

**¿Qué es lo “fallido”? ¿Los Estados del  
Sur, o la investigación y las políticas de  
Occidente? Un estudio sobre órdenes  
Políticos híbridos y los Estados  
emergentes**

Volker Boege, Anne Brown,  
Kevin Clements y Anna Nolan  
WP08/08



## Resumen

Este documento de trabajo discute desde una perspectiva crítica el discurso sobre los Estados frágiles y fallidos y revisa los actuales debates sobre la construcción del Estado. Los autores argumentan a favor de una conceptualización alternativa de los Estados que emergen de órdenes políticos híbridos. Los órdenes políticos híbridos combinan elementos de modelos de gobernanza de Occidente, introducidos por éste, y elementos que provienen de las prácticas y tradiciones locales. Se identifican las limitaciones de ejemplos convencionales de construcción del Estado en Timor-Leste, y se contrastan con los éxitos que emanan de enfoques más innovadores de construcción de la paz y de formación del Estado en Somalilandia y Bougainville. Los autores concluyen que los enfoques de transformación del conflicto, construcción de la paz y de formación del Estado solo tendrán éxito a largo plazo si se vinculan con las fuentes de resiliencia y de legitimidad local en el seno de las comunidades y las instituciones consuetudinarias no estatales, y si se intenta forjar relaciones constructivas entre las comunidades y los gobiernos.

## Abstract

This paper critically discusses the discourse on fragile and failing states and reviews current debates about state-building. The authors argue for an alternative conceptualization of states emerging from hybrid political orders. Hybrid political orders combine elements of the introduced Western models of governance and elements stemming from local indigenous traditions and practices. Shortcomings in a conventional example of state-building are identified in relation to East Timor, and are contrasted with successes flowing from more innovative approaches to peacebuilding and state formation in Somaliland and Bougainville. The authors conclude that approaches to conflict transformation, peacebuilding and state formation will only be successful in the long term if they engage with local sources of resilience and legitimacy within communities and non-state customary institutions, and if they seek to forge constructive relationships between communities and governments.

**Palabras clave:** Estados frágiles, construcción del Estado, construcción de la paz, órdenes políticos híbridos

**Key words:** Fragile states, state building, peacebuilding, hybrid political orders

---

Volker Boege, Anne Brown, Kevin Clements y Anna Nolan

Este documento de trabajo se ha publicado en inglés por el Berghof Research Center for Constructive Conflict Management de Berlín (Alemania). Traducción al castellano de Luis Elizondo y José Antonio Sanahuja. La versión en castellano se publica con la autorización de dicho Centro y de los autores, en el marco del programa de investigación sobre seguridad, desarrollo y cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, realizado con apoyo de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), a través del Convenio SECI-ICEI.



Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Campus de Somosaguas, Finca Mas Ferre. 28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid, Spain.

© Volker Boege, Anne Brown, Kevin Clements y Anna Nolan  
ISBN: 978-84-691-7742-6  
Depósito legal:

El ICEI no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores/as.

## Sobre los autores/as.

### Volker Boege

Nacido en Hamburgo (Alemania) en 1952. Doctor en Filosofía, es investigador en el Centro Australiano de Estudios sobre Paz y Conflictos (ACPACS) de la Universidad de Queensland, en Brisbane, Australia. Sus líneas permanentes de investigación abarcan la gobernanza transfronteriza del agua; conflictos violentos y recursos naturales; el Estado y la violencia; construcción de la paz post-conflicto; y enfoques consuetudinarios para la transformación del conflicto, con un enfoque regional hacia el Pacífico Sur y el Sudeste de Asia. Ha publicado numerosos libros, artículos y documentos de trabajo en las áreas de investigación para la paz e historia contemporánea.

### Anne Brown

Nacida en 1956 en Brisbane, Australia, Doctora, es investigadora *senior* en el Centro Australiano de Estudios sobre Paz y Conflictos (ACPACS) de la Universidad de Queensland, en Brisbane, Australia. Anteriormente fue diplomática en el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio del Gobierno de Australia. Sus actuales campos de investigación se centran en las divisiones que recorren la comunidad política. Ha publicado, entre otros trabajos, *Human Rights and the Borders of Suffering: the Promotion of Human Rights in International Politics* (Manchester University Press, 2002) y ha coordinado el volumen *Security and Development in the Pacific Islands. Social Resilience in Emerging States* (Lynne Rienner Publishers, 2007).

### Kevin Clements

Nacido en 1947 en Opotiki, Nueva Zelanda, es Doctor y profesor de Paz y Estudios sobre Conflictos y Director fundador del Centro Australiano de Estudios sobre Paz y Conflictos (ACPACS) de la Universidad de Queensland, en Brisbane, Australia. Entre sus puestos anteriores se incluyen los de Secretario General de International Alert (1999–2003); Profesor y Director del Instituto de Análisis y Resolución de Conflictos (ICAR) de la Universidad George Mason (1994–1999) y Director del Centro de Investigación para la Paz de la Universidad Nacional de Australia, en Canberra (1992–1994). Es autor de numerosos artículos, documentos y libros sobre paz y estudios de los conflictos.

### Anna Nolan

Nacida en 1963 en Mackay, Queensland, Australia, es ayudante de investigación en el Centro Australiano de Estudios sobre Paz y Conflictos (ACPACS) de la Universidad de Queensland, en Brisbane, Australia. Sus áreas de investigación incluyen las relaciones de los pueblos indígenas con la tierra; la construcción del diálogo entre pueblos indígenas y no indígenas en relación a conflictos por la tierra, y la construcción de la paz en la región Asia-Pacífico.

# Índice

1.	Introducción.....	7
2.	El estado de la cuestión.....	8
3.	La “construcción de Estados” en perspectiva histórica.....	9
4.	Un golpe de realidad: los órdenes políticos híbridos.....	11
5.	La “construcción de Estados”: casos positivos, y no tan positivos.....	16
6.	La mala orientación de una “Construcción Estatal desde cero”: el caso de Timor Oriental.....	16
7.	Casos exitosos de “construcción estatal híbrida” Somalilandia y la Isla de Bougainville.....	18
8.	Conclusiones.....	20
	Referencias bibliográficas.....	23



# 1. Introducción

En los últimos años la investigación para la paz y sobre los conflictos, al igual que los estudios de seguridad, ha centrado su atención en los vínculos entre los conflictos violentos a gran escala, el desempeño de los Estados y la seguridad global. Se considera que la fragilidad institucional de un Estado puede generar conflictos violentos que debilitan o que incluso conducen al colapso del propio Estado. Todo Estado tiene un papel dual: proveer seguridad y establecer el orden interno en beneficio de sus ciudadanos (función interna), y servir como unidad básica para el sistema internacional (función externa). La fragilidad estatal no sólo afecta a los ciudadanos del Estado y de la sociedad en cuestión, sino también a los Estados vecinos y a la comunidad internacional en general. Las regiones compuestas por Estados “frágiles” son consideradas como un terreno abonado y un refugio seguro para las redes del terrorismo transnacional, para la proliferación de armas y para el crimen organizado. En la actualidad, se considera que el problema de los Estados frágiles se encuentra en el núcleo de los problemas de la seguridad. Los Estados frágiles o fallidos se clasifican como “uno de los desafíos más importantes para la política exterior de la era contemporánea” (Krasner y Pascal, 2005: 153). Por consiguiente, “el aprendizaje de la construcción de Estados (*state-building*) es una tarea básica para el futuro del orden mundial” (Fukuyama, 2004: 120).

Por otra parte, el discurso sobre los Estados “frágiles” también ejerce una fuerte influencia a la hora de definir las políticas de desarrollo y la ayuda externa de los principales donantes bilaterales y multilaterales. La construcción del Estado es vista por los donantes como una dimensión central de la ayuda al desarrollo, mientras que la existencia de instituciones estatales funcionales y eficaces es considerada como condición previa para el desarrollo sostenible. Los Gobiernos de los países más desarrollados presentan a los Estados frágiles como un desafío para sus políticas de desarrollo y de seguridad. El Departamento de Asuntos Exteriores de Suiza, por ejemplo, afirma que “... el problema de los Estados frágiles (...) representa en la actualidad uno de los desafíos más serios y apremiantes para las políticas de desarrollo, de paz y de seguridad.” (FDFA Working Group, 2007: 45). En atención a lo anterior, una parte del atractivo par-

ticular del discurso de la “construcción estatal” parece estar en la posibilidad de integrar las políticas de desarrollo, de seguridad y de prevención de conflictos.

Este documento examina el fundamento y los supuestos subyacentes del discurso dominante sobre los Estados frágiles. Se argumenta que la percepción convencional que se tiene sobre los denominados Estados frágiles como obstáculo para el mantenimiento de la paz y para el desarrollo puede ser demasiado limitada, de la misma forma que lo es su corolario, la construcción del Estado convencional, basada en el modelo del Estado Occidental, en sintonía con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como el mejor medio para el desarrollo sostenible y para la paz en todas las sociedades.

El discurso de la fragilidad estatal y de las políticas de construcción del Estado se basa en el concepto occidental del Estado weberiano-westfaliano. Sin embargo, esta forma de “estatalidad” es prácticamente inexistente fuera del mundo de la OCDE. Muchos de los países del “resto” del mundo son entidades políticas que se asemejan muy poco al modelo Occidental. En el presente capítulo se propone que dichos Estados no deberían ser vistos desde la perspectiva de que “aun no han completado su proceso de ‘formación’ estatal” o que “han ‘fracasado’ de nuevo”. En vez de pensar en términos de Estados “frágiles” o “fallidos”, sería más fructífero, tanto desde el punto de vista teórico como del práctico, pensar en términos de “ordenes políticos híbridos”. Esta reconceptualización abre nuevas opciones para la prevención de conflictos y el desarrollo, así como para un nuevo enfoque sobre la “construcción de Estados”.

En los siguientes epígrafes se hará un repaso, en primer lugar, de las propuestas hechas por las corrientes de pensamiento dominantes sobre la fragilidad estatal y sobre la construcción de Estados, para luego introducir una interpretación alternativa sobre la gobernanza de los llamados Estados “frágiles”. Posteriormente se señalarán algunas de las deficiencias de lo que en este capítulo se considera “construcción estatal exógena” y se presentarán algunas propuestas innovadoras para la “construcción de Estados”. Finalmente, la conclu-

sión se centrará en los desafíos para los actores externos implicados en el apoyo a estos procesos.

## 2. El estado de la cuestión

Ha habido mucho debate académico (y mucha confusión) respecto a las definiciones, terminología y características típicas de los Estados “débiles”, “frágiles”, “en vías del fracaso”, “fallidos” y “colapsados”<sup>1</sup>. Las definiciones son ambiguas y las distinciones que las caracterizan son vagas. Sin embargo, este debate se ha enfocado en las instituciones estatales y en su falta de voluntad o de capacidad para desarrollar adecuadamente las funciones básicas del Estado en las áreas de la provisión de la seguridad, de la representación de la ciudadanía y del bienestar. Existe consenso sobre la posibilidad de identificar distintos grados o etapas de fragilidad estatal. Los Estados “frágiles” pueden ser conceptualizados sobre el *continuum* del declive de funciones estatales básicas, desde los Estados “débiles” pasando por los Estados “fallidos” hasta llegar a los Estados “colapsados”. Sin embargo, puede haber, y de hecho hay otras formas de ordenar el amplio campo de la fragilidad estatal.

La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por ejemplo, “usa el término de Estado ‘frágil’ para referirse a una amplia gama de Estados ‘en vías del fracaso’, ‘fallidos’ y ‘en proceso de recuperación’, y además, “distingue entre los Estados ‘frágiles’ que son vulnerables, y aquellos que ya están inmersos en una crisis”. Para USAID la “vulnerabilidad” se refiere “a aquellos Estados sin voluntad o sin capacidad de proveer seguridad y servicios básicos de forma adecuada a la mayoría de su población, y donde la legitimidad de su gobierno queda en tela de juicio”. Por su parte, Estados “en crisis” son aquellos “donde el Gobierno central no ejerce un control efectivo sobre su propio territorio o no está dispuesto o es incapaz de asegurar la provisión de servicios vitales a una parte significativa de su territorio, donde la legitimidad del Gobierno es débil o inexistente, y en donde el conflicto violento es una realidad o existe un gran riesgo de que pueda estallar” (USAID, 2005: 1).

<sup>1</sup> Para un resumen de este debate, véase los volúmenes editados por Debiel y Klein (2002); Milliken (2003); Rotberg (2004a); Schlichte (2005a); Chesterman, Ignatieff y Thakur (2005); Debiel, Lambach y Reinhardt (2007). Para definiciones y tipologías véase Rotberg (2004b: 4-10); Schneckener (2004: 10-11); Milliken y Krause (2002: 754, 764); véase también Milliken y Krause (2003); y, Crisis States Research Centre (2006: 4).

Existe un debate sobre la ubicuidad del fenómeno. La percepción general es que el número de Estados “frágiles”, “en vías del fracaso” y “colapsados” está aumentando. Según distintos *rankings* e índices, existen en la actualidad aproximadamente cien Estados a los que se etiqueta como “frágiles”, de los cuales alrededor de la mitad aparecen de manera prominente en varios de los *rankings* (Schneckener, 2007: 7).

La solución que se recomienda es la “construcción estatal” (*state-building*), que se presenta como el fortalecimiento sostenible de las instituciones estatales, incluyendo el mejoramiento de las capacidades de los actores estatales para el control, la regulación y la implementación en las áreas básicas de la “estatalidad”, es decir, la seguridad interna, los servicios sociales básicos, el Estado del derecho y la legitimidad del Gobierno (Schneckener, 2007: 9)<sup>2</sup>.

Ghani, *et al.* (2005, 2006a, 2006b), identifican diez características de la “estatalidad” que han de lograrse para superar la debilidad del Estado y garantizar su estabilidad. Tales características son: 1) el monopolio legítimo del uso de la fuerza; 2) control administrativo; 3) una gestión adecuada de las finanzas públicas; 4) inversiones en el capital humano; 5) la creación de derechos y deberes de la ciudadanía; 6) la provisión de infraestructura; 7) la creación del mercado; 8) la gestión de los activos del Estado; 9) endeudamiento público efectivo; y, 10) el mantenimiento del Estado de derecho (Ghani *et al.* 2005: 2; con ligeras variaciones, Ghani *et al.* 2006a y 2006b).

Esta lista de funciones estatales u otras similares informa las estrategias de algunos de los donantes bilaterales y multilaterales. El credo subyacente es que los Estados “tienen que ser más eficientes para que la ayuda sea más eficaz, y *viceversa*” (Fritz y Menocal, 2006: 27).

En los últimos años, los donantes han centrado sus esfuerzos en atender a este desafío. Por

<sup>2</sup> Los primeros diez Estados más “frágiles”, según el “Índice de Estados Fallidos” de *Foreign Policy / Fund for Peace 2007* eran: Sudán, Irak, Somalia, Zimbabwe, Chad, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Afganistán, Guinea, y República Centroafricana (The Failed States Index, 2007: 57). Según el “Índice y la matriz de fragilidad estatal”, los Estados más “frágiles” son: República Democrática del Congo, Afganistán, Sierra Leona, Somalia, Chad, Birmania, Sudán, Burundi, Costa de Marfil, Etiopía, Liberia y Nigeria (Marshall y Gladstone, 2007: 15-19). El índice de *Country Indicators for Foreign Policy* (CIFP) ubica a Burundi en el primer lugar de su lista, seguido por la República Democrática del Congo, Afganistán, Somalia y Liberia (Carment, Prest y Samy, 2007: 18).

ejemplo, la llamada Iniciativa para los Países con Bajos Ingresos Bajo Estrés (LICUS, en inglés) del Banco Mundial está orientada a mejorar la eficacia de la ayuda hacia los Estados “frágiles”, mientras que el “Grupo para Estados Frágiles” (FSG, en inglés) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE busca mejorar el compromiso internacional hacia los Estados “frágiles”.

Por su parte, los ministerios responsables para la cooperación al desarrollo de los principales donantes de la OCDE, junto con sus agencias de ayuda al desarrollo, pretenden abordar las condiciones específicas que requieren las actividades de ayuda hacia los Estados frágiles. USAID, por citar un ejemplo, sostiene que “quizás USAID no tenga otro desafío más urgente que el de los Estados frágiles” (USAID, 2005: 1).

La preocupación de USAID, al igual que la de algunas otras agencias de desarrollo, con el tema de los Estados frágiles muestra claramente que no se trata sólo de un área de interés meramente académico, sino que tiene un impacto considerable en la implementación de las políticas de desarrollo de los principales donantes. Ello también es cierto para sus políticas de seguridad. Cada vez más, las políticas militares y de seguridad nacional se interesan por los Estados frágiles. En realidad, se podría argumentar que el tema de los Estados “frágiles” cobró importancia cuando (y porque) fue enmarcado en el contexto del discurso de seguridad de los Estados más desarrollados. La preocupación por el terrorismo transnacional y la “Guerra Global contra el Terror” es el fundamento de este enfoque. Los Estados frágiles “son vistos a través del prisma de los intereses de seguridad del Occidente” (Bøås y Jennings, 2005: 355), y es mediante esta prisma en el que tales Estados aparecen como un “caldo de cultivo” y un santuario para los terroristas, y por tanto, un asunto de “seguridad internacional”, que es, sobre todo la seguridad de los Estados desarrollados. En particular, el discurso de la comunidad de seguridad nacional de Estados Unidos se forma en sintonía con esta línea de pensamiento. Los Estados frágiles son presentados como “amenazas” a la seguridad nacional de Estados Unidos y a la “seguridad internacional”, y es por esta razón que la “construcción de Estados” resulta ser un desafío que la política estadounidense debe abordar. Por lo general, el enfoque que se tiene respecto la “construcción de Estados” se centra en la dimensión de la seguridad, con el fortale-

cimiento de las capacidades de las fuerzas de seguridad (policía, militar, y la vigilancia de las fronteras y aduanas), como las áreas prioritarias para la asistencia externa. Dicha perspectiva provee un canal para que las agencias de seguridad se involucren en temas de desarrollo, “securitizando”, como consecuencia, la ayuda al desarrollo, y de esta forma se trata de dar más legitimidad a las Fuerzas Armadas y a otras agencias de seguridad, a la vez que expanden sus actividades.

### 3. La “Construcción de Estados” en perspectiva histórica

Tras este breve resumen del discurso de los Estados “frágiles”, parece claro que todo Estado es “medido” según los estándares del Estado Occidental estilo OCDE, considerado como el modelo del Estado estable (i. e. una democracia liberal constitucional basada en una economía de mercado industrializada). Las corrientes dominantes de pensamiento sobre la “estatalidad” hacen referencia a las distintas representaciones del modelo “clásico” del Estado soberano weberiano Occidental, mientras que otros Estados son catalogados como desviaciones, evaluados según el grado de su proximidad con los estándares weberianos (Hameiri, 2007: 138). Sin embargo, como señalan Morten Bøås y Kathleen Jennings (2005: 388) “Afirmar que algo ‘ha fracasado’ o que está en ‘vías del fracaso’ constituye un juicio normativo que sólo es significativo cuando es comparado con algo; en este caso, ese algo es la existencia de un Estado ‘Occidentalizado’ y ‘sano’, que, desafortunadamente tiene poca relevancia para la mayoría de los Estados en cuestión ya que simplemente nunca ha existido en esos lugares”. Promover el Estado liberal como modelo último y definitivo implica ignorar el contexto histórico, y con ello, el hecho de que el surgimiento del Estado moderno es un fenómeno histórico relativamente reciente.

La historia de aquellas regiones del mundo en las cuales surgió el Estado moderno muestra que el proceso de “construcción del Estado” (o mejor, la formación del Estado) fue un proceso inherentemente violento. En los esfuerzos por consolidar el monopolio del uso de la fuerza, aquellas agencias que se convirtieron en “Estado” tuvieron que expropiar los medios de la violencia de las distintas entidades sociales que competían con el Estado emergente (Weber,

1988: 511). En este proceso, esas mismas agencias del Estado ejercieron la violencia. El establecimiento del “monopolio legítimo del uso de la fuerza” contra la resistencia local fue un intento muy competitivo y sin duda violento. Charles Tilly ha demostrado sobradamente este hecho en su estudio sobre la construcción del Estado en Europa (Tilly, 1992). Asimismo, al igual que la formación del Estado, la evolución del ser y el quehacer de la ciudadanía fue un proceso repleto de violencia (estructural, cultural y directa). La gente tenía que ser “transformada en sujetos obedientes mediante instituciones estatales como el ejército, las escuelas y las universidades (...). La proliferación de discursos y narrativas que legitimaron el gobierno del Estado fue complementado con prácticas que convirtieron a los campesinos y demás clases rebeldes en sujetos cumplidores de las leyes emanadas de las instituciones estatales” (Schlichte, 2007: 36). Como resultado de estos procesos, los Estados fueron capaces de controlar la inseguridad social interna, la falta de la observancia de las leyes y la violencia, logrando el éxito a la hora de monopolizar el uso legítimo de la violencia y mediante la provisión de un marco para la conducción no violenta de los conflictos<sup>3</sup>. Lo anterior podría ser considerado como un gran logro histórico del Estado moderno. Sin embargo, pese a que los Estados proveen un orden interno para la protección, la seguridad y la gestión de conflictos, también acumulan los medios para la violencia, el control y la coerción a gran escala. Por tanto, el Estado puede contribuir a la inseguridad en el ámbito internacional (cabría mencionar el “dilema de seguridad”).

Mientras que los procesos de formación estatal en Europa duraron siglos, durante los años de la descolonización el modelo de Estado Occidental se “suministró” a muchos países del Sur como si fuese un producto terminado. El proceso de descolonización fue guiado por la creación de réplicas de los modelos políticos europeos. En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial emergieron una gran cantidad de “Estados-nación” independientes en las regiones anteriormente colonizadas, como resultado del “agotamiento” de las potencias coloniales y la particular dinámica in-

---

<sup>3</sup> La definición de Weber del Estado como una comunidad humana que (con éxito) mantiene el monopolio legítimo del uso de la fuerza física dentro de su territorio define la esencia de la “estatalidad”, que fundamentalmente descansa sobre sus capacidades para aplicar la ley, es decir, “la habilidad de enviar a alguien con un uniforme y una arma para hacer que la gente cumpla con las leyes del Estado” (Fukuyama, 2004: 6).

ternacional de la posguerra. Tanto las elites políticas de los nuevos Estados como la comunidad internacional de Estados dieron la bienvenida a la “estatalidad” recién alcanzada, confundiendo a menudo la declaración formal de independencia con la formación del Estado, sin tener conciencia de la miríada de obstáculos que todavía enfrentaba el proceso de formación estatal. En muchos casos, en el momento de la declaración de la independencia, el Estado no era más que un cascarón vacío. En muchos de los nuevos Estados independientes no existía una historia de gobierno unitario anterior a la colonia, y muchos de sus pueblos no tenían una tradición de identidad nacional; sólo algunos de ellos compartían una lengua o una cultura común. Además, independientemente de que fuesen o no fuesen democracias en su interior, las potencias coloniales administraron sus colonias estableciendo regímenes autoritarios. Por tanto, en el momento de la descolonización había poca preparación para una “estatalidad” sostenible.

Una vez que había sido formalmente establecido, los intentos de consolidar las nuevas formas de “Estado” recién introducidas fueron, en la mayoría de los casos, poco exitosos. De igual manera, los esfuerzos por imponer esta nueva forma de orden político supusieron costes considerables (tal como sucedió con la formación de los Estados europeos). Al respecto, Christopher Clapham nos recuerda que:

“desde la perspectiva de la población autóctona, sobre los que se impuso ese modelo de Estado, se puede ver que este proceso comportó significativos costes sociales, económicos y políticos. La literatura ‘estatocéntrica’ y promotora del Estado como orden político de las ciencias políticas se ha esforzado tanto en enfatizar los ‘beneficios’ propios de la ‘estatalidad, que ha hecho que pasen desapercibidos los costes inherentes al mismo (...). Los costes sociales de la ‘estatalidad’, y particularmente de la ‘estatalidad moderna’, incluyen un sacrificio de las identidades y de las estructuras que son contrarias a las jerarquías de control que los Estados buscan imponer” (Clapham, 2004: 86).

Los nuevos Estados carecían de raíces en el seno de las sociedades sobre las cuales se pretendía construir, especialmente en aquellos casos donde no existió ningún tipo de gobierno unitario pre-colonial. Al contrario de la evolución histórica del Estado europeo, el suministro global de las instituciones del Estado weberiano no fue acompañada con el desarrollo de las estructuras económicas, sociales y políticas, y con las capacidades que sirvieron para asentar las bases y el marco para el funcionamiento eficaz del orden político en el transcurso de la evolución del Estado en la historia europea. Lo anterior también es cierto en cuanto al desarrollo de los servicios públicos brindados por un servicio civil de funcionarios comprometidos y competentes, y para el impulso de una ciudadanía con sentido y expectativas de lo que es el Estado, que se adueñe de los asuntos del mismo, y que tenga una identidad nacional. La identidad de la “ciudadanía” y la “idea de Estado” tiene poco valor y significado cultural para muchas de estas sociedades, ya que su gente está relativamente desconectada del Estado, y ni tiene muchas expectativas respecto a las instituciones estatales, ni está muy dispuesta a cumplir sus obligaciones frente al Estado (y a menudo, tiene poca información respecto a lo que pueden exigir de los órganos del Estado y de lo que el Estado, en justicia, les puede exigir).

En muchos casos, los Estados no sólo se erigieron sobre bases débiles, sino que también se han observado algunos retrocesos respecto a ciertas características de la estatalidad que se daban por logradas. En su mayoría, tales retrocesos son producto de influencias externas. Como apunta Clapham, “las dinámicas propias del sistema global ha debilitado los mecanismos (...) a través de los cuales se ha de mantener el Estado” (Clapham, 2003: 44). Las políticas económicas neoliberales, en línea con el “Consenso de Washington”, han contribuido de manera significativa a limitar las capacidades de los Estados del Sur, afectando negativamente su legitimidad, y aumentando, en consecuencia, su fragilidad como Estados. Las funciones operacionales y reguladoras básicas del Estado fueron deliberadamente reducidas por una agenda neoliberal que indiscriminadamente perjudicó las instituciones estatales. Por tanto, los intereses económicos y las políticas de los Estados “fuertes” del mundo desarrollado han contribuido a la creciente fragilidad de los Estados del Sur, los cuales, a su vez, son catalogados como una amenaza para

seguridad de los Estados y las sociedades de los Estados “fuertes” y desarrollados.

#### 4. Un golpe de realidad: Los órdenes políticos híbridos

En vez de adoptar la limitada visión estatocéntrica que en la actualidad domina el discurso de los Estados frágiles, este trabajo sugiere que se debería ir más allá, y se argumenta que se debería intentar aprehender el contexto de lo que verdaderamente constituye el orden político en aquellas regiones de aparente fragilidad. En esta sección se exploran las formas de orden político que revelan una mirada más próxima a las condiciones del terreno.

Como primer paso, es importante reconocer que cuando se habla de Estados “débiles”, se esta afirmando implícitamente la existencia de otros actores que son “fuertes” en comparación con dichos Estados. El “Estado” es sólo un actor entre muchos, mientras que el “orden estatal” es sólo uno entre otros tipos de órdenes que buscan proveer seguridad, un marco para la regulación de los conflictos, y servicios sociales.

En tales casos, las instituciones estatales pueden reclamar la autoridad dentro de las fronteras de un “territorio estatal” dado, pero en gran parte de dicho territorio, en realidad, sólo se pueden encontrar avanzadillas del Estado situadas en un entorno social que en gran medida carece de “estatalidad”. El Estado aun no ha impregnado por completo toda la sociedad y por tanto no se ha extendido el control efectivo del Estado sobre el conjunto de la sociedad. La ausencia del Estado, sin embargo, no significa necesariamente la anarquía hobbessiana, ni tampoco implica la ausencia total de instituciones. En muchos lugares, instituciones no estatales de gobierno basadas en costumbres y prácticas pre-coloniales han sobrevivido al colonialismo y a la “liberación nacional”. Naturalmente, dichas instituciones han pasado por importantes cambios y han tenido que adaptarse a las nuevas circunstancias. Sin embargo, han demostrado una notable resistencia<sup>4</sup>. El derecho consuetudinario, las estructu-

<sup>4</sup> Cabe matizar y señalar que cuando se habla de instituciones “tradicionales” o “consuetudinarias”, éstas deberían ser consideradas desde la perspectiva de su “tipo ideal”. Es obvio que en algún momento dado, todas las sociedades tradicionales han sido afectadas por alguna clase de influencia externa. Prácticamente todas han sido afectadas de alguna u otra forma por los poderes —originalmente europeos— de la expansión capitalista, del colonialismo, del imperialismo y de la globalización. Por

ras sociales tradicionales (la familia extensa, clanes, tribus, hermandades religiosas, comunidades de aldeas) y autoridades tradicionales (tales como los ancianos y jefes de la aldea, jefes del clan, “Grandes Hombres”, curanderos, líderes religiosos, etcétera) determinan la realidad social y cotidiana de una importante parte de la población de los países en desarrollo, especialmente en las zonas rurales y periféricas. Por consiguiente, en muchas ocasiones la única manera de hacer funcionar las instituciones del Estado es a través del uso de las redes basadas en el clan y otras redes tradicionales. De esta forma, la presencia del Estado mediante sus avanzadas es mediada a través de las instituciones sociales autóctonas “informa-

les” que siguen su propia lógica y reglas dentro de las estructuras (incompletas) del Estado. Lo anterior conduce a desviar a las instituciones del Estado del tipo ideal que se considera “adecuado”. Tales instituciones se convierten en el centro de la lucha de poder entre los distintos grupos sociales y sus líderes, que las utilizan para sus propios intereses sin considerar las necesidades de la “nación” y de la “ciudadanía”. De cierta manera, el debate sobre el neopatrimonialismo y las redes clientelares en, por ejemplo, los Estados africanos postcoloniales, gira en torno a la usurpación por parte de fuerzas societales informales locales de las estructuras formales de gobierno importadas.

#### Recuadro 1

##### Los “Grandes Hombres” (*Bigmen*) y la representación democrática en Melanesia

La discordia entre el liderazgo político local de los “Grandes Hombres” (*Bigmen*) y los requerimientos propios de una democracia representativa en las sociedades de las islas de Melanesia es un buen ejemplo del dilema que surge cuando se combinan o se fusionan lógicas de autoridad formales exógenas con instituciones autóctonas informales. El “Gran hombre” o *Bigman* tiene que afirmar su estatus tradicional mediante la distribución de bienes a los miembros de su clan, mientras que un político, en vez de velar por los intereses de determinado clan, debe servir a la ciudadanía, es decir, servir los intereses del bien común. Un *Bigman* que sea a la vez un político, tendrá problemas reconciliando ambas funciones. Por ejemplo, pueden darse situaciones que evolucionen de manera que los *Bigmen* deban convertirse en político para así tener acceso a las arcas del Estado, y luego poder cumplir con su deber de distribuir bienes a los miembros de su clan. Sin embargo, antes de ser político, es necesario ser uno de los *Bigmen* ya que es la única manera de que podrán contar con la lealtad y el apoyo de su clan. Con ello, se crea una relación de dar y tomar y de concesiones mutuas entre los políticos y las comunidades que los apoyan, en la cual un político gana poder y estatus mediante su capacidad para acumular riqueza que a su vez distribuye a quienes le brindan su apoyo. Consecuentemente, la población reeligirá a dicho político, o, apoyará a otro que haya demostrado mayor generosidad. Esta dinámica asienta las bases para la reelección de políticos “corruptos”. Lo que podría ser interpretado como corrupción desde la perspectiva de los ideales Occidentales de una forma de gobierno responsable, bien podría ser la extensión de la reciprocidad y la práctica de concesiones mutuas en un contexto tradicional. La letanía interminable de quejas sobre el nepotismo, el provincianismo, la corrupción y la ineficiencia de las instituciones y de la burocracia del Estado tiende a no tener sentido.

---

tanto, no existen trazos claros que definan y distingan la “modernidad” exógena del “tradicionalismo” endógeno, sino más bien, ha habido un proceso de asimilación, de articulación, de transformación y/o de adaptación en un contexto de interfase entre lo global/exógeno y lo local/autóctono. Por consiguiente, el concepto que se utiliza en este estudio se basa sobre el “tipo ideal” de las instituciones “tradicionales” o “consuetudinarias” de gobierno, para así elaborar con la mayor exactitud posible las características específicas de fenómenos que no son propios de las instituciones convencionales del Occidente y que fueron

---

impuestas a los países del Sur. No obstante, sería erróneo pensar que la “esfera” de lo “tradicional” es inmutable y estática. Lejos de ello, la costumbre podría ser vista como un flujo constante que se adapta a nuevas circunstancias y que está expuesta a influencias externas. La fluidez y la adaptabilidad de la costumbre permite combinar enfoques tradicionales y aquellos que se han introducido desde Occidente, para que de dicha combinación surja algo nuevo que ya no es estrictamente consuetudinario, pero que enraizado en la costumbre.

Por su parte, la injerencia de las agencias del Estado en los órdenes locales no estatales también genera impactos. Los sistemas consuetudinarios de autoridad quedan sujetos a la deconstrucción y a la re-formulación conforme se van incorporando a las estructuras y a los procesos centrales estatales (Trotha, 2000; Schlichte y Wilke, 2000). Dichos sistemas tienden a adoptar una posición ambigua con respecto al Estado, se apropian de las funciones y del “habla” estatal, pero, al mismo tiempo persiguen su propia agenda bajo la apariencia de la autoridad y del poder del Estado. Sin embargo, apropiarse de las funciones y del discurso del Estado también significa un cambio de postura. En este sentido, algunos Gobiernos también tratan de incorporar a las autoridades tradicionales con el objetivo de fortalecer las capacidades y la legitimidad del Estado.

drían perder autoridad en su contexto tradicional al ser percibidos por la comunidad como agentes del Estado. En Mozambique, por ejemplo, “las funciones de recaudación de impuestos y de realización de actividades policiales en sus comunidades, transferidas a los jefes locales, ha creado malestar entre la población, enfrentando potencialmente al jefe local contra las comunidades de las cuales emana su legitimidad *de facto* y *de jure* (Burr y Kyed, 2006: 14). En el mejor de los casos, su papel dual como representantes de la comunidad y como agentes del Estado los coloca en una posición que les permite fusionar el ámbito tradicional con el estatal (Burr y Kyed, 2006: 868), pero también se arriesgan a perder su autoridad y legitimidad.<sup>5</sup> (Hay también ejemplos de formas de asociación más constructivas entre los Gobiernos y las autoridades tradicionales, como por ejemplo en los países insulares del Pacífico, que se describen en la sección 5 *infra*).

## Recuadro 2

### El resurgimiento de las tradiciones y los cambios de la Costumbre en África

La “re-tradicionalización” en algunos Estados de la África Sub-sahariana confirma la tendencia señalada anteriormente. En esta región los líderes tradicionales estuvieron bastante desacreditados y marginados durante los años inmediatos a la independencia. En muchos casos, dichos líderes habían sido incorporados a los mecanismos del Gobierno colonial y utilizados como instrumentos de la metrópoli, y por tanto, las nuevas elites políticas de los Estados independientes intentaron deshacerse de ellos, al considerarlos como símbolos de las fuerzas anacrónicas y reaccionarias del pasado. Sin embargo, las formas tradicionales y consuetudinarias de gobierno han perdurado, y a raíz de ello, las autoridades de los Estados independientes —al igual que las autoridades coloniales— se han percatado de que puede ser más pragmático incorporar dichas formas, antes que tratar de eliminarlas. A lo largo de los últimos años, los ordenamientos legales de muchos Estados africanos han “(re)incorporado oficialmente a muchos de los líderes tradicionales como parte de la jerarquía del Estado, reconociendo su poder como actores locales” (Kyed y Burr, 2006: 2). Lo anterior sucedió en Namibia, Sudáfrica, Ghana, Mozambique, Uganda, Zambia y Camerún, por citar algunos ejemplos. Reconociendo la relativa debilidad de las instituciones del Estado y el relativo vigor de las comunidades tradicionales y de sus autoridades, los Gobiernos han tenido que apoyarse en estas últimas para la realización de determinadas funciones del Estado. Como consecuencia, han contribuido al resurgimiento de formas de gobierno tradicionales, aunque revestidas (parcialmente) de nuevas formas y con nuevas funciones.

Sin embargo, estos enfoques buscan instrumentalizar a los líderes tradicionales y sus correspondientes formas de autoridad poniéndolos al servicio de los intereses del Estado (por ejemplo, en la recaudación de impuestos), utilizándolos como medios para fortalecer la autoridad del Estado. En este sentido, no existe una asociación genuina entre las dos formas de poder. El reconocimiento de los líderes tradicionales obedece a una práctica que busca confirmar la autoridad del Estado. Los líderes tradicionales bien podrían utilizar su nueva posición para fortalecer su propia autoridad, pero al mismo tiempo, paradójicamente, po-

La naturaleza compleja de la gobernanza se complica aun más con el surgimiento y la creciente importancia de las instituciones, movimientos y formaciones que han originado a raíz de los efectos y de las reacciones al fenómeno de la globalización. El surgimiento de estas nuevas fuerzas es consecuencia del bajo rendimiento del Estado, y sus actividades pueden contribuir a un debilitamiento aún mayor

<sup>5</sup> Para un ejemplo sobre formas de asociación más constructivas entre los gobiernos y las autoridades tradicionales, véase los casos de Somalilandia y de la Isla de Bougainville que se presentan más adelante.

de las estructuras estatales. En aquellas zonas donde las agencias del Estado sean incapaces (o no estén dispuestas) a proveer seguridad y otros servicios básicos, y en donde las estructuras societales tradicionales hayan sido substancialmente debilitadas, la población buscará el apoyo de otras entidades sociales. En contextos como este, los actores percibidos como poderosos y efectivos incluyen a los “señores de la guerra” y sus milicias, a los líderes de las pandillas en las barriadas y asentamientos ilegales urbanos, a organizaciones de vigilancia vecinal o somatenes, a las mafias de protección de base étnica, a movimientos religiosos milenaristas, a redes transnacionales de relaciones de familia extensa, de la delincuencia organizada, o a nuevas formas de tribalismo. Ocasionalmente estas nuevas entidades se han hecho con el poder en determinadas regiones del territorio del Estado (ya sea en ubicaciones montañosas periféricas y remotas, o en los barrios de chabolas de la capital). Tales organizaciones tienen la capacidad para ejercer la violencia a gran escala contra fuerzas externas así como para controlarla al interior de sus respectivos feudos. Su presencia y competencia termina por sustituir al Estado como poseedor del monopolio del uso legítimo de la violencia. En algunos países estas “oligarquías de poder” (Mehler, 2003) o “imperio de intermediarios” sustituyen el Gobierno central del Estado (Trotha, 2000: 277-278).

Bajo tales condiciones, a menudo surgen combinaciones de fuerzas propias de la esfera consuetudinaria —como los jefes locales, los reyes, las autoridades religiosas y sus bases de apoyo— que se combinan con las organizaciones señaladas arriba —como los “señores de la guerra” y sus milicias, los movimientos étnicos y milenaristas, o las mafias de la delincuencia organizada. Con frecuencia las nuevas organizaciones establecen vínculos con entidades sociales tradicionales, instrumentalizando a estas últimas para avanzar sus propios objetivos, como el incremento de su poder y la obtención de mayores beneficios. Por su parte, los protagonistas de entidades sociales tradicionales, como las familias extensas, los clanes, las “tribus” o las hermandades religiosas, aprovechan tales vínculos para promover sus intereses dentro de ese cuadro general. Tales intereses no pueden ser reducidos a objetivos políticos, como el incremento de su poder político o económico, o el incremento de la ganancia o el lucro personal, sino que también incorporan conceptos como el “honor”, “la venganza” o el “derecho a defenderse” (me-

dante la violencia). Por tanto, los objetivos y las preocupaciones de los actores y de las instituciones tradicionales no estatales, así como su particular forma de hacer las cosas se mezclan con los objetivos y las motivaciones de los actores privados. En este sentido, es posible que los líderes de los clanes puedan convertirse en “señores de la guerra” (o que los “señores de la guerra” busquen obtener posiciones de autoridad en el ámbito tradicional), o que grupos de guerreros tribales puedan convertirse en una milicia privada. Por ejemplo, los sistemas de los “señores de la guerra” están arraigados en las estructuras sociales locales de los clanes y de las tribus (tal como ha sucedido en Afganistán o en Somalia), mientras que las organizaciones criminales que controlan los barrios de chabolas están unidas a entidades basadas en lazos de linaje y de localidades de origen comunes. Además, estos órdenes enraizados localmente se encuentran cada vez más vinculados al mercado global y a la sociedad global, ya sea mediante el narcotráfico, la inmigración, las remesas, las redes comerciales o las afiliaciones religiosas. En muchos casos, las entidades tradicionales pueden integrarse a redes transnacionales, regionales e incluso globales. En el caso de Afganistán, Conrad Schetter observa la existencia de una “tribu globalizada” (Schetter, 2007: 246-249) en el contexto de lo que él llama “Talibanistán” caracterizado por ser un orden no estatal y anti-estatal, basado en estructuras locales tribales, pero cada vez más entrelazado con redes regionales y globales. Lo anterior no es un fenómeno exclusivo de Afganistán, sino también de otros países del Sur.

En situaciones como estas, el factor subjetivo de la “estatalidad” —una ciudadanía con sentido propio y con un compromiso hacia el Estado— prácticamente no existe. La percepción subjetiva de ser ciudadano es prácticamente inexistente o carente de sentido. Lo anterior también se aplica para los líderes políticos, los funcionarios públicos y la comunidad en su conjunto. La gente no se considera a sí misma ciudadanos o nacionales de un Estado (o al menos, no en primer lugar). En cambio, se consideran como miembros una determinada entidad subnacional o transnacional (grupo de linaje, tribu, localidad, etcétera). Esto es particularmente cierto en aquellos lugares donde las agencias del Estado no están presentes y por tanto el Estado no provee servicios básicos como la educación, la salud, la infraestructura o la seguridad, sino que es la propia comunidad la que los provee. La gente deposi-

ta su confianza en su comunidad y en sus líderes, y no en el Gobierno ni en las capacidades del Estado. “El Estado” es visto como una fuerza ajena y alejada, no sólo en el sentido físico (la capital del Estado), sino también en el sentido psicológico. Los individuos depositan su lealtad en “su” grupo (sea este el que sea), y no en el Estado. En su condición de miembros de comunidades tradicionales, la gente está vinculada por medio de una red de relaciones sociales y sujeta a una red de obligaciones mutuas, que son más fuertes que las obligaciones del “ciudadano”. La gente no obedece las reglas del Estado, sino a las reglas de su grupo. La legitimidad recae en los líderes del grupo y no en las autoridades del Estado, o sólo en aquellas autoridades estatales que a la vez lo sean en el contexto social tradicional, como por ejemplo el ministro que también es jefe de una tribu, y “señor de la guerra”, y que llegó a ser ministro gracias a que era un jefe tribal (y “señor de la guerra”). Lo anterior podría ser un ejemplo de “legitimidad híbrida”, es decir, la legitimidad tradicional y/o la legitimidad carismática, más la legitimidad legal-racional<sup>6</sup>.

Para resumir el argumento principal de este epígrafe, las regiones con una “estatalidad débil”, por lo general, se caracterizan por la coexistencia, el solapamiento, la imbricación y la competencia de diversos intereses de poder y lógicas de orden, entre las cuales destacan las “lógicas” del Estado “formal”, del orden social tradicional “informal”, de la globalización, y la de la fragmentación social (que se manifiesta en distintas formas: étnicas, tribales, religiosas...). En un contexto como este, el “Estado” no goza de la posición de privilegio de ser el marco político que provee la seguridad, el bienestar, y la representación; sino que tiene que compartir su autoridad, legitimidad y capacidades con otras estructuras. En definitiva, lo que se enfrenta son órdenes políticos híbridos, que difieren considerablemente del modelo del Estado Occidental.

<sup>6</sup> Max Weber hace la distinción entre tres tipos de autoridades legítimas. Primera, la legitimidad sustentada sobre bases racionales, que “descansa sobre la creencia de la ‘legalidad’ de determinadas reglas normativas y el derecho de aquellos en posiciones de autoridad para dictar ordenes (autoridad legal)”; segunda, la que descansa sobre fundamentos tradicionales, que se sustenta en creencias relativas a la inviolabilidad de las tradiciones y en la legitimidad del estatus de aquellos que ejercen la autoridad según tales tradiciones (autoridad tradicional)”; y, tercera “aquella que emana del carisma, derivada de la devoción, de la santidad, del heroísmo, o de una personalidad ejemplar, y de las reglas normativas o del orden establecido por dicha persona (autoridad carismática)” (Weber, 1968: 46).

Este estudio utiliza en término “híbrido” para caracterizar este tipo de órdenes políticos, que se caracterizan por:

- Ser lo suficientemente amplios para abarcar distintas formas de gobierno y de órdenes no estatales basados en la costumbre (desde el (neo)patrimonialismo hasta el acéfalo<sup>7</sup>);
- Centrarse en la combinación de distintos elementos propios de sistemas sociales diferentes y que siguen diferentes lógicas;
- Afirmar que dichas esferas no existen de manera aislada las unas de las otras, sino que se influyen mutuamente, y por tanto, dan lugar a órdenes políticos auténticos y singulares<sup>8</sup>.

Paralelamente, el presente estudio busca profundizar y ampliar la noción de lo “híbrido” y desea abogar por una apreciación mayor de dicho concepto, que supere sus connotaciones negativas.

Los órdenes políticos híbridos pueden ser percibidos como —o llegar a ser— entidades en proceso de formación estatal. La implementación de políticas prudentes pueden servir de ayuda a la formación de estos nuevos tipos de Estados, partiendo del modelo Occidental, pero reconociendo y trabajando con las particularidades de la naturaleza híbrida.

<sup>7</sup> Una sociedad acéfala —sin cabeza— es una sociedad que carece de líderes políticos formales, y que no cuenta con un sistema político de poder y de autoridad institucionalizado.

<sup>8</sup> La noción de “orden político híbrido” comparte ciertos elementos del neopatrimonialismo entendido por Engel y Erdman (2007). Dichos autores entienden el neopatrimonialismo como “la mezcla, parcialmente imbricada, de dos formas coexistentes de dominación: la dominación patrimonial, y, la dominación burocrática legal-racional”, argumentando que, “ambos sistemas o lógicas (...), la patrimonial propia de las relaciones personales, y, la legal-racional propia de la burocracia (...) no están aisladas la una de la otra. Por el contrario, se influyen mutuamente; la lógica patrimonial penetra el sistema legal-racional y afecta su lógica, sus funciones y sus resultados, pero no se apropia por completo de la lógica legal racional” (Engel y Erdman, 2007: 105). Sin embargo, para efectos de este estudio, hace falta un concepto más amplio que el neopatrimonialismo, ya que hay regiones del Sur que no son gobernadas por esta lógica, pero que son, no obstante, zonas donde impera un orden político híbrido. Dadas las características singulares de las islas del Pacífico, por ejemplo, conceptos como el neopatrimonialismo, el clientelismo o el patronazgo no explican por completo el orden imperante. En todo caso, el neopatrimonialismo ha de ser reconocido como una clase específica de orden político híbrido.

## 5. La “construcción de Estados”: casos positivos, y no tan positivos

Desde la perspectiva del discurso político y académico dominante sobre los Estados “frágiles”, el carácter “híbrido” del orden político es percibido como un factor negativo (si es tal característica llega a ser percibida). Sin embargo, la experiencia histórica muestra que los intentos de “construcción estatal” que ignoran o se oponen a la naturaleza híbrida de un orden político encontrarán considerables dificultades para lograr resultados sostenibles y legítimos. El fortalecimiento del Estado central es sin duda importante, pero si se convierte en la principal o única prioridad, existe el peligro de que ello aumente la alienación de las comunidades locales y las sitúe en una posición de pasividad, minando tanto el sentido de la responsabilidad local frente a los problemas, como la apropiación local de las soluciones.

Abundan los ejemplos de los intentos fallidos de “construcción de Estados” a causa de subestimar la fuerza de las formas tradicionales, desde Afganistán hasta las Islas Salomón<sup>9</sup>. Un caso particularmente llamativo es el de Timor Oriental. Generalmente este país es presentado como un caso de éxito. Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y varios países donantes han hecho un gran esfuerzo por “construir” el Estado timorense bajo el modelo de una democracia liberal. Sin embargo, la experiencia en Timor Oriental muestra que las intervenciones de “construcción estatal” también pueden causar daños<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Respecto a Afganistán, Astri Suhrke plantea una importante crítica a la “construcción estatal” exógena que se está llevando a cabo en dicho país. Suhrke muestra los defectos de dicho “proyecto de ingeniería social”, y critica el papel dominante que juegan los actores externos. El proceso emprendido en Afganistán está “siendo desarrollado por fuerzas externas”. “Dos elementos clave de toda ‘construcción estatal’ —el capital y la fuerza armada— son proveídos por potencias extranjeras. Lo anterior ha creado una serie de problemas para el tercer elemento clave: la legitimidad.” (Suhrke, 2006: 18). Para profundizar más sobre los riesgos y las deficiencias de la “construcción estatal” en las islas Salomón, y sobre el papel que ha desempeñado la Misión de Asistencia Regional para las Islas Salomón (RAMSI, en inglés) encabezada por Australia, véase Dinnen (2007); Moore (2007); y, Clements y Foley (2008, próximo a publicarse).

<sup>10</sup> Véase Brown (2008, próximo a publicarse); Laakso (2007); y, Trinidad y Castro, 2007).

## 6. La mala orientación de una “Construcción Estatal desde cero”: el caso de Timor Oriental

Una parte significativa de la ayuda internacional para la “construcción del Estado” en Timor Oriental parece haber estado muy centralizada en Dili, su capital, y se orientó hacia la creación de instituciones nacionales de gobierno. A causa del énfasis del propio Gobierno timorense en la centralización, la mayoría de la población, que vive en las zonas rurales, recibió poca atención. Como resultado, las instituciones de gobierno tienen pocas capacidades para extenderse fuera de Dili y pocos lazos con las prácticas de gobierno tradicional que aun aseguran el orden social local, especialmente en las áreas rurales. Esta desconexión, entre el Gobierno altamente centralizado en Dili, y la población, rural en su mayoría, ha resultado en la marginación tanto de la cultura local como de las comunidades rurales. Por consiguiente, muchas personas no se identifican con la forma y el lenguaje del Estado que ahora supuestamente habitan en calidad de “ciudadanos”. Existe la sensación generalizada de que el nuevo Estado ha marginado a la cultura y a las tradiciones timorenses como fuentes de formas de gobernanza.

El gran error, en el que cayeron muchos de los actores externos y de la elite política timorense (que en muchos casos había pasado mucho tiempo en el exilio), fue pensar que después de la liberación de la ocupación indonesia que Timor Oriental era una *tabula rasa* —un espacio carente de instituciones de gobierno donde se podría y se debería “construir el Estado desde cero”. En contraste con esta presunción, la costumbre y las instituciones de gobierno tradicionales siguen desempeñando un papel importante en la vida cotidiana de la gente. En efecto, desde la independencia, ha habido un resurgimiento extraordinario de prácticas tradicionales que en su tiempo fueron reprimidas por la ocupación indonesia. Dichas prácticas contribuyen a la gestión de conflictos, al orden y al bienestar social local, pero continúan siendo ignoradas por parte de las elites políticas timorenses y de los donantes internacionales; generando, por consiguiente, consecuencias negativas. La violencia que se extendió en 2006 (cuatro años después de la obtención de la independencia formal), la violencia que estalló durante y después de las elecciones

nacionales de 2007, y más recientemente, el atentado fallido y casi fatal contra el Presidente, y el ataque al primer ministro en 2008, indican el grado de inestabilidad de Timor Oriental. Decenas de miles de desplazados internos viven en campos de refugiados dentro y cerca de la capital, las bandas de delincuentes urbanos generan una gran inseguridad, las fuerzas de seguridad timorenses están profundamente divididas y el Gobierno continúa dependiendo de la protección y del apoyo de fuerzas policiales y militares internacionales. En las explicaciones locales de la inestabilidad se subraya que muchos sienten que las tensiones sociales se deben a que el nuevo Estado ha ignorado muchas de las costumbres y tradiciones locales, que en su momento fueron fundamentales en la lucha de la independencia, y que siguen siendo esenciales para la organización de la vida comunitaria y para la identidad colectiva timorense (Trinidad y Castro, 2007).

Los esfuerzos por introducir normas y estructuras de gobierno liberal de una manera rápida sin prestar atención a cómo dichas normas y estructuras se relacionan con los valores de la vida tradicional local han contribuido a la erosión de las instituciones y de los valores que han servido de base para el orden. Dichos esfuerzos han conducido a la adopción de normas liberales que a menudo son poco o mal comprendidas (particularmente en las zonas urbanas). Como consecuencia, la noción que se tiene sobre la “democracia” ha sido identificada con el “conflicto entre las distintas facciones de la elite política” y con la imposición de determinados valores “desde arriba”; la “democracia y la “cultura timorense” son percibidas como fuerzas antagónicas. Este antagonismo podría acentuarse si, por ejemplo, se llevan a cabo comicios locales organizadas entorno a un sistema de partidos políticos como medio para incrementar los vínculos entre las comunidades y el gobierno. Lo anterior podría resultar problemático al trasladar algunas de las divisiones políticas del ámbito nacional al local, afectando la cohesión social y la seguridad. La dimensión competitiva de elecciones organizadas bajo el modelo de la democracia liberal (basadas en la afiliación a partidos políticos) es extraña a las costumbres timorenses<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Hay otros modelos electorales que son más sensibles a los valores tradicionales. El anterior modelo, que prescindía de un sistema de partidos políticos, y en el que los candidatos no estaban afiliados a partidos políticos, sino que proceden de linajes avalados por la tradición y las costumbres, podría servir de base para un nuevo modelo. La discusión y el consenso entre

A lo largo de los últimos ocho años, muchas de las normas de conducta de los timorenses — formas de hablar, de vestir y de comportamiento social, pero también de responsabilidad en la toma de decisiones y en los puestos de responsabilidad, el procedimiento para obtener autorizaciones para la realización de actividades colectivas— han sido sistemáticamente ignoradas y marginadas por los representantes de la comunidad internacional y por la elite política timorense. De continuar esta pauta de marginación y no cerrar la brecha entre las estructuras del Gobierno nacional y las instituciones tradicionales, la probabilidad de originar más problemas en el futuro es alta.

El ejemplo anterior muestra que el abismo que separa las comunidades del Gobierno, abierto por la ruptura de las instituciones estatales con los valores y las prácticas tradicionales puede socavar el potencial de la democracia. Los esfuerzos por “construir el Estado” timorense corren el peligro de crear un Estado que la gente no reconozca como propio, y en relación al cual se sientan ajenos en muchos aspectos importantes. Este no es un camino prometedor, ni para el Gobierno, ni para la democracia. La situación es el resultado directo de “constructores del Estado” internos y externos que están desatendiendo e (involuntariamente) socavando las fuentes y las capacidades tradicionales y comunitarias del orden y la resiliencia, contribuyendo, con ello, a la actual inestabilidad.

Timor Oriental y otros casos similares sirven de ejemplo para subrayar la importancia de reconocer la naturaleza “híbrida” de un orden político determinado como punto de partida para los proyectos de consolidación de la paz y de “construcción estatal”. El desafío está en encontrar maneras y medios para generar un acomodo mutuo positivo entre el Estado y los mecanismos e instituciones tradicionales no estatales o de la sociedad civil —que en la práctica no son esferas separadas, sino elementos de un contexto local sociopolítico “complicado”—, de tal manera que las nuevas formas de “estatalidad” que puedan surgir sean más capaces, más eficaces y más legítimas, que aquellas basadas en una visión limitada del modelo del Estado Occidental<sup>12</sup>.

---

los ancianos de las aldeas contribuía a la selección de los candidatos y la decisión final era avalada públicamente por los ancianos o por aquellos con “autoridad ritual”. Tras este proceso, la comunidad aceptaba la autoridad del nuevo líder.

<sup>12</sup> Es importante matizar que en este ejercicio, no se busca romantizar o idealizar los actores y las instituciones tradicionales.

## 7. Casos exitosos de “construcción estatal híbrida” Somalilandia y la Isla de Bougainville

Hasta ahora, hay pocos casos de éxito, pero los hay. Somalilandia y la Isla Bougainville son algunos.

### (1) Somalilandia

Con la caída del régimen de Siad Barre, el Estado de Somalia colapsó en 1991, “lo que lo convierte en el caso de colapso estatal de más duración en la historia poscolonial”, y, además, “el ‘cementerio’ donde yacen los restos del mayor número de iniciativas de ‘construcción estatal’ impulsadas desde el exterior” (Mankhaus, 2006: 74). Sin embargo, la región noroccidental (el antiguo protectorado de Somalilandia) cuenta con un orden político efectivo y funcional que ha surgido a lo largo de los últimos quince años. Tal orden combina las instituciones tradicionales —los consejos de los ancianos (*guurti*)— con instituciones estatales modernas basadas en un sistema de elecciones libres y justas, tales como el Parlamento y la Presidencia. El éxito de la construcción de la paz y de la “construcción del Estado” en Somalilandia se debe, en gran medida, a la participación de los actores y de las instituciones tradicionales presentes en la sociedad somalilandés tradicional organizada en clanes<sup>13</sup>. Los ancianos de los clanes y sus respectivos consejos, haciendo uso de mecanismos tradicionales para la resolución pacífica de conflictos, fueron actores clave en el proceso de consolidación de la paz. La actuación de los consejos de ancianos destacó no sólo durante el proceso de paz, sino también en el proceso de la creación del nuevo orden político. Por ello, la Constitución institucionalizó la participación de dichos consejos dentro del sistema político de Somalilandia. Dado el papel posi-

---

No son “mejores” *per se* que las instituciones estatales (las primeras pueden ser muy problemáticas). En este orden de ideas, se busca subrayar que la existencia de dichos elementos tradicionales es un factor presente, y que por tanto debe ser considerado. En vez de ignorar, desatender, debilitar o luchar contra los fenómenos tradicionales y consuetudinarios, se deberían respetar y explorar por medio de asociaciones, su potencial positivo para la gobernanza, el desarrollo y la consolidación de la paz. Para una visión crítica de las prácticas tradicionales y consuetudinarias, véase Boege (2006b: 15-17).

<sup>13</sup> Para un recuento de los logros alcanzados en Somalilandia véase Boege (2004: 103-128); Seifert (2007); Trotha (2005: 35-37); Hoehne (2006a) y (2006b); Menkhaus (2006: 91-93); Hagmann y Hoehne (2007).

vo que habían jugado los consejos de ancianos en la construcción de la paz, se les confiaron funciones importantes en el posterior proceso de construcción del orden político, y en la actualidad están integrados constitucionalmente en el sistema político de Somalilandia. Tales consejos son sumamente importantes para la Gobernanza y la gestión pública, pero son especialmente efectivos para la resolución pacífica de conflictos. Simultáneamente, forman parte de un sistema político construido en sintonía con el modelo del Estado Occidental. Somalilandia es un ejemplo de un “Estado emergente” sustentado sobre un orden político híbrido.

Pese a que Somalilandia ha demostrado ser una entidad política funcional, efectiva y legítima, aun no ha sido reconocida como un “Estado” por la comunidad internacional de Estados. Es un Estado *de facto*, pero no *de jure*. Los procesos de consolidación de la paz y de “construcción estatal” ocurridos en Somalilandia se han desarrollado prácticamente sin ayuda externa, impulsados, en cambio, por la fuerza y la resiliencia de las comunidades locales. Sin embargo (o quizás gracias a ello), el caso de Somalilandia podría considerarse como exitoso. Ambos procesos, la consolidación de la paz y la “construcción del Estado” han surgido desde abajo (en vez de ser impuestos en un proceso de arriba abajo) y, en ausencia de una entidad que centralizara el monopolio del uso de la violencia. El Gobierno de Somalilandia “no tiene el monopolio en el uso de la violencia y (...) la seguridad se administra de manera descentralizada, y está garantizada por los políticos locales y los ancianos” (Hagmann y Hoehne, 2007: 24). El resultado es una clase de estatalidad indígena que “combina prácticas y normas tradicionales, consuetudinarias e Islámicas” (Hagmann y Hoehne, 2007: 25) y que goza de altos niveles de legitimidad entre la gente.

### (2) Bougainville

En la última década ha surgido un caso similar en la Isla de Bougainville, ubicada en el Pacífico sur. Tras una década de una intensa guerra de secesión entre las fuerzas de seguridad de Papúa Nueva Guinea y las fuerzas separatistas del Ejército Revolucionario de Bougainville, la isla ha estado en el centro de distintos procesos de consolidación de la paz y de “construcción estatal” desde la firma de un acuerdo de paz en 2001. El acuerdo de paz concede a Bougainville un estatus de autonomía, próxi-

mo a la independencia, que posteriormente llevaría a un referéndum respecto a su futuro político (sea la independencia o la autonomía bajo el Estado de Papúa Nueva Guinea). Tras la devastación que supuso la guerra y el colapso casi completo del orden estatal, Bougainville se ha enfrentado al desafío de construir un orden político nuevo. Al igual que en Somalilandia, la población recurrió a instituciones y a mecanismos tradicionales para la resolución de conflictos, la reconciliación y la consolidación de la paz. Dado que dichos mecanismos e instituciones habían probado su eficacia, había un gran deseo de construir el nuevo orden político sobre la base de tales instituciones y mecanismos. Nuevamente, se trató de un proceso de “abajo hacia arriba”, en el cual los consejos de ancianos y los consejos de los jefes desempeñaron importantes funciones en los procesos de consolidación de la paz y de “construcción estatal”. A consecuencia de dicha experiencia, las instituciones tradicionales se convirtieron en piezas fundamentales de la nueva Constitución de la Región Autónoma de Bougainville. Al igual que en Somalilandia, el orden político de Bougainville combina elementos del modelo del Estado Occidental (una Presidencia, un Parlamento, una Constitución, elecciones libres y justas, servicios públicos, etcétera) y elementos de gobernanza tradicional basados en la costumbre (consejos de ancianos, consejos de jefes, derecho consuetudinario, y resolución de conflictos). Este modelo híbrido está funcionando bastante bien y goza de un buen nivel de legitimidad —de nuevo, sin que el monopolio del uso de la violencia recaiga en el Estado central—. El orden político establecido en Bougainville es genuinamente “doméstico”, y la ayuda externa ha sido moderada (Boege, 2006a).

Los casos de Somalilandia y de Bougainville muestran que hay otras formas de “construir Estados”. Sin copiar y trasladar de manera simplista el modelo Occidental, dichos casos muestran que incorporar instituciones y mecanismos tradicionales a la “estructura del Estado” puede traer resultados positivos. Dichas iniciativas confirman el argumento de Rod Nixon de que las “estructuras tradicionales” constituyen los cimientos culturales sobre los cuales se deberían ‘construir los Estados’” (Nixon, 2006: 84).

Somalilandia y Bougainville podrían ser casos excepcionales, pero no son los únicos. Aun en las condiciones más extremas de debilidad estatal y de conflicto, se pueden encontrar

áreas con un orden híbrido más o menos funcional, eficaz y legítimo. En el Norte de Kivu (República Democrática del Congo), por ejemplo, instituciones no estatales como las iglesias o las entidades sociales tradicionales han llenado el vacío político que dejó la retirada del Estado. Al tomar las funciones del Estado, se han convertido en instituciones paraestatales. En este contexto, se han establecido consejos de ancianos compuestos por representantes de varios grupos etno-lingüísticos encargados de resolver conflictos y de atender algunos aspectos de la gobernanza local (Tull, 2005a: 215-216; Tull, 2005b: 15, 25). En la franja fronteriza entre Kenya y Tanzania, surgió un mecanismo para el mantenimiento del orden y la resolución de conflictos llamado *sungusungu*, que en un principio era contrario a las instituciones estatales (particularmente la policía y el poder judicial), ya que se basaba en el derecho consuetudinario en vez del derecho promulgado por el Estado. La evolución de *sungusungu* condujo al desarrollo de una “forma híbrida de organización (...), que en *stricto sensu* es ilegal, pero oficialmente autorizada; es decir, no forma parte del Estado, pero este tampoco la rechaza” (Heald, 2007: 2). El sistema *sungusungu* es un ejemplo de como la población local “se moviliza creando formas indígenas de gobernanza, aplicándolas y ajustándolas a nuevas situaciones, creando en el proceso nuevas formas de unidad y de conciencia política” (Heald, 2007: 2). Experiencias similares se podrían encontrar en otros Estados del Sur que sean frágiles, o que estén colapsados, y/o azotados por la violencia (p.e. Sierra Leona, véase Boege, 2004: 75-84). Inclusive en Somalia —el Estado “colapsado” por excelencia—, “en respuesta a la ausencia prolongada de un gobierno central, existen sistemas informales para la mitigación, para la seguridad y la gobernabilidad” (Menkhaus, 2006: 74) que se basan en sistemas locales de gobierno y que proveen una “gobernanza sin gobierno”.

De conformidad con la sugerencia de Ken Menkhaus, en situaciones donde existe un Estado “frágil” o “colapsado”, como es el caso de Somalia, “la mejor posibilidad para ‘revivir’ un Estado podría estar en el establecimiento de un Estado ‘mediado’, en el que un Gobierno central con poderes y capacidades limitadas depende de distintas autoridades locales para ejecutar las funciones básicas del Gobierno y mediar las relaciones entre las comunidades locales y el Estado. Desde esta perspectiva, el proyecto de construir un Gobierno central de

‘arriba hacia abajo’ y el surgimiento de unidades políticas informales no son vistos como antitéticos (pese a que ambas son entidades políticas rivales, que coexisten gracias a una asociación compleja, mas no exenta de complicaciones), ya que ambas podrían funcionar de manera más armónica, en un mismo marco basado en una distribución negociada del trabajo” (Menkhous, 2006: 103).

Este tipo de acomodo positivo podría conducir al establecimiento de “Estados” que “quizás no se asemejen o asimilen a los ideales Occidentales de lo que deberían ser las estructuras de gobierno (Barcham, 2005: 9), y que, en algunos casos podría reflejar cierta “debilidad” respecto a sus recursos institucionales y capacidades para establecer un Estado de derecho. Sin embargo, al reconocer el papel que juegan las instituciones locales y no desafiar el orden establecido, el Estado, trabajando en coordinación con dichas instituciones podría transformar dicha “debilidad”; fortaleciendo, durante el proceso, sus capacidades sobre la base de una legitimidad más sólida a los ojos de la población. La interacción constructiva entre las estructuras de gobierno estatales y las instituciones tradicionales es vital, dado que la “debilidad” estatal no sólo es un problema que gira entorno a la voluntad política, a la falta de capacidades, a la funcionalidad, y a instituciones y capacidades de implementación, sino que también implica expectativas, percepciones y legitimidad. La “debilidad” Estatal tiene dos lados: la debilidad derivada de la falta de capacidades de implementación y de aplicación del derecho, y, la debilidad nacida por la falta de legitimidad.

## 8. Conclusiones

Keith Krause y Oliver Jueteronke sostienen que las políticas de “construcción de Estados” de la comunidad internacional “sólo tendrán sentido si uno acepta que un proyecto de ‘(re)ingeniería social’ impulsado desde el exterior puede acelerar o sustituir a un proceso histórico y más ‘orgánico’ de ‘construcción estatal’ desarrollado por actores locales” (Krause y Jueteronke, 2007: 11). Quizás las alternativas están interpretadas de forma equivocada: la “ingeniería social” propia de la “construcción de Estados” ofrece poca esperanza para la obtención de resultados sostenibles, pero por otra parte, sería fatalista —y posiblemente cínico— dejarlo todo a un proceso histórico

“orgánico”, que posiblemente significaría grandes pérdidas de vidas, injusticia y miseria, tal como muestra la historia de la formación de los Estados europeos. Se tiene que buscar el punto medio. Los conceptos del “orden político híbrido” y del “acomodo positivo mutuo” podrían ser útiles para encontrar tal punto.

Al reconceptualizar los Estados “frágiles” como “ordenes políticos híbridos” se puede imaginar nuevas opciones para la gobernanza. Este enfoque también podría contribuir a la reorientación de la ayuda externa. Desde esta perspectiva, las posibilidades de influir las estructuras de gobierno desde afuera podrían ser reexaminadas, cambiando el enfoque centrado en modelos rígidos y limitados de “construcción de Estados”, a otros orientado a una mejor comprensión e implicación con instituciones híbridas.

Sin embargo, en la actualidad, los donantes tienden a asumir el papel de enseñarles a “ellos” (a los políticos y a la gente de los llamados Estados “frágiles”) como hacer que “nuestras” instituciones (Occidentales) les funcionen mejor. “Nosotros” tenemos la tendencia de imponer a “ellos” “nuestras” ideas de lo que un “buen Estado” debería ser (Woodward, 2006: 4; Brown, 2002). Se habla mucho de la importancia de la apropiación, pero en muchas ocasiones se trata de un ejercicio retórico, ya que “ellos” deben “adueñarse” de lo que se ofrece. Como señala Suhrke, “la apropiación local realmente significa ‘su’ apropiación de ‘nuestras’ ideas” (Suhrke, 2007: 1292). Muy relacionado con esta actitud está la visión funcionalista del “Estado” entendida como un conjunto de instituciones que pueden ser entregadas cual si fuesen un producto, diseñadas de conformidad con determinados principios y técnicas propias de la ingeniería social. Conforme a ello, los actores externos se centran en cuestiones que les llevan a una implementación fácil, al aplicar prácticas supuestamente tecnocráticas que buscan fortalecer las capacidades del Estado, particularmente aquellas relacionadas con el derecho, la justicia y la seguridad, con miras a reproducir sistemas judiciales, policiales y penitenciarios de corte Occidental. Este enfoque ignora (u oculta) el hecho de que la “construcción del Estado” no es un mero ejercicio técnico, ni que se limita exclusivamente a mejorar las capacidades y la eficacia de las instituciones del Estado, sino que es un proceso político altamente controvertido que probablemente implicará el surgimiento de serios conflictos políticos en la me-

didada que se distribuya el poder. Por tanto, aplicar un enfoque técnico a la “construcción de Estados” orientado por una visión administrativa del Estado pasa por alto su carácter político y social. Por último, el “boom de la industria de la ‘construcción de Estados’ raramente considera la posibilidad de que bajo ciertas condiciones, quizás no sea posible construir “un Estado sostenible mediante la intervención externa; o bien, que dicha intervención podría hacer más daño que bien” (Dinnen, 2007: 260).

Esta “industria” se inspira en el pensamiento político Occidental que da por hecha la existencia de los Estados y el sistema internacional de Estados, y por consiguiente, mantiene un arraigado “*horror vacui*”: la presunción de que en donde no existan Estados hay el caos y, por ende, hay terroristas. La idea de que la “ubicuidad de los Estados quizás ya no sea tan normal, es causa para el temor desde la perspectiva de un sistema internacional que para el bien de su existencia ha tenido que depender de la premisa de la ‘normalidad’ de los Estados (Doornbos, 2003: 56). En este orden de ideas, los académicos “de las disciplinas tradicionalmente estatocéntricas, como las ciencias políticas o las relaciones internacionales experimentan cierta dificultad para imaginar una vida sin el Estado. Sin embargo, en la realidad, surgen actores alternativos para desempeñar determinadas funciones estatales que el Estado ha dejado de cubrir tras su retirada.” (Hagmann y Hoehne, 2007: 21).

Por consiguiente, es importante enfatizar el potencial positivo, y no solo las características negativas, de los llamados Estados frágiles, restando el énfasis puesto en su “debilidad”, “fragilidad”, “fracaso” y “colapso”, para centrarse en su naturaleza “híbrida”, en sus procesos generativos, en su adaptación innovadora y en su ingenio. Esto también implica entender la resiliencia de la comunidad y de sus instituciones tradicionales no tanto como “saboteadores” o problemas, sino como activos y fuentes de soluciones que pueden ayudar para construir relaciones positivas en las comunidades y sus gobiernos; entre las instituciones sociales y políticas tradicionales y las instituciones “importadas”. En este sentido, y a modo de ejemplo, en vez de catalogar a las formaciones sociales basadas en el parentesco como fuentes de corrupción y de nepotismo que fomentan la irresponsabilidad y la falta de transparencia, también se podrían ver como valiosas redes sociales que tienen sus propios

controles y contrapesos. La movilización y la implicación de estas redes puede ser un factor que contribuya positivamente al orden político.

Colaborar con las comunidades locales y con las instituciones tradicionales no estatales es tan importante como el trabajar con los gobiernos y las instituciones estatales. En todo caso, el grado de arraigo que gozan las instituciones estatales en la sociedad es vital para la estabilidad, la eficacia y la legitimidad de propio Estado. Las nociones relativas a la “construcción de Estados” predominantes en el pensamiento Occidental tienden a “sobrecargar” las instituciones estatales que se están desarrollando —“las expectativas son excesivamente altas” (Woodward, 2005: 5)—, y al mismo tiempo, se tiende a subestimar el potencial de las instituciones locales tradicionales. Desde luego, fortalecer, por una parte, la gobernanza tradicional local podría debilitar los esfuerzos por crear las instituciones estatales; en estos casos, las comunidades con demasiado poder tendrían pocos incentivos para apoyar el desarrollo de las instituciones centrales. El desafío está en encontrar las formas más apropiadas para la complementariedad y la interacción.

Este tipo de problemas ha recibido poca atención académica, particularmente en lo que se refiere al estudio de formas tradicionales de gobierno y su interacción con proyectos nacionales e internacionales centrados en el Estado<sup>14</sup>. Hace falta más investigación sobre las capacidades potenciales (y los límites y deficiencias) de los órdenes políticos híbridos para determinar con más precisión la utilidad de su carácter híbrido para la gobernanza, para el desarrollo, y en los procesos de consolidación de la paz<sup>15</sup>.

En la actualidad, el pensamiento predominante sobre la “construcción de Estados” se basa sobre las limitadas concepciones que tiene el Occidente sobre las fuentes de su propio orden

---

<sup>14</sup> Wulf (2007) ha hecho importantes contribuciones en este campo. Wulf brinda argumentos para el establecimiento de un monopolio público del uso de la fuerza segmentado en distintos ámbitos, que incluye los ámbitos locales, nacionales, regionales y globales.

<sup>15</sup> El Centro Australiano de Estudios de Paz y Conflictos [Australian Center for Peace and Conflict Studies (ACPACS)] ha concluido la primera etapa de un programa de investigación que se centra en estos temas, y que lleva por título “Hacia una Gobernabilidad Eficaz y Legítima: Los Estados Emergentes de Ordenes Políticos Híbridos”, que ha sido financiado por la Agencia Australiana de Ayuda al Desarrollo (AusAID). Los informes y documentos fruto de dicho programa de investigación se publicarán pronto como parte de *ACPACS Occasional Papers Series*.

político y social. La realidad es que las instituciones estatales coexisten con, y dependen de instituciones familiares, religiosas, económicas y culturales. El hecho de que el Estado cuente con la capacidad coercitiva —de la que carecen otras instituciones— para determinar los resultados, no necesariamente significa que las instituciones estatales sean las fuentes primarias de integración, de seguridad, del bienestar y/o de la legitimidad. Generalmente estos factores son determinados en mayor medida por otras instituciones de la sociedad. Las instituciones estatales funcionan conforme estén ancladas a las prácticas y a las normas sociales y culturales.

El mejor resultado de este nuevo enfoque sobre la “construcción de Estados” sería el surgimiento de nuevas formas de gobierno que integren instituciones estatales, instituciones tradicionales y nuevas nociones sobre la ciudadanía y la sociedad civil mediante “redes de gobierno y de orden” que no sean introducidas desde afuera, sino que estén enraizadas en las estructuras societales de cada lugar.

## Referencias Bibliográficas

- Barcham, M. (2005), *Conflict, Violence and Development in the Southwest Pacific: Taking the Indigenous Context Seriously*. CIGAD Working Paper Series 4/2005. Massey University. Auckland.
- Bøås, M. y K. M. Jennings (2007), “Failed States’ and ‘State Failure’: Threats or Opportunities?” en *Globalizations*. Vol. 4. No. 4. pp. 475-485.
- Bøås, M. y K. M. Jennings (2005), “Insecurity and Development: The Rhetoric of the ‘Failed State’”, en *The European Journal of Development Research*. Vol. 17. No. 3. pp.385-395.
- Boege, V. (2004), *Muschelgeld und Blutdiamanten. Traditionale Konfliktbearbeitung in Zeitgenoessischen Gewaltkonflikten*. Schriften des Deutschen Uebersee-Instituts. No. 63. Hamburgo.
- Boege, V. (2006a), *Bougainville and the Discovery of Slowness: An Unhurried Approach to State-Building in the Pacific*. ACPACS Occasional Paper No. 3. Brisbane.
- Boege, V. (2006b), *Traditional Approaches to Conflict Transformation – Potentials and Limits*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Berlin. Julio de 2006.
- Brown, M. A. (2002), *Human Rights and the Borders of Suffering: The Promotion of Human Rights in International Politics*. Manchester University Press. Manchester.
- Brown, M. A. (ed.) (2007), *Security and Development in the Pacific Islands. Social Resilience in Emerging States*. Lynne Rienner. Boulder / Londres.
- Brown, M. A. (2008), *East Timor Report*. ACPACS (próximo a publicar). Brisbane.
- Buur, L. y H. M. Kyed (2006), “Contested Sources of Authority: Re-claiming State Sovereignty by Formalizing Traditional Authority in Mozambique” en *Development and Change*. Vol. 37. No. 4. pp. 847-869.
- Carment, D., S. Prest y Y. Samy (2007), “Assessing Fragility: Theory, Evidence and Policy” en *Politorbis. Zeitschrift zur Aussenpolitik*. No. 42. pp. 13-19.
- Chesterman, S., M. Ignatieff y R. Thakur (eds.) (2005), *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*. UNU Press. Tokyo.
- Clapham, C. (2003), “The Challenge to the State in a Globalized World” en Milliken, J. (ed.) *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Blackwell. Londres. pp. 25-44.
- Clapham, C. (2004), “The Global-Local Politics of State Decay” en Rotberg R. I. (ed.) *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton University Press. Princeton. pp. 77-93.
- Clements, K., V. Boege, A. Brown, W. Foley y A. Nolan (2007), “State Building Reconsidered: The Role of Hybridity in the Formation of Political Order” en *Political Science*. Vol. 59. No. 1. Junio de 2007. pp. 45-56.
- Clements, K. y W. Foley (2008), *Solomon Islands Report*. ACPACS (próximo a publicar). Brisbane.
- Crisis States Research Centre (2006), *War, State Collapse and Reconstruction: Phase 2 of the Crisis States Programme*. Working Paper No. 1. Segunda edición. Crisis States Research Centre. Londres.
- Debiel, T. y A. Klein (eds.) (2002), *Fragile Peace. State Failure, Violence and Development in Crisis Regions*. Zed Books. Londres.
- Debiel, T., D. Lambach y D. Reinhardt (2007), “Stay Engaged” statt “Let Them Fail”. *Ein Literaturbericht ueber Entwicklungspolitische Debatten in Zeiten Fragiler Staatlichkeit*. INEF Report 90/2007. Duisburg.
- Dinnen, S. (2007), “A Comment on State-building in Solomon Islands” en *The Journal of Pacific History*. Vol. 42. No. 2. pp. 255-263.
- Doornbos, M. (2003), “State Collapse and Fresh Starts: Some Critical Reflections” en Milliken, J. (ed.) *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Blackwell. Londres. pp. 45-62.

- Engel, U. y G. Erdmann (2007), "Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept" en *Commonwealth and Comparative Politics*. Vol. 45. No. 1. pp. 95-119.
- FDFA Working Group (2007), "Fragile Statehood – Current Situation and Guidelines for Switzerland's Involvement. Working Group of the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA)" en *Politorbis. Zeitschrift zur Aussenpolitik*. No. 42. pp. 45-53.
- Fritz, V. y A. Rocha Menocal (2006), *(Re)building Developmental States: From Theory to Practice*. ODI Working Paper No. 274. Overseas Development Institute (ODI). Londres.
- Fukuyama, F. (2004), *State-Building. Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century*. Cornell University Press. Ithaca.
- Ghani, A., C. Lockhart y M. Carnahan (2005), *Closing the Sovereignty Gap: How to Turn Failed States into Capable Ones*. ODI Working Paper No. 253. Overseas Development Institute (ODI). Londres.
- Ghani, A., C. Lockhart y M. Carnahan (2006a), *Stability, State-Building, and Development Assistance: An Outside Perspective*. Working Paper Princeton Project on National Security. Princeton.
- Ghani, A., C. Lockhart y M. Carnahan (2006b), "An Agenda for State-Building in the Twenty-First Century" en *The Fletcher Forum of World Affairs*. Vol. 31. No. 1. pp. 101-123.
- Hagmann, T. y M. V. Hoehne (2007), "Failed State or Failed Debate? Multiple Somali Political Orders within and beyond the Nation-State" en *Politorbis. Zeitschrift zur Aussenpolitik*, Vol. 42. pp. 20-26.
- Hameiri, S. (2007), "Failed States or a Failed Paradigm? State Capacity and the Limits of Institutionalism" en *Journal of International Relations and Development*. Vol 10. No. 2. pp. 122-149.
- Heald, S. (2007), *Making Law in Rural East Africa: SunguSungu in Kenya*. Crisis States Research Centre Working Paper No. 12. Crisis States Research Centre. Londres.
- Hoehne, M. V. (2006a), "Political Identity, Emerging State Structures and Conflict in Northern Somalia" en *Journal of Modern African Studies*. Vol. 44. No. 3. pp. 397-414.
- Hoehne, M. V. (2006b), *Traditional Authorities in Northern Somalia: Transformation of Positions and Powers*. Max Planck Institute for Social Anthropology Working Paper No. 82. Max-Planck-Gesellschaft. Halle/Saale.
- Hulsman, J. C. (2005), *Lawrence of Arabia and the Perils of State Building*. Heritage Lectures No. 900. The Heritage Foundation. Washington, DC.
- Krasner, S. D. y C. Pascual (2005), "Addressing State Failure" en *Foreign Affairs*. Vol. 84. No. 4. Julio-Agosto. pp. 153-163.
- Krause, K. y O. Juetersonke (2007), "Seeking Out the State: Fragile States and International Governance" en *Politorbis. Zeitschrift zur Aussenpolitik*, No. 42. pp. 5-12.
- Kyed, H. M. y L. Buur (2006), *Recognition and Democratisation. 'New Roles' for Traditional Leaders in Sub-Saharan Africa*. DIIS Working Paper No. 2006/11. Danish Institute for International Studies (DIIS). Copenhagen.
- Laakso, J. (2007), *Justice, Order, Peace: The Case of Timor-Leste*. Tesis Doctoral, Australian Centre for Peace and Conflict Studies, University of Queensland. Brisbane.
- Marshall, M. G. y J. Goldstone (2007), "Global Report on Conflict, Governance and State Fragility" en *Foreign Policy Bulletin*. Vol. 17. pp. 3-21.
- Mehler, A. (2003), *Legitime Gewaltoligopole – Eine Antwort auf Strukturelle Instabilitaet in Westafrika?* IAK Diskussionsbeitraege 22. Institut für Afrika-Kunde (IAK). Hamburg.
- Menkhaus, K. (2006), "Governance without Government in Somalia. Spoilers, State Building, and the Politics of Coping" en *International Security*. Vol. 31. No. 3. pp. 74-106.

- Milliken, J. y K. Krause (2002), "State Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies" en *Development and Change*. Vol. 33. No. 5. pp. 753-774.
- Milliken, J. (ed.) (2003), *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Blackwell. Londres.
- Milliken, J. y K. Krause (2003), "State Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies" en Milliken, J. (ed.) *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Blackwell. Londres. pp. 1-24.
- Moore, C. (2007), "External Intervention: The Solomon Islands Beyond RAMSI" en Brown, M. A. (ed.) *Security and Development in the Pacific Islands: Social Resilience in Emerging States*. Lynne Rienner Publishers. Boulder. pp.169-196.
- Nixon, R. (2006), "The Crisis of Governance in New Subsistence States" en *Journal of Contemporary Asia*. Vol. 36. No. 1. pp. 75-101.
- Rotberg, R. I. (ed.) (2003), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Brookings Institution Press. Washington, DC.
- Rotberg, R. I. (ed.) (2004a), *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton University Press. Princeton.
- Rotberg, R. I. (2004b), "The Failure and Collapse of Nation-States. Breakdown, Prevention, and Repair" en Rotberg, R. I. (ed.) *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton University Press. Princeton. pp. 1-45.
- Schetter, C. (2007), "Talibanistan – der Anti-Staat" en *Internationales Asienforum*. Vol. 38. No. 3-4. pp. 233-257.
- Schlichte, K. (ed.) (2005a), *The Dynamics of States: The Formation and Crises of State Domination*. Ashgate Publishing Group. Aldershot-Burlington.
- Schlichte, K. (2005b), "*Der Staat in der Weltgesellschaft. Politische Herrschaft in Asien, Afrika und Lateinamerika*". Campus. Frankfurt / Nueva York.
- Schlichte, K. (2007), "Administering Babylon – On the Crooked Ways of State Building and State Formation" en *Politorbis. Zeitschrift fuer Aussenpolitik*, No. 42. pp. 34-39.
- Schlichte, K. y B. Wilke (2000), "Der Staat und Einige seiner Zeitgenossen. Zur Zukunft des Regierens in der 'Dritten Welt'" en *Zeitschrift fuer Internationale Beziehungen*. Vol. 7. No. 2. pp. 359-384.
- Schneckener, U. (2004), "*States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*" SWP Diskussionspapier. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Berlin.
- Schneckener, U. (2007), "*Internationales Statebuilding. Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die Deutsche Politik*". SWP-Studie S10. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Berlin.
- Seifert, M. (2007), "*Nation-Building in Somaliland. Analyse eines Endogenen Demokratisierungsprozesses unter besonderer Beruecksichtigung Traditioneller Elemente*". Albert-Ludwigs-Universitaet (Wissenschaftliche Pruefungsarbeit im Fach Politikwissenschaft). Freiburg i. Br.
- Suhrke, A. (2007), "Reconstruction as Modernisation: The 'Post-Conflict' Project in Afghanistan" en *Third World Quarterly*. Vol. 28. No. 7. pp. 1291-1308.
- Suhrke, A. (2006), *When More Is Less: Aiding Statebuilding in Afghanistan*. FRIDE Working Paper 26. FRIDE. Madrid.
- Tedesco, L. (2008), *Under Pressure: States in the Global Era*. FRIDE Conference Report 03. FRIDE. Madrid.
- "The Failed States Index 2007" (2007), en *Foreign Policy*. Julio/Agosto. pp. 54-63.
- Tilly, C. (1992), *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Blackwell. Cambridge/ Oxford.

- Trindade, J. y B. Castro (2007), "Rethinking Timorese Identity as a Peace Building Strategy: The Lorosa'e – Loromonu Conflict from a Traditional Perspective" en *Final Report for GTZ/IS* ([http://www.indopubs.com/TrindadeTimorese\\_Identity.pdf](http://www.indopubs.com/TrindadeTimorese_Identity.pdf)). [fecha de consulta: 28 de April de 2008].
- Trotha, T. von (2000), "Die Zukunft Liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, Von der Vorherrschaft der Konzentrischen Ordnung und Vom Aufstieg der Parastaatlichkeit" en *Leviathan*. Vol. 28. pp. 253-279.
- Trotha, T. von (2005), "Der Aufstieg des Lokalen" en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No. 28-29. pp. 32-38.
- Tull, D. M. (2005a), "*The Reconfiguration of Political Order in Africa: A Case Study of North Kivu (DR Congo)*". Institut für Afrika-Kunde. Hamburg.
- Tull, D. M. (2005b), "*Stabilisierungsstrategien in "Failing States". Das Beispiel Nord-Kivu (DR Kongo)*" SWP-Studie S3. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Berlin.
- USAID (2005), *Fragile States Strategy*. U.S. Agency for International Development PD-ACA-999. USAID. Washington, DC.
- Weber, M. (1968), *On Charisma and Institution Building. Selected Papers*. Edited and with an Introduction by S. N. Eisenstadt. The University of Chicago Press. Chicago/Londres.
- Weber, M. (1988), "Politik als Beruf, in: *Gesammelte Politische Schriften*". Quinta edición. Mohr – Siebeck. Tübingen. pp. 505-560.
- Woodward, S. L. (2006), *Institutionally Fragile States. Fragile States, Prevention and Postconflict: Recommendations*. FRIDE. Madrid.
- Wulf, H. (2007), *Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence*. ACPACS Occasional Paper No. 9. ACPACS. Brisbane.

## Últimos títulos publicados

### DOCUMENTOS DE TRABAJO “EL VALOR ECONÓMICO DEL ESPAÑOL”

- DT 13/08 de Diego Álvarez, Dorotea; Rodrigues-Silveira, Rodrigo; Carrera Troyano Miguel: *Estrategias para el Desarrollo del Cluster de Enseñanza de Español en Salamanca*
- DT 12/08 Quirós Romero, Cipriano: *Lengua e internacionalización: El papel de la lengua en la internacionalización de las operadoras de telecomunicaciones.*
- DT 11/08 Girón, Francisco Javier; Cañada, Agustín: *La contribución de la lengua española al PIB y al empleo: una aproximación macroeconómica.*
- DT 10/08 Jiménez, Juan Carlos; Narbona, Aranzazu: *El español en el comercio internacional.*
- DT 09/07 Carrera, Miguel; Ogonowski, Michał: *El valor económico del español: España ante el espejo de Polonia.*
- DT 08/07 Rojo, Guillermo: *El español en la red.*
- DT 07/07 Carrera, Miguel; Bonete, Rafael; Muñoz de Bustillo, Rafael: *El programa ERASMUS en el marco del valor económico de la Enseñanza del Español como Lengua Extranjera.*
- DT 06/07 Criado, María Jesús: *Inmigración y población latina en los Estados Unidos: un perfil socio-demográfico.*
- DT 05/07 Gutiérrez, Rodolfo: *Lengua, migraciones y mercado de trabajo.*
- DT 04/07 Quirós Romero, Cipriano; Crespo Galán, Jorge: *Sociedad de la Información y presencia del español en Internet.*
- DT 03/06 Moreno Fernández, Francisco; Otero Roth, Jaime: *Demografía de la lengua española.*
- DT 02/06 Alonso, José Antonio: *Naturaleza económica de la lengua.*
- DT 01/06 Jiménez, Juan Carlos: *La Economía de la lengua: una visión de conjunto.*

### WORKING PAPERS

- WP 08/08 Boege Volker, Brown Anne, Clements Kevin y Nolan Anna *¿Qué es lo “fallido”? ¿Los Estados del Sur, o la investigación y las políticas de Occidente? Un estudio sobre órdenes políticos híbridos y los Estados emergentes.*
- WP 07/08 Medialdea García, Bibiana; Álvarez Peralta, Nacho: *Liberalización financiera internacional, inversores institucionales y gobierno corporativo de la empresa*
- WP 06/08 Álvarez, Isabel; Marín, Raquel: *FDI and world heterogeneities: The role of absorptive capacities*
- WP 05/08 Molero, José; García, Antonio: *Factors affecting innovation revisited*
- WP 04/08 Tezanos Vázquez, Sergio: *The Spanish pattern of aid giving*
- WP 03/08 Fernández, Esther; Pérez, Rafaela; Ruiz, Jesús: *Double Dividend in an Endogenous Growth Model with Pollution and Abatement*
- WP 02/08 Álvarez, Francisco; Camiña, Ester: *Moral hazard and tradeable pollution emission permits.*

- WP 01/08 Cerdá Tena, Emilio; Quiroga Gómez, Sonia: *Cost-loss decision models with risk aversion.*
- WP 05/07 Palazuelos, Enrique; García, Clara: *La transición energética en China.*
- WP 04/07 Palazuelos, Enrique: *Dinámica macroeconómica de Estados Unidos: ¿Transición entre dos recesiones?*
- WP 03/07 Angulo, Gloria: *Opinión pública, participación ciudadana y política de cooperación en España.*
- WP 02/07 Luengo, Fernando; Álvarez, Ignacio: *Integración comercial y dinámica económica: España ante el reto de la ampliación.*
- WP 01/07 Álvarez, Isabel; Magaña, Gerardo: *ICT and Cross-Country Comparisons: A proposal of a new composite index.*
- WP 05/06 Schünemann, Julia: *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación social-constructivista.*
- WP 04/06 Kruijt, Dirk: *América Latina. Democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores.*
- WP 03/06 Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento en España (1980-2004): Cointegración y simulación de Montecarlo.*
- WP 02/06 García Sánchez, Antonio; Molero, José: *Innovación en servicios en la UE: Una aproximación a la densidad de innovación y la importancia económica de los innovadores a partir de los datos agregados de la CIS3.*
- WP 01/06 Briscoe, Ivan: *Debt crises, political change and the state in the developing world.*
- WP 06/05 Palazuelos, Enrique: *Fases del crecimiento económico de los países de la Unión Europea-15.*
- WP 05/05 Leyra, Begoña: *Trabajo infantil femenino: Las niñas en las calles de la Ciudad de México.*
- WP 04/05 Álvarez, Isabel; Fonfría, Antonio; Marín Raquel: *The role of networking in the competitiveness profile of Spanish firms.*
- WP 03/05 Kausch, Kristina; Barreñada, Isaías: *Alliance of Civilizations. International Security and Cosmopolitan Democracy.*
- WP 02/05 Sastre, Luis: *An alternative model for the trade balance of countries with open economies: the Spanish case.*
- WP 01/05 Díaz de la Guardia, Carlos; Molero, José; Valadez, Patricia: *International competitiveness in services in some European countries: Basic facts and a preliminary attempt of interpretation.*
- WP 03/04 Angulo, Gloria: *La opinión pública española y la ayuda al desarrollo.*
- WP 02/04 Freres, Christian; Mold, Andrew: *European Union trade policy and the poor. Towards improving the poverty impact of the GSP in Latin America.*
- WP 01/04 Álvarez, Isabel; Molero, José: *Technology and the generation of international knowledge spillovers. An application to Spanish manufacturing firms.*

## POLICY PAPERS

- PP 04/08 Tezanos, Sergio: *Políticas públicas de apoyo a la investigación para el desarrollo. Los casos de Canadá, Holanda y Reino Unido*
- PP 03/08 Mattioli, Natalia *Including Disability into Development Cooperation. Analysis of Initiatives by National and International Donors*

- PP 02/08 Elizondo, Luis: *Espacio para Respirar: El humanitarismo en Afganistán (2001-2008)*.
- PP 01/08 Caramés Boada, Albert: *Desarme como vínculo entre seguridad y desarrollo. La reintegración comunitaria en los programas de Desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes en Haití*.
- PP 03/07 Guimón, José: *Government strategies to attract R&D-intensive FDI*.
- PP 02/07 Czaplińska, Agata: *Building public support for development cooperation*.
- PP 01/07 Martínez, Ignacio: *La cooperación de las ONGD españolas en Perú: hacia una acción más estratégica*.
- PP 02/06 Ruiz Sandoval, Erika: *Latinoamericanos con destino a Europa: Migración, remesas y codesarrollo como temas emergentes en la relación UE-AL*.
- PP 01/06 Freres, Christian; Sanahuja, José Antonio: *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea – América Latina*.
- PP 04/05 Manalo, Rosario; Reyes, Melanie: *The MDGs: Boon or bane for gender equality and women's rights?*
- PP 03/05 Fernández, Rafael: *Irlanda y Finlandia: dos modelos de especialización en tecnologías avanzadas*.
- PP 02/05 Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *Apertura comercial y estrategia de desarrollo*.
- PP 01/05 Lorente, Maite: *Diálogos entre culturas: una reflexión sobre feminismo, género, desarrollo y mujeres indígenas kichwuas*.
- PP 02/04 Álvarez, Isabel: *La política europea de I+D: Situación actual y perspectivas*.
- PP 01/04 Alonso, José Antonio; Lozano, Liliana; Prialé, María Ángela: *La cooperación cultural española: Más allá de la promoción exterior*.

