser sensible a los conflictos para evitar la amplificación de los defectos actuales en la gobernanza y las tensiones sociales, así como el nepotismo y la corrupción. De hecho, las instituciones públicas disfuncionales y el gran sistema de Gobierno reflejan fallos. Por otra parte, la prestación equitativa de los servicios puede ser un instrumento constructivo para mejorar las relaciones entre las divisiones conflictivas, y entre el Estado y la sociedad. También hay una necesidad urgente de mejorar los

incentivos hacia la buena gobernanza, mediante el fortalecimiento de la meritocracia en la administración pública y en las fuerzas de seguridad.

El Estado de Kosovo no proporciona toda la gama de servicios básicos esenciales para sus ciudadanos; las fuerzas formales e informales y los incentivos del sistema seguirán debilitando su capacidad de recuperación. Según lo indicado por los "Principios de una buena vinculación internacional en Estados y situaciones de fragilidad" de la OCDE, es fundamental que los objetivos centrales en la construcción del Estado en Kosovo se centren en la legitimidad, la capacidad de construcción y la rendición de cuentas.

La supervisión local e internacional y los mecanismos de rendición de cuentas necesitan ser reforzados; incluso los tutores deben ser protegidos. Las misiones de la UE se beneficiarían al establecer un órgano equivalente a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios de Supervisión Interna.

Para consolidar el Estado y construir una paz auto-sostenible, hacen falta mayores esfuerzos para reducir la influencia de la delincuencia organizada y la de la economía paralela. Esto ayudaría a mejorar el clima empresarial y reducir el flujo de ingresos ilícitos en las estructuras estatales.

Por encima de todo, la construcción del Estado dentro de un proceso sostenible de consolidación de la paz es una tarea a largo plazo. Deben evitarse los atajos. La paz exige un profundo cambio social. Los contextos y las condiciones que definen las oportunidades y las elecciones de las personas pobres requieren de una remodelación gradual. La construcción del Estado no debe ser vista como un ejercicio técnico, ni las soluciones a la fragilidad del Estado deberían perpetuar la debilidad institucional y la violencia arraigada en las prácticas políticas tradicionales. Las causas subyacentes de la fragilidad, incluidos los intereses creados que se resisten al cambio, necesitan ser abordados con la comprensión necesaria, la voluntad política, un enfoque para la consolidación de la paz y una perspectiva internacional integrada.

³⁹ Megan Burke, "Statebuilding: can the international community get it right?", Madrid: FRIDE, 2008.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 91 El dilema de la construcción del Estado en Kosovo: La fragilidad en un Estado cuestionado, Lucia Montanaro, Octubre de 2009
- 90 El "soldado-diplomático" en Afganistán e Irak, Edward Burke, Septiembre de 2009
- 89 La empresa como actor de la reconstrucción post bélica, Carlos Fernández y Aitor Pérez, Agosto de 2009
- 88 A criminal bargain: the state and security in Guatemala, Ivan Briscoe, September 2009
- 87 Informe de Estudio de Caso: La respuesta humanitaria española a la temporada de huracanes de 2008 en Haití, Velina Stoianova y Soledad Posada, Julio de 2009
- 86 Evaluaciones de gobernanza y rendición de cuentas interna: Contribuir al debate nacional y cambiar las prácticas de ayuda, Stefan Meyer, Junio de 2009
- 85 Tunisia: The Life of Others. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, Kristina Kausch, June 2009
- 84 'Strong Foundations?': The Imperative for Reform in Saudi Arabia, Ana Echagüe and Edward Burke, June 2009
- 83 Women's political participation and influence in Sierra Leone, Clare Castillejo, June 2009
- 82 Defenders in Retreat. Freedom of Association and Civil Society in Egypt, Kristina Kausch, April 2009
- 81 Angola: 'Failed' yet 'Successful', David Sogge, April 2009
- 80 Impasse in Euro-Gulf Relations, Richard Youngs, April 2009
- 79 La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación. Marco analítico y metodología para los estudios de país, Nils-Sjard Schulz, Febrero 2009
- 78 Violencia urbana: Un desafío al fortalecimiento institucional. El caso de América Latina, Laura Tedesco, Febrero 2009
- 77 Desafíos económicos y Fuerzas Armadas en América del Sur, Augusto Varas, Febrero 2009
- 76 Building Accountable Justice in Sierra Leone, Clare Castillejo, January 2009
- 75 *Plus ça change*: Europe's engagement with moderate Islamists, Kristina Kausch, January 2009
- 74 The Case for a New European Engagement in Iraq, Edward Burke, January 2009
- 73 Proyecto de investigación sobre ciudadanía inclusiva: Metodología, Clare Castillejo, Enero 2009
- 72 Remesas, Estado y desarrollo, Laura Tedesco, Noviembre 2008
- 71 La proliferación del "estado paralelo", Ivan Briscoe, Octubre 2008
- 70 Hybrid Regimes or Regimes in Transition, Leonardo Morlino, September 2008
- 69 Strengthening Women's Citizenship in the context of State-building: The experience of Sierra Leone, Clare Castillejo, September 2008
- 68 La Política de la energía: Una comparación entre Azerbayán, Nigeria y Arabia Saudí, Jos Boonstra, Edward Burke and Richard Youngs, Septiembre 2008
- 67 Democratising One-Party Rule? Political Reform, Nationalism and Legitimacy in the People's Republic of China, Shaun Breslin, September 2008
- 66 The United Nations Mission in Congo: In quest of unreachable peace, Xavier Zeebroek, July 2008
- 65 Energy: A Reinforced Obstacle to Democracy?, Richard Youngs, July 2008
- 64 La debilidad del Estado: Mirar a través de otros cristales, David Sogge, Julio 2008
- 63 IBSA: Un actor internacional y un socio para la UE, Susanne Gratius, Julio 2008
- 62 The New Enhanced Agreement Between the European Union and Ukraine: Will it Further Democratic Consolidation?, Natalia Shapovalova, June 2008
- 61 Bahrain: Reaching a Threshold. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, Edward Burke, June 2008
- 60 International versus National: Ensuring Accountability Through Two Kinds of Justice, Mónica Martínez, June 2008

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 59 Apropiación con adjetivos. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización- Informe de síntesis, *Stefan Meyer and Nils-Sjard Schulz*, Marzo 2008
- 58 Esfuerzos europeos en Justicia Transicional, *María Avello*, Mayo 2008
- 57 Desmovilización paramilitar en Colombia: Luces y sombras, *Felipe Gómez Isa*, Marzo 2008
- 56 La libertad de asociación y la sociedad civil en Oriente Medio y el Norte de África: Jordania, *Ana Echagüe*, Marzo 2008
- 55 The Democracy Promotion Policies of Central and Eastern European States, *Laurynas Jonavicius*, March 2008
- 54 Marruecos: Negociar el cambio con el Majzen. La libertad de asociación en Oriente Medio y el Norte de África: Informe 1, *Kristina Kausch*, Febrero 2008
- 53 El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?, *Sofía Sebastián*, Febrero 2008
- 52 Haití: Las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de la ONU, *Amélie Gauthier y Pierre Bonin*, Enero 2008
- 51 La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán, *Astri Suhrke*, December 2007
- 49 Perú: ¿el reino de las ONG? Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Enrique Alasino*, Febrero 2008
- 48 El reto nicaragüense. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz*, Enero 2008
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, *Anna Khakee*, December 2007
- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, *Sofía Sebastián*, Noviembre 2007
- 45 La "tercera ola populista" de América Latina, *Susanne Gratius*, Octubre 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, *Jos Boonstra*, October 2007
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, *Richard Youngs*, Septiembre de 2007
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, *María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos*, Septiembre 2007
- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz*, Septiembre de 2007
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, *Stefan Meyer*, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, *Ana Echagüe*, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, *Jos Boonstra*, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, *Laura Tedesco*, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, *Geoffrey Phidham*, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, *Susanne Gratius*, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, *Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati*, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, *Kristina Kausch*, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, *Richard Youngs (Editor)*, Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, *Isabel Moreno y Mariano Aguirre*, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, *Mariano Aguirre y David Sogge*, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, *David Mathieson and Richard*

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- Youngs, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, Peter Burnell, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda, Septiembre de 2006
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, Astri Suhrke, Septiembre de 2006
- 25 The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, Rebecca Engel, August 2006
- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, Luis Peral, Julio de 2006
- 23 Angola: La "buena gobernanza" global también es necesaria, David Sogge, Junio de 2006
- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, Megan Burke, Abril de 2006
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, Richard Youngs, Marzo de 2006
- 20 Defining 'Terrorism' to Protect Human Rights, Ben Saul, February 2006
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque, February 2006
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, Jessica Almqvist, January 2006
- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda, Martin Doornbos, December 2005
- 16 The United Nations' Responsibility towards Victims of Terrorist Acts, Irune Aguirrezabal Quijera, November 2005
- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, Luis Peral, Octubre de 2005
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, Susanne Gratius, Octubre de 2005
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, Kristina Kausch and Isaías Barreñada, October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, Carlos Espósito and Jessica Almqvist, September 2005
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, Jill Crystal, Julio de 2005
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, Antonio Remiro Brotóns, Junio de 2005
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, Laura Feliú, Mayo de 2005
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, Javier Niño Pérez, Abril de 2005
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, Luis Peral, Abril de 2005
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, Richard Gillespie, Abril de 2005
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, Jessica Almqvist, Marzo de 2005
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, Carlos Espósito, Febrero de 2005
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, Emad El-Din Shahin, Febrero de 2005
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?, Richard Youngs, Enero de 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, CIPax,

FRIDE

Kosovo está seriamente debilitado en numerosos frentes. Este documento pretende profundizar la comprensión de los factores y de los procesos que han promovido la fragilidad en Kosovo. Asimismo examina el rol de los actores internacionales y expone algunas pautas para mejorar la gobernanza local e internacional. Una construcción del Estado efectiva necesita ser contextualizada y estar basada en la construcción de la paz. A pesar de los complejos desafíos que implica la construcción del Estado en un Estado de por sí cuestionado, los actores internacionales necesitan enfrentar la debilidad y apoyar el proceso con el fin de reducir estas fragilidades. Lo anterior debe ser asumido con valentía y con visión de largo plazo. Hasta ahora los esfuerzos externos han fallado a la hora de enfrentar las causas del conflicto y la debilidad del Estado, y han priorizado la seguridad de corto plazo en lugar de promover una paz sostenible de largo plazo y el desarrollo económico.

www.fride.org