

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO GENERAL**

---

**DOCTORADO EN ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA GLOBAL**



MEMORIA DE TESIS DOCTORAL

**LA RECONSTRUCCIÓN DE ESTADO:  
UN MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA**

AUTORA:

**CLAIRE, LÉA GODIGNON**

SALAMANCA, ESPAÑA

2018



Tesis presentada para la obtención del grado de doctor por la licenciada CLAIRE, LÉA GODIGNON y realizada bajo la dirección del Prof. Dr. JUAN MANUEL BAUTISTA JIMÉNEZ, Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Salamanca.

Salamanca, 16 de abril de 2018.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Juan Manuel Bautista Jiménez', written in a cursive style.

Vº, Bº.  
El Director



**LA  
RECONSTRUCCIÓN DE ESTADO:  
UN MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA**

---

**Claire GODIGNON**



## *Resumen de la investigación*

Ante toda estructura de una posible investigación establecimos un diagnóstico del estado de la cuestión sobre el tema de la reconstrucción de Estado (PARTE I - Capítulo 1). Por aquello, nos basamos en el caso de Iraq, después de la intervención estadounidense del 2003, que ha quitado a Saddam Hussein del poder después de décadas, quitando al mismo tiempo la dictadura del partido Baas en el país.

Una vez este diagnóstico establecido declinamos el *marco teórico-conceptual* (PARTE II) en tres capítulos, a saber: ¿qué es un Estado (Capítulo 2)?, ¿qué es la reconstrucción de Estado (Capítulo 3)? y ¿qué son las políticas públicas, y, en qué vamos a poder utilizar su metodología para hacer más eficientes las reconstrucciones de Estado (Capítulo 4)?

La dinámica fue la siguiente, si buscamos, a través de la política pública, reconstruir un Estado tenemos que saber, qué es un Estado (gobierno, territorio, población), qué formas de Estados existen hoy en día (según el depositario del poder, la distribución territorial, o la función), cómo se reconoce un Estado como tal ante los ojos de la comunidad internacional (teoría declarativa, teoría constitutiva, y teorías mixtas), qué implica la soberanía y cómo se ha ido transformado (Estado absoluto, Estado de derecho y Estado constitucional). Finalmente, nos interesó definir, del punto de vista de la doctrina, los diferentes tipos de Estados que existen según su estado de fragilidad (Estado sostenible, débil, en vía de fracaso, y Estado fallido). En efecto, para reconstruir un Estado es importante saber qué tipo de Estado reconstruir. Para nosotros, el conjunto de posibilidades aceptables se tienen que tener sus fundamentos en un sistema democrático. En efecto, vimos que existen varios tipos de democracia, que no son excluyentes, pero sí representan niveles a dentro mismo de la noción de democracia (democracia electoral, deliberativa, representativa, liberal e igualitaria)

Como mencionábamos, la siguiente pregunta que tuvimos que resolver en el marco teórico ha sido: ¿qué es la reconstrucción de Estado? La reconstrucción de Estado es un término reciente en la historia de las relaciones internacionales. Por lo mismo, la doctrina suele defender distintas definiciones, pero acordamos que para los fines de esta investigación

la reconstrucción de Estrado sería la reconstrucción de las instituciones (adaptadas) del Estado, dejando toda visión más amplia como parte del *peacebuilding*.

Finalmente, si ponemos la hipótesis de que la metodología de las políticas públicas es parte de la respuesta que podemos dar para la necesidad de hacer más eficientes los procesos de reconstrucción de Estado, entonces, vamos a dedicar el último capítulo de la parte teórica a explicar qué son y cómo funcionan las políticas públicas. De esta forma, podemos empezar a ver en qué esta metodología resulta ser una herramienta para lograr la tarea internacional de reconstrucción de Estado. Este capítulo establece, también, un vínculo entre el proceso de reconstrucción y las políticas públicas: ¿cuáles son los caracteres de la metodología de las políticas públicas que fortalecen el *Statebuilding*? Llegamos a la conclusión que por su naturaleza, intrínseca al Estado, las políticas públicas permitían un acercamiento más grande a la esencia del Estado. Además, esta metodología puede apoyarse en herramientas como el derecho comparado que tiene la ventaja de contextualizar la reconstrucción tanto en el campo regional como en el campo de las reconstrucciones anteriores. Finalmente, enfatizamos largamente en los procesos de control y retroalimentación inherentes a la metodología y que permiten que la política pública no se aleje de sus objetivos.

Ahora bien, la pregunta es: ¿cómo podemos vincular los tres puntos teóricos para alcanzar nuestro objetivo general? Eso lo respondió el *marco metodológico* (PARTE III), que dividimos en dos capítulos, a saber: la definición de los Estados que requieren un proceso de reconstrucción de Estado (Capítulo 5); y finalmente, la definición de la estructura « gubernamental » que nos va a permitir realizar una Marco-política pública de reconstrucción de Estado (Capítulo 6). Nuestro razonamiento ha sido el siguiente.

Tomando en cuenta que la investigación se limita a estudiar los países saliendo de un conflicto armado o en contexto de conflicto armado todavía, tenemos que comprobar que el país en cuestión necesita un proceso de *Statebuilding*. Según, el ejemplo iraquí de 2003, a lo menos dos países están en situación de guerra, a saber, Iraq y Estados Unidos, pero veremos que Estados Unidos, no era un país en la necesidad de reconstrucción por parte de la comunidad internacional, mientras que Iraq sí, ya que se había quedado sin gobierno. Recordamos que la doctrina, en términos de grados de fragilidad del Estado, no tiene un



consenso en absoluto. Por tanto, decidimos apoyarnos en un índice numeral con el fin de salir del debate doctrinal y de seguir avanzando en cuanto a nuestra pregunta: ¿cuáles Estados son sujetos a iniciar un proceso de *Statebuilding*? En eso, establecimos criterios para poder elegir uno de los índices que consideramos para clasificar los Estados en función de su nivel de estabilidad. Después de un estudio de aquellos, decidimos apoyarnos en el *Fragile States Index* y establecimos una correspondencia entre la doctrina y un calificativo en base a una escala numeral.

El último capítulo dedicado a la metodología de la investigación procura contestar lo siguiente: ¿qué órgano va a poder elaborar, implementar y controlar la reconstrucción (la Macro-política pública de reconstrucción de Estado)? En nuestro contexto, de una reconstrucción por parte de la comunidad internacional, se ha designado la Administración Internacional de Territorio (AIT) como la herramienta adaptada para cumplir con todos los requisitos de una Autoridad político-administrativa. Esta conclusión, se diseñó después del estudio de varios casos de Administración Internacional de Territorio, como Kosovo o Timor Oriental.

Finalmente hemos llegado al *desarrollo* de la investigación (PARTE IV) que hemos dividido en dos puntos, para implementar lo establecido en las partes anteriores (Diagnóstico, Marco teórico-conceptual y Marco metodológico), a saber: dar una ejemplificación de cómo podría ser una política pública de reconstrucción de Estado (Capítulo 7).

Nuestro ejemplo desarrolla un modelo genérico, pero no exhaustivo, de política pública de reconstrucción de Estado con la intención de poder adaptarlo según la configuración de las reconstrucciones futuras. Este ejemplo, retoma el caso que apoyó la totalidad del trabajo, a saber Iraq, para poder enfatizar los errores que la metodología de políticas públicas hubiera podido corregir gracias a sus tres etapas de planeación, implementación y evaluación.

## ***Palabras Claves***

Reconstrucción de Estado - Políticas públicas - Estado - Estado Fallido - Administración Internacional del Territorio

## *Índice general de la investigación*

Agradecimientos .....	p. 7
Resumen de la investigación .....	p. 11
Palabras Claves .....	p. 14
Índice General de la investigación .....	p. 15
Índice de las tablas .....	p. 23
Índice de las figuras .....	p. 26
Índice de los mapas .....	p. 27
Índice de los anexos .....	p. 28
Acrónimos .....	p.29
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>p. 31</b>

---

### **PARTE I:**

### **DIAGNÓSTICO**

#### **CAPÍTULO PRIMERO: ÉNFASIS EN UNOS PROBLEMAS DE LAS RECONSTRUCCIONES DE ESTADO: EI CASO IRAQUÍ**

1.1. Iraq: una historia conflictiva .....	p. 47
1.2. Diagnóstico de una reconstrucción fracasada .....	p. 49
1.2.1. Contexto de la reconstrucción iraquí .....	p. 50
1.2.2. Riesgos de la reconstrucción vinculados con la falta de una metodología definida .....	p. 52
Conclusiones del Capítulo 1 .....	p. 66

**PARTE II:**

**MARCO TEORICO-CONCEPTUAL**

**CAPÍTULO DOS: ELEMENTOS DEL ESTADO**

2.1.	¿Qué es un Estado? .....	p. 71
2.1.1.	Definición doctrinal de un Estado .....	p. 72
2.1.2.	Territorio, Gobierno y Población .....	p. 73
	2.1.2.1. Noción de territorio .....	p. 74
	2.1.2.2. Noción de gobierno .....	p. 76
	2.1.2.3. Noción de población .....	p. 82
2.1.3.	Reconocimiento de Estado .....	p. 84
2.1.4.	Noción de soberanía .....	p. 87
	2.1.4.1. La soberanía en el sistema nacional: absoluta, perpetua, inalienable e indivisible .....	p. 88
	2.1.4.2. El cambio de los detentores de la soberanía: conceptualización del Estado de Derecho y evolución .....	p. 89
	2.1.4.2.1. El Estado Absoluto ( <i>Ius naturalista</i> ) .....	p. 91
	2.1.4.2.2. El Estado de Derecho ( <i>Ius Positivista</i> ) .....	p. 92
	2.1.4.2.3. El Estado Constitucional (Neo naturalista / Post-positivismo) .....	p. 93
	2.1.4.3. La soberanía en el sistema internacional .....	p. 94
2.1.5.	Formas de Estado y estructura del Estado .....	p. 97
	2.1.5.1. Por depositario del poder .....	p. 98
	2.1.5.1.1. Elementos de democracia y elementos de autocracia .....	p. 98
	2.1.5.1.2. Sociedad democrática (ciudadanía) .....	p. 101
	2.1.5.2. Por distribución territorial .....	p. 102
	2.1.5.3. Por función .....	p. 105
2.2.	¿Qué tipo de Estado queremos reconstruir? .....	p. 107
2.2.1.	Del Estado de Derecho Democrático .....	p. 108

2.2.1.1. Imperio de la ley .....	p. 108
2.2.1.2. Separación de poderes y Control del poder .....	p. 110
2.2.1.2.1. Separación de poderes .....	p. 110
2.2.1.2.2. Control del poder .....	p. 113
2.2.1.3. Legalidad administrativa o Reserva de ley .....	p. 120
2.2.1.4. Derechos Humanos .....	p. 121
2.2.1.5. Tribunal constitucional .....	p. 123
2.2.2. De la Democracia .....	p. 124
2.2.2.1. Democracia electoral .....	p. 125
2.2.2.2. Democracia deliberativa.....	p. 126
2.2.2.3. Democracia participativa .....	p. 126
2.2.2.4. Democracia liberal .....	p. 128
2.2.2.5. Democracia igualitaria .....	p. 129
2.3. Del Estado exitoso al Estado fallido .....	p. 131
2.3.1. Principales causas destacadas por la doctrina del fracaso del Estado .....	p. 133
2.3.2. <i>Successful State, Weak States, Failing State y Failed States</i> .....	p. 137
2.3.3. <i>Rogue states</i> .....	p. 144
Conclusiones del Capítulo 2 .....	p.146

**CAPÍTULO TRES: CONCEPTUALIZACIÓN DE LA RECONSTRUCCIÓN DE ESTADO (*STATEBUILDING*) POR PARTE DE LAS NACIONES UNIDAS: OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ MULTIDIMENSIONALES**

3.1. Elementos de la reconstrucción de Estado .....	p. 153
3.1.1. Responsabilidad de la comunidad internacional y Responsabilidad de Proteger .....	p. 153
3.1.2. Las bases para una definición de « reconstrucción de Estado » .....	p. 159
3.1.3. La reconstrucción de Estado a dominancia externa: pérdida de la apropiación local de la reconstrucción e integración de valores occidentales forzada .....	p. 161
3.1.4. La reconstrucción de Estados: una primera etapa del <i>peacebuilding</i> (consolidación de la paz), y los fundamentos del futuro sostenible del Estado.....	p. 164

3.2.	Teoría de las instituciones .....	p. 166
3.3.	Actores de la reconstrucción .....	p. 168
3.3.1.	La problemática del « reconstuctor apropiado » .....	p. 169
3.3.2.	Otros actores de la reconstrucción .....	p. 173
3.4.	Marco jurídico de la reconstrucción de Estado por parte de las Naciones Unidas (OMP) .....	p. 175
3.4.1.	¿Cuál es el derecho aplicable a un proceso de <i>Statebuilding</i> ? La idea de un <i>Jus post Bellum</i> .....	p. 175
3.4.2.	Marco jurídico de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz .....	p. 180
3.5.	Financiamiento de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz .....	p. 188
	Conclusiones del Capítulo 3 .....	p. 192

**CAPÍTULO CUATRO:  
RECONSTRUCCIÓN DE ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

4.1.	¿Qué son las Políticas Públicas? .....	p. 197
4.2.	Ciclo de las Políticas Públicas .....	p. 200
4.2.1.	Planeación .....	p. 202
4.2.1.1.	Surgimiento de un problema y definición de un problema público .....	p. 202
4.2.1.2.	Problema político y agenda política .....	p. 208
4.2.1.3.	Formulación del problema político y establecimiento de escenarios de implementación .....	p. 211
4.2.1.4.	Decisión del programa y atribución de recursos .....	p. 215
4.2.2.	Implementación de la Política Pública .....	p. 230
4.2.2.1.	Explicación de la política pública .....	p. 231
4.2.2.2.	Definición de los proyectos .....	p. 232
4.2.2.3.	Ejecución .....	p. 232
4.2.3.	Evaluación de la Política Pública .....	p. 234

4.2.3.1. Definición y justificación de la evaluación de la política pública	p. 234
4.2.3.2. Tipos de evaluaciones de la política pública	p. 236
4.2.3.3. Actores de la evaluación de la política pública	p. 238
4.2.3.4. Establecimiento de los indicadores de éxito de la política pública	p. 239
4.2.4. Terminación de la política pública	p. 247
4.3. ¿Para qué consolidar el proceso de <i>statebuilding</i> con el proceso de políticas públicas?	p. 251
4.3.1. La política pública por naturaleza elimina ciertos problemas de la reconstrucción de Estado	p. 253
4.3.1.1. Las políticas públicas como proceso interno al Estado	p. 254
4.3.1.2. Las políticas públicas como respuesta a un problema emanando de la sociedad	p. 255
4.3.2. Políticas públicas y herramientas del derecho	p. 256
4.3.2.1. El derecho comparado	p. 256
4.3.2.2. Derecho comparado y política pública: consolidación de la planeación	p. 259
4.3.3. Las propiedades intrínsecas al proceso de políticas públicas: mecanismo de control	p. 261
4.3.3.1. Mecanismo de evaluación de la política pública	p. 261
4.3.3.2. Mecanismo de adaptación de la política pública	p. 262
Conclusiones del Capítulo 4	p. 263

**PARTE III:**

**MARCO METODOLÓGICO**

**CAPÍTULO CINCO: ¿EN QUÉ PAÍSES SE PUEDE  
IMPLEMENTAR UN PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN DE ESTADO?**

5.1.	Los índices sobre la fragilidad de los Estados .....	p. 271
5.2.	De una definición doctrinal a un valor numeral .....	p. 281
5.2.1	El <i>Fragile States Index</i> (FSI) .....	p. 281
5.2.2.	Vínculo entre la doctrina y el <i>Fragile States Index</i> .....	p. 289
Conclusiones del Capítulo 5 .....		p. 292

**CAPÍTULO SEIS: LA ADMINISTRACIÓN INTERNACIONAL  
DE TERRITORIOS: AUTORIDAD POLÍTICO-ADMINISTRATIVA PARA  
REALIZAR UNA POLÍTICA PÚBLICA DE RECONSTRUCCION DE ESTADO**

6.1.	La Administración Internacional de Territorios .....	p. 296
6.1.1.	Administración Internacional de Territorio y actualidad .....	p. 296
6.1.2.	Administración Internacional de Territorios: Kosovo y Timor Oriental ...	p. 299
6.1.3.	El caso iraquí: entre Administración Territorial Internacional y Ocupación .....	p. 305
6.2.	Reconstrucción de Estado (institucional), Administración Internacional de Territorios y políticas públicas .....	p. 311
Conclusiones del Capítulo 6 .....		p. 313



**PARTE IV:**

**DESARROLLO**

**CAPÍTULO SIETE: ARTICULACIÓN DE UNA  
MACRO-POLÍTICA PÚBLICA DE RECONSTRUCCION DE ESTADO**

7.1.	Planeación .....	p. 318
7.1.1.	Surgimiento de un problema y definición de un problema público .....	p. 318
7.1.2.	Agenda política .....	p. 324
7.1.3.	Formulación del problema y establecimiento de escenarios de implementación .....	p. 325
	7.1.3.1. Formulación del problema .....	p. 326
	7.1.3.2. Estudio comparado .....	p. 329
	7.1.3.3. Escenarios de reconstrucción .....	p. 341
7.1.4.	Decisión del programa y atribución de recursos .....	p. 345
7.2.	Implementación de la Política Pública .....	p. 362
7.3.	Evaluación de la Política Pública .....	p. 363
7.3.1.	Política pública, Reconstrucción de Estado y evaluación <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> .....	p. 364
7.3.2.	Política pública, Reconstrucción de Estado y monitoreo .....	p. 366
7.3.3.	Establecimiento de los indicadores para la evaluación de la Política Pública de reconstrucción de Estado .....	p. 370
	Conclusiones del Capítulo 7 .....	p. 404
	<b>CONCLUSIONES FINALES DE LA TESIS .....</b>	<b>p. 407</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>p. 419</b>

<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	p. 423
Monografías .....	p. 423
Obras colectivas .....	p. 428
Artículos en Revistas Científicas .....	p. 434
Documentos e Informes .....	p. 448
Entrevistas y Cursos .....	p. 454
Resoluciones de las Naciones Unidas .....	p. 455
Tratados .....	p. 457
Legislación interna .....	p. 458
Documentos publicados en internet .....	p. 459