

Gobiernos provisionales: lecciones y recomendaciones

Este Documento práctico de IFIT presenta una visión de conjunto de las recomendaciones y los problemas clave para el establecimiento de gobiernos provisionales en el marco de transiciones negociadas desde un conflicto o un gobierno autoritario. El documento se basa en entrevistas a expertos y una revisión exhaustiva de la literatura existente y el quehacer práctico.

Como hemos observado en contextos de transición recientes como Sudán (2019), Pakistán (2018) y Haití (2016), un gobierno provisional (*interim government*) puede funcionar como un importante mecanismo estabilizador o de acercamiento en momentos de crisis y cambios drásticos. IFIT define este tipo de gobiernos como se indica a continuación:

Un gobierno provisional es un gobierno constituido formalmente que asume un mandato extraordinario de dirigir los asuntos gubernamentales durante un período extraordinario que dura hasta la elección de un nuevo gobierno para un período ordinario y con un mandato ordinario.

Así pues, quedan necesariamente fuera del alcance de esta definición: 1) los gobiernos no electos establecidos durante un período de transición sin la promesa de convocar elecciones ordinarias en un plazo razonable, y 2) los gobiernos electos que ejercen temporalmente sus funciones siguiendo el procedimiento ordinario y las reglas para el traspaso de poderes o para llenar temporalmente un vacío constitucional convencional.

Los gobiernos provisionales se crean en circunstancias muy diversas, como la caída de un régimen, un acuerdo negociado, unas elecciones especiales o una intervención internacional. Pueden surgir en los ámbitos nacional o subnacional y tener compo-

siciones muy variadas: nacional, internacional o mixta; con un solo partido o con reparto de poderes; de naturaleza civil, militar o híbrida. Sus mandatos abarcan desde prestar o restaurar servicios estatales básicos hasta desempeñar tareas especiales como la redacción de una nueva constitución o la implementación de reformas económicas.

Existe una gran variedad de casos. Por ejemplo, un régimen que se enfrenta a crisis profundas –como problemas económicos graves, fracturas en el seno de la élite que ocupa el poder o una oposición reforzada– puede dar paso a un gobierno provisional para evitar su desaparición o ganar más espacio político con miras a buscar una recuperación de largo plazo (por ejemplo, España 1975-1976; Indonesia 1998-1999).

Una intervención internacional puede dar lugar a un gobierno provisional internacional como medida práctica para restaurar un gobierno tras una guerra, una dictadura o un proceso político estancado (por ejemplo, la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental 1999-2002). Así mismo, el régimen existente en un país y la oposición pueden llegar a un acuerdo de paz o a un arreglo político que desemboca en el establecimiento de un gobierno provisional para un período determinado (por ejemplo, El Salvador 1992-1994; Nepal 2006-2008).

Este documento práctico se centra únicamente en situaciones en las que el gobierno provisional es

fruto de las negociaciones entre dos o más actores políticos que están sorteando una grave crisis, un conflicto armado o un régimen autoritario. Aunque el proceso político importa en todos los contextos, es especialmente importante en situaciones de negociación. En estos casos, actores políticos diversos —fuertemente enfrentados entre sí— deben encontrar maneras de llegar a un acuerdo en una situación de alta tensión en la que ningún bando puede imponer su voluntad. Además, en un escenario así, las partes enfrentadas comparten el reto de garantizar la legitimidad y estabilidad del gobierno provisional negociado durante un período que puede ser prolongado.

El arreglo político —es decir, la estructura y el reparto de poderes objeto de negociación entre los actores clave— es esencial a la hora de establecer un gobierno provisional. El arreglo, típicamente fraguado entre las élites, puede basarse en un texto oficial (por ejemplo, un acuerdo de paz o un pacto nacional) o simplemente en un entendimiento común.

Si el gobierno provisional tiene éxito al ejercer el poder político durante la etapa de transición, generará confianza tanto en la capacidad de los partidos involucrados para trabajar juntos de manera pacífica y permanente como en el nuevo arreglo político que finalmente lo sustituya. El gobierno provisional también puede marcar el camino para que actores que anteriormente habían sido violentos pasen a adoptar conductas y comportamientos legítimos y más pacíficos o para que se transforme el equilibrio de poderes de manera que se reduzca la capacidad de los saboteadores de obstruir los avances logrados. Si el nuevo sistema cuenta con una amplia legitimidad, también resulta más difícil que las fuerzas que un día fueron poderosas recuperen su influencia. Sin embargo, no todos los gobiernos provisionales se crean con buenas intenciones e incluso los que sí lo hacen no siempre arrojan buenos resultados o consiguen las condiciones necesarias para el debate político ordinario en el futuro.

Tras este contexto general, a continuación presentamos una síntesis de recomendaciones prácticas dirigidas a tomadores de decisión. Estas recomendaciones se centran en las dos dimensiones esenciales de los gobiernos provisionales negociados: su composición y su mandato. Naturalmente, ambos aspectos deben adaptarse a las

posibilidades y las restricciones concretas de la situación en cuestión.

1. Recomendaciones relativas a la composición de los gobiernos provisionales

- A la mayor brevedad posible, las partes que están negociando deberían definir de manera consensuada el procedimiento para designar y repartir el poder entre los miembros del gobierno provisional. Por su naturaleza extraordinaria, los gobiernos provisionales generalmente no se establecen a través de mecanismos de participación general como los comicios, sino mediante acuerdos de élite entre líderes políticos, militares o civiles. Cuanto antes se decidan estos aspectos, mejor.
- Los cargos de liderazgo del gobierno provisional pueden ser determinados por las partes directamente durante las negociaciones o indirectamente (y de manera posterior) como resultado de un proceso de selección acordado durante las mismas. Lo ideal es que los cargos más importantes se confíen a personas que cuenten con autoridad moral y credibilidad en todo el espectro político del país.
- Aunque la composición del gobierno provisional será fundamentalmente un reflejo de la negociación entre las élites, a menudo es deseable designar figuras que acepten no ocupar cargos políticos (o no sean elegibles para ello) una vez finalizado el período de transición. Esto aporta un plus de legitimidad al acuerdo y, por lo tanto, un plus de estabilidad.
- Excluir a actores relevantes a menudo genera inestabilidad o falta de legitimidad (por ejemplo, Iraq 2003-2005; Afganistán 2001-2002). Sin embargo, un proceso ampliamente incluyente puede ser más conflictivo y difícil de gestionar al ralentizar o incluso paralizar las negociaciones. Ser “suficientemente incluyente” —es decir, permitir la suficiente participación por parte de actores con poder o capacidad de veto sobre decisiones políticas a futuro, como las fuerzas armadas, para garantizar la estabilidad del arreglo— constituye un punto intermedio entre la inclusión y la eficacia. Un enfoque de este tipo puede aumentar considerablemente las posibilidades de éxito del gobierno provisional.

- Si es necesario, considere si figuras locales (por ejemplo, España 1975) o actores externos (por ejemplo, grandes potencias con intereses en el país) pueden desempeñar un papel mediador útil en el proceso de formación del gobierno provisional acompañando, por ejemplo la designación de los candidatos o la toma de decisiones compartida. En ocasiones se requieren actores internacionales para establecer un gobierno provisional (por ejemplo, intermediando en las negociaciones para su creación). Con todo, si el proceso de selección no está liderado e impulsado por actores locales, el gobierno provisional corre el riesgo de perder legitimidad (por ejemplo, Kosovo 1999).
- Para que el arreglo provisional sea menos vulnerable al sabotaje, resulta relevante acordar un conjunto de garantías e incentivos que aumenten el compromiso de las partes clave en el arreglo, que en todo caso deberían compensarse con cláusulas de suspensión que reduzcan paulatinamente las condiciones especiales que requieren algunos actores para aceptar el acuerdo.
- Siempre y cuando no comprometa el éxito del arreglo, vale la pena explorar si un proceso participativo restringido en el proceso de designación –que implique a un órgano representativo existente o a uno creado ad hoc– puede ser parte de la negociación entre las élites para aumentar la legitimidad del gobierno provisional y contrarrestar la posible reacción pública negativa contra ciertos líderes (por ejemplo, el Cuarteto para el Diálogo Nacional en Túnez de 2013).
- tener el país en marcha en medio de la crisis o del período de transición (priorizando los beneficios tangibles para los ciudadanos corrientes) y preparar el terreno para las elecciones ordinarias (de ser posible con apoyo internacional).
- Es clave tener en cuenta que el funcionamiento básico del gobierno provisional probablemente tendrá que depender del aparato burocrático ya existente. Aunque a menudo están plagados de problemas que contribuyeron a la crisis, los ministerios y la burocracia funcionan en cierto grado y puede resultar difícil crear nuevos órganos con capacidad institucional. Por ello, a pesar del anhelo de algunos (especialmente de actores de la oposición que llevan tiempo apartados del poder) de empezar de cero, a menudo es mejor utilizar las instituciones públicas y el personal ya existentes e ir incorporando a nuevas personas según sea necesario para solventar los problemas de corrupción o capacidad.
- Se debe buscar el máximo consenso posible en el proceso para la toma de decisiones en el marco de la estructura del gobierno provisional, incorporando mecanismos de resolución de disputas desde el principio. El hecho de delimitar claramente los roles de los diferentes miembros y estructuras del gobierno provisional (por ejemplo, las comisiones sectoriales) puede ayudar a evitar parálisis o rupturas innecesarias y garantizar que las partes interesadas clave acepten el proceso.
- Hay que determinar de manera explícita el mandato del gobierno provisional, delimitando con claridad su objetivo y prioridades. Aunque un gobierno provisional a menudo se centra en preparar y celebrar las elecciones para un gobierno permanente, normalmente debe llevar a cabo un abanico más amplio de funciones cotidianas, incluyendo restituir la seguridad (lo que implica controlar las fuerzas armadas), prestar servicios básicos (por ejemplo, educación o sanidad), recaudar fondos, coordinar las relaciones exteriores y realizar reformas urgentes encomendadas. Para ello, puede ser importante separar las necesidades a corto y a largo plazo del arreglo provisional, puesto que a menudo se trata de un mandato limitado.
- Resulta importante establecer como parte del arreglo político la duración del gobierno provisional (típicamente, entre seis y dieciocho me-

2. Recomendaciones relativas al mandato y a las funciones de los gobiernos provisionales

- Se recomienda establecer una visión compartida entre todas las partes sobre las metas, el alcance y el mandato del gobierno provisional. Teniendo en cuenta que el gobierno provisional requiere de contar con la legitimidad y el respaldo nacional e internacional, esta visión común debería traducirse en un relato claro que se pueda comunicar de manera sencilla a la opinión pública.
- Como mínimo, el mandato del gobierno provisional debería incluir dos tareas concretas: man-

- ses, a menos que se trate de un acuerdo con reparto de poderes). Con todo, hay que prever la posibilidad de ampliar este plazo para dar tiempo a terminar las tareas asignadas. A la vez, hay que asegurarse de acordar de antemano los motivos para determinar cualquier prórroga (por ejemplo, estado de preparación para la celebración de comicios ordinarios) para que no se perciba como una apropiación arbitraria del poder. Al fin y al cabo, lleva su tiempo superar divisiones de tiempo atrás, crear las instituciones y preparar al país —especialmente a los grupos de la oposición— para la política en condiciones de competencia (por ejemplo, Egipto 2011).
- Los actores involucrados deben asegurarse de que se establezcan claramente los límites de la toma de decisiones del gobierno con respecto a otros organismos, incluyendo tanto los ya existentes (por ejemplo, la asamblea legislativa) como los creados ad hoc (por ejemplo, un órgano de reforma de la constitución).
 - Hay que tomarse seriamente los retos de gobernanza común a los que es esperable que se enfrente el gobierno provisional (por ejemplo, crecimiento económico y restitución de los servicios básicos). En la medida de lo posible, se requiere asegurar de que este gobierno provisional tendrá la experiencia y la capacidad técnica mínimas para realizar dos funciones: (re)establecer la estabilidad institucional y gestionar las frecuentes crisis. Para ello, pueden necesitarse apoyos y puntales internacionales.
 - Hay que actuar con cautela al introducir políticas que puedan vincular indebidamente a un gobierno ordinario sucesor (a menos que se le asigne una tarea específica). Esto puede provocar fácilmente respuestas negativas e inestabilidad, dada la naturaleza limitada del mandato provisional.
 - Se necesita planificar adecuadamente una estrategia de comunicación pública para gestionar las expectativas de la población con respecto al cambio político y la mejora en nivel de vida, que es improbable que el gobierno provisional pueda cumplir. Si es posible, se recomienda crear o potenciar foros públicos para debatir abiertamente sobre asuntos de importancia simbólica que puedan ayudar a crear consensos más amplios.

Ejemplos de gobiernos provisionales (según las fechas oficiales de inicio y de fin)

España 1975-1976	Guatemala 1997	Liberia 2003-2005	Libia 2011-2012
Fiji 1987	Tayikistán 1997-2000	Iraq 2003-2005	Egipto 2011
Rumania 1989-1990	Kosovo 1999-2001	Bangladesh 2007-2008	Ucrania 2014
Libano 1989-1992	Sudáfrica 1993-1994	Togo 2006-2007	R. Centroafricana 2014-2016
Bangladesh 1997-1999	Indonesia 2005-2006	Nepal 2006-2008	Haití 2016
Albania 1991	Timor Oriental 1999-2002	Kenia 2008-2013	Pakistán 2018
Camboya 1991-1993	Burundi 2000-2005	Zimbabue 2009-2013	Sudán 2019-
El Salvador 1992-1994	Perú 2000-2001	Guinea 2010	Bolivia 2019-2020
Burundi 1992-1993	Angola 2002-2008	Kirguistán 2010-2011	
Mozambique 1992-1994	Afganistán 2001-2002	Túnez 2011 y 2013-2015	

Lecturas complementarias

Dudouet, Véronique and Stina Lundström (2016). "Post-War Political Settlements: From Participatory Transition Processes to Inclusive State-building and Governance." Berghof Foundation. Available at: https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/IPS_Synthesis_Report_web.pdf.

Guttieri, Karen and Jessica Pombo (eds.) (2007). *Interim Governments: Institutional Bridges to Peace and Democracy?* Washington D.C. United States Institute of Peace.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2020). *Interim Governance Arrangements in Post-Conflict and Fragile Settings*. Stockholm: IDEA.

Available at: <https://www.idea.int/publications/catalogue/interim-governance-arrangements-post-conflict-and-fragile-settings>.

Shain, Yossi and Juan J. Linz (1995). *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Strasheim, Julia and Hanne Fjelde (2014). "Pre-Designing Democracy: Institutional Design of Interim Governments and Democratization in 15 Post-Conflict Societies." *Democratization* 21 (2): 335-358.

IFIT, fundado en 2012, es una organización no gubernamental internacional e independiente que proporciona análisis exhaustivos y asesoramiento técnico a actores nacionales implicados en negociaciones y transiciones en sociedades frágiles y afectadas por conflictos. IFIT ha apoyado negociaciones y transiciones en países como Afganistán, Colombia, El Salvador, Gambia, Libia, Nigeria, Siria, Sri Lanka, Túnez, Ucrania, Venezuela y Zimbabue.