

# Gobernanza y ciudadanía en los órdenes políticos híbridos: un cambio de perspectiva en la noción de “construcción del Estado”

*Volker Boege, Anne Brown, Kevin Clements y Anna Nolan*

*Australian Center for Peace and Conflicts (ACPACS)*



## **Introducción**

La relación entre los conflictos armados, la función del Estado y la seguridad internacional constituye una importante dimensión de la crisis y de la transformación del poder en el sistema internacional. En este contexto, el concepto de “Estados frágiles” y de “construcción del Estado” (*State-Building*) se han convertido en categorías clave en la organización del pensamiento y de las políticas en el campo de la paz, del desarrollo y de la seguridad. Se considera que la fragilidad estatal engendra conflictos violentos que conducen al fracaso o incluso al colapso del Estado. Por su parte, los llamados Estados frágiles son considerados como un terreno abonado y un refugio seguro para las redes del terrorismo transnacional, para la proliferación de armas y para el crimen organizado y, por tanto, representan una amenaza para la seguridad internacional. Asimismo, los Estados frágiles son presentados no sólo como un desafío para la seguridad y para las políticas de seguridad, sino también para el desarrollo en general y para la ayuda al desarrollo, en particular. Desde el final de la Guerra Fría, una parte importante de los problemas de los países del Sur (como los graves conflictos entre comunidades, la corrupción generalizada, los constantes abusos de poder, la explotación desenfrenada de los recursos naturales, la pobreza endémica, etc.) han sido interpretados como consecuencias de la debilidad, de la fragilidad, y del fracaso del Estado. La respuesta internacional común a dichos problemas ha sido la implementación de diversos programas de fortalecimiento institucional y de construcción del Estado. En la actualidad la “construcción del Estado” es considerada por muchos donantes como la dimensión central de la ayuda al desarrollo; por otro lado, el funcionamiento, la eficacia, y la legitimidad de las instituciones estatales se identifican como requisitos previos para el desarrollo sostenible.

*Los “órdenes políticos híbridos” combinan los elementos de los modelos occidentales de gobernanza con elementos de las tradiciones locales y de la política autóctona, a los que se suma la influencia de las fuerzas de la globalización*

Los enfoques sobre fortalecimiento institucional y construcción del Estado permiten abordar las políticas de desarrollo, de seguridad y de prevención de conflictos de forma integrada. Como señala una reciente publicación de International Peace Academy: “Los Estados frágiles representan tanto el *quid* de los desafíos que hoy enfrenta el desarrollo, como una fuente cada vez más importante de las amenazas potenciales a la seguridad global” (Brown y Patrick, 2007: 1).

En este artículo se cuestiona algunos de los supuestos centrales del discurso dominante sobre los Estados frágiles, introduciendo a la vez algunos elementos adicionales para el debate. Se analiza por que resulta engañosa la percepción convencional que sostiene que la llamada fragilidad estatal es el principal problema y obstáculo para el mantenimiento de la paz y el orden. Y se aborda cómo resulta problemático que se considere que la mejor forma de controlar la violencia y lograr la paz vaya a ser a partir del fortalecimiento institucional y de la “construcción del Estado”, particularmente cuando sigue prevaleciendo una visión reduccionista de lo que es el Estado.

Se han realizado un número importante de estudios sobre qué hacer con los llamados “Estados fallidos”, pero con frecuencia estos enfoques han resultado caóticos, insostenibles y errados (Herbst, 2004: 309). Se han centrado en la transferencia y consolidación de instituciones clave de gobierno, pero han prestado muy poca atención a la forma en que dichas instituciones conectan con las prácticas sociales, con los valores, o con los mecanismos de gobernanza que ya estaban funcionando en esas sociedades. Aunque las instituciones centrales del Estado tienen una importancia real, estos enfoques tan mecanicistas tienden a mostrar de manera negativa la discrepancia que se produce entre la realidad de las instituciones estatales del país en cuestión y el “ideal” de Estado que se quiere promover. Esto tiene como consecuencia que se ignore las fortalezas que podrían estar (y que de hecho están) presentes en muchos contextos.

No resulta adecuado, sin embargo, centrar el análisis del Estado y la sociedad únicamente sobre la base de sus problemas y debilidades. Es necesario tener en cuenta también las fortalezas existentes, y reconocer la “resiliencia” que hay en el plano local, alentando respuestas autóctonas y creativas y evitando minar las capacidades locales de resistencia. Pueden haber otros modelos de gobernanza y de Estado como comunidad política, que podrían aprovechar las fortalezas del orden social y de la resiliencia arraigada en la vida comunitaria de las sociedades del Sur. Por lo tanto, el desafío radica en ir más allá de los modelos simplistas y

reduccionistas del Estado que se están impulsando, aunque esto no supone negar la importancia del Estado como una comunidad política o de las instituciones estatales *per se*. El problema no reside en el Estado como tal, sino en la tendencia de apoyarse excesivamente en estructuras políticas y en instituciones que en muchos sentidos son ajenas a las sociedades sobre las que se va gobernar para conseguir la paz social.

En este capítulo se presenta, en primer lugar, los órdenes políticos híbridos como una alternativa al concepto de “Estados fallidos”. Posteriormente, se abordan cuestiones relativas a la ciudadanía, a la participación y a la legitimidad como elementos centrales en la emergencia de una comunidad política, y se presentan argumentos a favor de una adaptación positiva mutua como una forma de dar sentido a estos órdenes políticos híbridos y para implicarse de manera constructiva en ellos. No se plantea que dichos órdenes podrían representar una alternativa al Estado. Más bien, se concibe como un instrumento analítico que ayuda a entender y a implicarse con los procesos de formación del Estado. Este enfoque, como instrumento de análisis, ofrece una mayor transparencia conceptual y práctica frente a los mecanismos de gobernanza que funcionaban previamente. Por otra parte, los procesos de formación del Estado en el seno de los órdenes políticos híbridos pueden enseñarnos sobre los procesos de crear comunidades políticas, así como sobre la evolución de la realidad de los Estados en general. Finalmente, se concluye con una reflexión sobre la comunidad política que bien podría abrir un debate sobre nuevas líneas de pensamiento que trascienden las limitaciones actuales del discurso sobre la “construcción del Estado”.

## **Los órdenes políticos híbridos**

El modelo occidental del Estado weberiano, sobre cuya base se plantea el discurso de los Estados fallidos y de las políticas de construcción del Estado apenas existe en la realidad fuera de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). Muchos Estados en el “resto” del mundo son, en realidad, entidades políticas que poco se asemejan a dicho modelo de Estado. Sin embargo, estos Estados no deben ser vistos como incompletos o como si no estuvieran aún contruidos correctamente o como fallidos. Por el contrario, es importante prestar atención al contexto en el que realmente se constituye el orden político en aquellas regiones en el que el Estado tal y como lo entendemos no existe (Risse y Lehmkuhl, 2006).

*Mientras el Estado y su promesa de participación están lejos, las formas de participación al alcance de la sociedad no son reconocidas por los programas externos de construcción del Estado o son consideradas negativas*

Para empezar, es importante reconocer que hablar de Estados “débiles” implica que existen otros actores que son fuertes en relación con el Estado. “El Estado” es sólo un actor entre otros. El orden estatal es sólo uno, entre una variedad de órdenes que aspiran a proveer la seguridad, establecer un marco para la regulación de conflictos, y brindar servicios sociales. En ocasiones, el Estado no es el principal proveedor de seguridad, sino los actores no estatales. “En algunos Estados ‘frágiles’, entre el 80 y el 90% de la seguridad y de los servicios de justicia proviene de actores no estatales” (OCDE-CAD, 2008: 72). Ni los gobiernos coloniales ni los gobiernos postcoloniales fueron capaces de establecer el monopolio legítimo de la violencia en aquellos territorios que posteriormente pasaron a convertirse en Estado-nación. Las autoridades estatales no pueden aplicar las leyes del Estado eficazmente y ejercer el dominio de las instituciones estatales contra la voluntad de los actores no estatales. Por lo tanto carecen del elemento esencial que define al Estado, siguiendo a Max Weber, que es el monopolio del uso legítimo de la violencia física. En realidad el “monopolio por parte del Estado-nación del uso de la fuerza, y su habilidad de aplicar las decisiones políticas (...) representa la excepción, en vez de la regla, tanto en términos históricos como en términos territoriales” (Risse y Lehmkuhl, 2006: 4).

Aunque las instituciones estatales pueden reclamar su autoridad dentro de las fronteras de un territorio, en muchos países el Estado está ausente en amplias zonas del territorio. El Estado no ha calado en la sociedad, ni ha extendido su control efectivo en el conjunto de la misma. Sin embargo la ausencia del Estado en este sentido no necesariamente implica la anarquía hobbesiana. De hecho, en ocasiones, en muchos lugares se ha mantenido un número considerable de elementos no estatales de las instituciones de gobernanza consuetudinaria que existieron antes de la llegada del colonialismo y que lograron sobrevivir a los ataques del colonialismo y de la liberación nacional. Por supuesto, dichos elementos se han visto afectados por considerables cambios y han tenido que adaptarse a las nuevas circunstancias, pero a pesar de ello, han demostrado tener una destacada resiliencia. Es evidente que las “instituciones consuetudinarias” contemporáneas y las “formas tradicionales” no son las mismas del pasado pre-colonial. En todo el mundo, las sociedades tradicionales han entrado en contacto con influencias externas; no han permanecido intactas ante las potencias —originalmente europeas— de la expansión capitalista, del colonialismo, de la evangelización, del imperialismo y de la globalización. Este hecho es cierto incluso en las regiones más remotas del Sur. Por tanto, en la práctica, no existen fronteras claras entre la “modernidad” exógena y las

“costumbres” endógenas. En cambio, los procesos de asimilación, de articulación, de transformación y/o de adaptación están en el centro de las relaciones entre lo global/exógeno y lo local/ autóctono (Rumsey, 2006; White, 2006; MacGinty, 2008).

No obstante, el uso de conceptos como “costumbre”, “instituciones consuetudinarias” etc. es útil, ya que exponen características locales autóctonas específicas que las distinguen de aquellas instituciones que fueron introducidas y que son propias del Estado y de la sociedad civil.

El derecho consuetudinario y los conocimientos autóctonos, así como las estructuras sociales tradicionales —familias extensas, clanes, tribus, hermandades religiosas, comunidades de la aldea...— y las autoridades tradicionales, como los ancianos de las aldeas, los jefes de clanes, los curanderos, los hombres poderosos, los líderes religiosos, etc. continúan determinando la realidad social de una importante parte de la población en los países menos desarrollados, particularmente en las áreas rurales y periféricas. La dificultad de muchos Estados del Sur para ejercer el control soberano, para desarrollar una gobernanza eficaz y para garantizar el orden es particularmente patente en las áreas periféricas del territorio estatal y en los grupos que se encuentran lejos del “centro”. Estos Estados no han llegado a las zonas periféricas, no han logrado penetrar, ni definir unas fronteras precisas. El aparato estatal carece de un alcance nacional efectivo. A menudo las zonas porosas fronterizas generan puntos de resistencia al control político nacional. Al mismo tiempo, se trata de zonas donde las formas no estatales de gobernanza continúan siendo bastante fuertes y han permanecido relativamente intactas. El estudio realizado por Australian Center for Peace and Conflicts (ACPAS) mostró que las instituciones estatales de los países de la región del Pacífico Sur no son las únicas instituciones que realizan las funciones que, conforme al modelo del Estado occidental, claramente forman parte de las obligaciones del Estado (Boege, et al., 2008b). A menudo, el Estado tiene poca relevancia para mucha gente en las áreas rurales. En países como las Islas Solomón, Vanuatu, o Papúa Nueva Guinea, las instituciones consuetudinarias no estatales —que hunden sus raíces en el pasado pre-colonial— continúan jugando un importante papel en la vida cotidiana de la mayoría de la gente y de las comunidades.

En muchos casos, las instituciones estatales funcionan a partir de la utilización de redes basadas en el clan o de redes tradicionales que aplican su propia lógica y sus propias reglas dentro de las estructuras (incompletas) del Estado. Esto supone una desviación del tipo ideal de las instituciones estatales “adecuadas” en el

*Las comunidades locales son la base de gran parte de la cohesión y la identidad social, por lo que los esfuerzos para apoyar a la ciudadanía deben implicarse con éstas en lugar de rechazarlas como fuente de división*

sentido weberiano. Dichas estructuras estatales son capturadas por las fuerzas sociales, que hacen uso de las mismas según los intereses de entidades tradicionales. Las instituciones estatales (no solamente aquellas que están en la periferia, sino también en el centro del Estado) se convierten en el objeto de la rivalidad y de luchas por el poder entre distintos grupos sociales y sus líderes, y son utilizadas por dichos grupos y líderes para su propio beneficio, sin tener en cuenta las necesidades de la “nación” o de la “ciudadanía”. Por ejemplo, gran parte del debate sobre el neopatrimonialismo y las redes clientelares en los Estados africanos postcoloniales gira en torno a esta usurpación y reconfiguración de las estructuras formales de gobernanza (que han sido importadas) por parte de las fuerzas sociales indígenas informales.<sup>1</sup>

Por otra parte, la introducción de las instituciones estatales también ha tenido su impacto en los órdenes locales no estatales. Así, los sistemas consuetudinarios que solían establecer el orden, conforme se van integrando en las estructuras y en los procesos del Estado, se van transformando. Con frecuencia adoptan una posición ambigua respecto al Estado, apropiándose de las funciones estatales y de su discurso, pero al mismo tiempo buscan cumplir con su propia agenda pero actúan como si fueran el Estado. Por otra parte, incorporar las funciones estatales y el “discurso estatal”, implica un cambio en los procesos y en los enfoques. Algunos gobiernos deliberadamente incorporan a las autoridades tradicionales con el objetivo de fortalecer las capacidades del Estado y su legitimidad.<sup>2</sup> “En las sociedades tradicionales, se adoptan algunas formalidades modernas relacionadas con el Derecho y el Estado, que producen cambios en estas sociedades, pero que están alejados sin embargo de la política formal. De modo inverso, la sociedad tradicional cambia las instituciones formales importadas de tal manera que caigan bajo su dominio. Ni las organizaciones formales ni las comunidades informales permanecen intactas, ambas se contaminan mutuamente” (Conrad, 2006: 270).

Esto, sin embargo, también plantea la pregunta de si se está produciendo una interacción constructiva entre el Estado y los mecanismos consuetudinarios de gobierno y sobre el alcance o la necesidad de apoyar tal interacción. Los procesos de construcción del Estado que tienen en cuenta los mecanismos y los procesos sociales de naturaleza consuetudinaria pueden ayudar a mejorar considerablemente el potencial para crear ciclos de interacción

<sup>1</sup> Para un repaso del estado en que se encuentra el discurso sobre el neopatrimonialismo véase Engel y Erdmann (2007).

<sup>2</sup> La problemática de la incorporación de líderes tradicionales en el marco del Gobierno es tratada con más profundidad en White (2006).

que sean mutuamente constructivos, en vez de destructivos. Y por lo tanto deberían ser apoyados.

Esto resulta complejo y se complica aún más con el surgimiento de movimientos y de grupos que tienen su origen en los efectos y en las reacciones a la globalización, a los conflictos prolongados y al desplazamiento de personas a gran escala. Se trata, por ejemplo, de movimientos y formaciones que incluyen a los “señores de la guerra” y sus milicias, a los líderes de las pandillas en las barriadas y asentamientos ilegales urbanos, a las patrullas de vigilancia vecinal o somatenes, los sicarios que actúan por razones étnicas, los movimientos religiosos milenaristas, las redes transnacionales de relaciones de familias extensas, las redes de delincuencia organizada, o las nuevas formas de tribalismo. En aquellos lugares donde las instituciones del Estado son incapaces o no están dispuestas a proveer seguridad y otros tipos de bienes públicos, y en donde los ordenes consuetudinarios se han erosionado, la gente recurrirá a otras entidades sociales en busca de apoyo. Algunos de estos nuevos grupos se hacen con el poder de ciertas zonas del territorio (ya sea una localidad remota y montañosa o los barrios de chabolas de la capital). Tienen la capacidad de ejercer la violencia contra los foráneos y la de controlar la violencia en el interior de sus respectivos feudos. Su presencia y rivalidad socava o reemplaza el monopolio del Estado sobre el uso legítimo de la fuerza. Y esto tiene como consecuencia el surgimiento de “oligarquías de poder” (Mehler, 2003). Bajo estas condiciones propias de un oligopolio, el Gobierno asentado en la capital es un mero actor que carece de influencia en esas zonas remotas. La fragmentación de amplias zonas territoriales de los Estados en feudos dominados por los “señores de la guerra” que compiten entre sí es la forma más visible de esta clase de erosión del monopolio del uso de la violencia. Sin embargo, incluso un sistema basado en los “señores de la guerra” constituye una forma de orden político, aunque no sea uno que probablemente provea una paz social. El colapso total del Estado y la sustitución completa de las estructuras estatales por un orden gestionado por los “señores de la guerra” es menos frecuente que la aparición de una estructura discreta de instituciones y de actores paraestatales e intermediarios organizados horizontalmente; el “gobierno de los intermediarios” sustituye al Gobierno del Estado central (Trotha, 2000: 277-278).

A menudo las nuevas formaciones están vinculadas a las entidades sociales tradicionales e intentan instrumentalizarlas para el logro de sus propios objetivos, tales como nuevas formas de poder y de lucro. Por consiguiente, a menudo el control consuetudinario sobre la corrupción y sobre el empleo indebido del poder y de la violencia resulta seriamente debilitado. Por su parte,

los protagonistas de las entidades sociales tradicionales, como los linajes, los clanes, las “tribus” o las hermandades religiosas, buscan cumplir con sus propias agendas, que no se reducen exclusivamente a objetivos políticos —como el poder político— ni a consideraciones económicas —como el lucro—, sino que también pueden incluir en su agenda conceptos como la ceremonia, el “honor”, la “venganza” o el “derecho a la autoayuda (por medios violentos)”. Por lo tanto, los actores tradicionales no estatales y sus instituciones, sus motivaciones y sus preocupaciones, así como sus formas de actuar, se combinan con los actores privados y sus motivaciones. Los líderes de los clanes podrían convertirse en “señores de la guerra” (o bien, los “señores de la guerra” podrían aspirar a una posición de autoridad dentro del contexto consuetudinario) o los guerreros podrían convertirse en mercenarios, y por tanto, podría emerger una economía política basada en el uso generalizado de la violencia. Las nuevas formaciones también podrían fusionarse con las agencias del Estado, especialmente en el sector de seguridad.

Al igual que ocurre con las relaciones entre las instituciones estatales importadas y las instituciones sociales consuetudinarias y autóctonas, emerge una situación de coexistencia, de solapamiento y de combinación. En otras palabras, las distintas redes informales que evolucionan en situaciones frágiles “no aparecen de la nada, sino que parten de las estructuras existentes, basadas en los aspectos tanto materiales como identitarios” (Bøås y Jennings, 2005: 393). Estos procesos conducen a una situación de coexistencia contradictoria y dialéctica entre las formas del orden sociopolítico que hunden sus raíces en las estructuras autóctonas sociales no estatales y las estructuras estatales externas que fueron introducidas, dando lugar a “órdenes políticos híbridos”. Estos se caracterizan porque coexisten diversas estructuras de autoridad que compiten entre sí, diversas reglas, lógicas de comportamiento, y reivindicaciones de poder, que con frecuencia se solapan, interactúan y se entrelazan entre sí. Este “orden político híbrido” combina los elementos de los modelos occidentales de gobernanza con elementos procedentes de las tradiciones locales y de la política autóctona, a los que se suma la influencia de las fuerzas de la globalización y de la fragmentación de las asociaciones sociales por cuestiones étnicas, tribales o religiosas.

Se utiliza el término “híbrido” para caracterizar estos órdenes políticos:

- Porque es lo suficientemente amplio para abarcar a una variedad de formas no estatales de gobernanza en el ámbito no estatal (autóctono, consuetudinario), que abarca desde lo

(neo)patrimonial a lo acéfalo, es decir sin un liderazgo visible.

- Porque se centra en la combinación de elementos que proceden de diferentes fuentes sociales que responden a distintas lógicas.
- Porque afirma que estas esferas no existen de manera aislada las unas de las otras, sino que se influyen mutuamente y, como consecuencia, dan lugar a órdenes políticos que se caracterizan por su textura estrechamente entrelazada, lo cual los diferencia de sus fuentes de origen.

### **Participación, ciudadanía y legitimidad**

Los modelos dominantes de Estado presentes en los actuales discursos sobre la construcción del Estado han vinculado la compleja comunidad política del Estado con su aparato “moderno” institucional, formal, legal y centralizado. Además, en el sentido amplio del modelo weberiano aludido, el Estado ha sido conceptualizado como si existiese en un espacio categóricamente distinto al de la sociedad. En algunos casos, la propia sociedad es concebida en términos de personas individuales. Por consiguiente, las redes, los lazos solidarios y las instituciones que dan forma a la sociedad son pasadas por alto. Estas concepciones del Estado (y de la sociedad) han provocado que los esfuerzos internacionales de construcción del Estado se hayan centrado principalmente en el fortalecimiento de las instituciones de gobierno, y por tanto han dedicado poca atención a la relación entre dichas instituciones y los mecanismos sociales de gobernanza. Se ha hecho mucho hincapié en el establecimiento de departamentos del Gobierno central —de justicia, por ejemplo, con un sistema de juzgados y mecanismos de policía—, pero a menudo se ha prestado muy poca atención a cómo las leyes formales interactúan con los valores en torno a la justicia, con los mecanismos de justicia que ya están puestos en marcha, o con los sistemas que gobiernan sectores en alza (como la tierra) predominantes en la sociedad. En la práctica, esto significa que a menudo se ha prestado poca atención a cómo el sistema de justicia atiende las necesidades de la sociedad en cuestión. Unas instituciones del Gobierno central que funcionen son de gran importancia; por ejemplo, es poco probable que los sistemas de justicia arraigados en la vida comunitaria local estén preparados para afrontar muchas de las cuestiones relacionadas con la justicia que surgen en el seno de un Estado que forma parte de un contexto mundial caracterizado por la globalización;

mientras que los valores que apoyan los sistemas locales de justicia quizás deberían ser cuestionados. Particularmente en aquellas áreas desgarradas por conflictos enquistados, los valores de la justicia a menudo han sido erosionados y distorsionados por la violencia y por el trauma durante generaciones. No obstante, el hecho de no trabajar de manera cercana con los sistemas locales produce un sistema central que probablemente será incapaz de proveer de una justicia adecuada a la población, incluso cuando sus recursos sean suficientes.

En el actual discurso dominante se ha dado mucha importancia a las instituciones centrales del Estado y se ha reducido la “construcción del Estado” a la transferencia de instituciones. Se ha prestado relativamente poca atención a las cuestiones relacionadas con la ciudadanía, la participación y la legitimidad, es decir, a las cuestiones del Estado como comunidad política. Sin embargo, la legitimidad es crucial para el fortalecimiento del orden político. La fragilidad del Estado no sólo es un problema de capacidades, de recursos, de instituciones y de los poderes ejecutivos y de implementación, sino también de legitimidad. La debilidad del Estado tiene dos caras: la debilidad respecto a las capacidades del establecimiento, implementación y aplicación de normas, y, por otra parte, la debilidad de la legitimidad.

*El problema principal no es la fragilidad de las instituciones en sí, sino la falta de vínculos constructivos y estrechos entre las instituciones del Estado y la sociedad*

La transferencia de instituciones del Estado realizada de manera relativamente aislada ha tendido a establecer Gobiernos con pocas raíces en su propia sociedad, y por tanto, quedan fuera del escrutinio efectivo y de la genuina participación de su propia población. Bajo estas condiciones, no hay apenas oportunidad para establecer una legitimidad fundada sobre sus propias poblaciones y culturas. De hecho, las instituciones estatales pueden ser más sensibles a las agencias externas que a las comunidades dentro de sus propias fronteras. Esta dinámica podría engendrar en la población un sentido profundo de alienación con respecto a los sistemas de gobierno y a las leyes del Estado. En efecto, puede funcionar para privar a la población local de su derecho de representación. El Estado es percibido como una fuerza externa ajena; “muy lejos” no sólo en el sentido físico (la capital), sino también en el sentido psicológico. Los individuos son leales a su grupo (sea cual sea) y no al Estado; obedecen las reglas de su grupo, en lugar de las del Estado. Un estudio de campo realizado en Timor Oriental y en Vanuatu por ACPACS, mostró que la democracia es percibida por amplios sectores de la población, no como un mecanismo que permite su participación en los procesos políticos nacionales, sino como un sistema impuesto desde arriba, que en el mejor de los casos puede ser ignorado y en el peor amenaza su identidad y su cultura. Pese a que en estos países existe un deseo común de respetar el Gobierno central y no

hay una oposición contra la democracia *per se*, también existe un fuerte deseo de que los procesos de la gobernanza nacional y de la representación política colaboren de manera más estrecha con las formas de gobierno y la cultura locales.

Sin embargo, hasta ahora este deseo ha sido mayoritariamente ignorado por los modelos predominantes de ciudadanía que se han inclinado por conceptualizarla conforme a modos de participación política muy individualizados. Estos modelos occidentales tienen poca relevancia en la mayoría de los Estados que no forman parte de la OCDE. En muchos países en vías de desarrollo, la vida comunitaria sigue siendo la base para gran parte de la cohesión y la resiliencia social. Por ejemplo, en las islas del Pacífico, la gente vive como miembros de varias comunidades tradicionales que coinciden en el tiempo y que están vinculadas a redes de relaciones y de obligaciones sociales; estas obligaciones son mucho más poderosas que las obligaciones del “ciudadano” y de la “ciudadana” como individuos. La base principal de la identidad, del liderazgo y del poder de la población en esta región se deriva de las afiliaciones a localidades, a partir de la pertenencia a grupos lingüísticos, clanes y linajes y la residencia en comunidades particulares.

Debido en parte a los modelos individualizados de la participación política, la resiliencia de la comunidad o de identidades más corporativas en muchas sociedades a menudo es identificada por los analistas externos como un obstáculo al surgimiento de una ciudadanía real (Jowitt, 2005). “Se asumía que la dirección del desarrollo se aleja de lo primordial (los vínculos de tipo biológico) y se orienta hacia vínculos con el territorio más amplio” (Migdal, 2001: 200). Por tanto, las discusiones sobre la ciudadanía en el contexto de la construcción del Estado tienden a fijar la meta de construir una ciudadanía en oposición a la existencia de identidades locales, que son consideradas provincianas. Sin embargo, las comunidades locales también pueden proveer espacios para la participación en el diseño de políticas y en la toma de decisiones. Por tanto, mientras que el Estado y su promesa de participación están “lejos” y, de hecho, no disponibles, las formas de participación que pueden estar al alcance de la sociedad no son reconocidas por los programas externos de construcción del Estado o son consideradas negativas.

Intentar construir una ciudadanía en contra de las formas de solidaridad ya existentes no parece asegurar el éxito. Es más, la fractura de las identidades de los clanes y de las aldeas podría ser desastrosa en muchos países, ya que significaría la ruptura de las relaciones que mantienen los niveles disponibles de seguridad, de seguridad alimentaria y de bienestar. Apreciar la naturaleza



múltiple de las identidades de un pueblo podría permitir un enfoque más matizado y creativo sobre la ciudadanía. Las formas de identificación de la comunidad pueden jugar un papel positivo y adaptativo al proveer de un marco cultural para estabilizar múltiples niveles identitarios. Tal como Joel Bonnemaïson ha investigado, las comunidades pueden tener su propio simbolismo para estar tanto en casa como en el mundo (Bonnemaïson, 1984). Si las comunidades locales son la base de gran parte de la cohesión y de la identidad social, entonces los esfuerzos encaminados a apoyar la ciudadanía han de implicarse con la aldea, el clan o con la comunidad local, en vez de rechazarlos como una fuente de clientelismo, de provincianismo y de división.

No tiene por qué existir necesariamente una incompatibilidad entre las identidades particularistas y el hecho de formar parte de una comunidad política más amplia. Las fuertes identidades provincianas no son en sí mismas causa de conflictos. A menudo, los problemas surgen en torno a cuestiones de la distribución (patrones de desigualdad en la distribución de los costes y de los beneficios o de las vulnerabilidades) y en torno a la manipulación por parte de las élites políticas, o a causa de ambos. La disyuntiva y la fragmentación entre el Estado y las formas sociales de gobernanza pueden suponer un mayor desafío para el surgimiento de una participación efectiva y de una ciudadanía que el particularismo, ya que esta fragmentación socava el potencial para la participación social. En lugar de reprimir las identidades locales, apoyar el surgimiento de la ciudadanía puede requerir un compromiso con los procesos que dan forma a un país como una comunidad política viable e incluyente. Tales procesos de diálogo y de intercambio continuo podrían incluir entidades consuetudinarias o creencias y prácticas tradicionales, procesos institucionales del Estado y otros actores sociales. Las instituciones son elementos clave para la arquitectura y el funcionamiento de los Estados, pero forman parte de las relaciones sociales; la calidad de estas instituciones y de la vida política nacional es interdependiente de la calidad de la ciudadanía y de las pautas de la participación en las comunidades políticas que operan en los distintos ámbitos del Estado (Brown, 2007b: 289).

### **Adaptación positiva mutua**

Como se ha argumentado en este capítulo, no se debería considerar a los actuales Estados de muchas partes del Sur como desviaciones de la norma (el modelo de la OCDE), sino que se deberían valorar como órdenes políticos específicos en sí mismos. Esto también implica desafiar el pensamiento que se desarrolló

para explicar (independientemente de su precisión) el surgimiento de los Estados en Europa. Ese pensamiento convencional sostiene que todas las sociedades tienen que atravesar etapas de un desarrollo lineal del Estado y de la sociedad, y que los Estados “débiles” tienen que evolucionar para ser Estados “de verdad” al estilo occidental. Hasta cierto punto, parece paradójico que los actores académicos y políticos influyentes de las regiones del mundo donde la importancia del Estado-nación convencional se ha visto considerablemente reducida frente a nuevas formas políticas supranacionales (como la Unión Europea) y nuevos modos de “gobernanza global” aboguen fuertemente por la construcción del Estado como el remedio de los problemas de los conflictos que sufren los países del Sur. El pensamiento en términos de “etapas de modernización” aún parece ser muy influyente, con la presunción ampliamente difundida de que los Estados débiles e “incompletos” primero tienen que desarrollarse como Estados “de verdad” al estilo occidental antes de que puedan acceder a nuevas formas de gobernanza política supranacional. Es preciso alejarse de dichos esquemas de pensamiento que están basados en las obsoletas teorías de la modernización.

En cambio se debería reconocer que la organización social y que las formas de gobierno no occidental están muy presentes en muchas regiones del Sur y que están ahí para quedarse. La OCDE-CAD recientemente reconoció el papel positivo que los actores locales no estatales pueden desempeñar. “Existe un creciente interés y disposición para trabajar con las instituciones locales de gobierno —como las *shuras* en Afganistán—, lo cual también es deseable. Los sistemas tradicionales, que pueden no ser identificables en los Estados occidentales, podrían desarrollar las mismas funciones y generar los mismos resultados que las instituciones formales del Estado. El respeto y la voluntad de adaptarse a tales sistemas (...) podría ser útil para recuperar la gobernanza” (OCDE-CAD, 2008: 36). Por el bien de la construcción de la paz, del desarrollo y de la formación del Estado, es importante reconocer la naturaleza híbrida de los órdenes políticos en algunas regiones y buscar las maneras y los medios para que tengan cabida en la organización social los mecanismos y las instituciones del Estado, los mecanismos e instituciones consuetudinarias y no estatales y los de la sociedad civil —que en la vida real no son espacios aislados, sino elementos que constituyen un contexto socio-político local particularmente “desordenado”—.<sup>3</sup> Esto es lo que Tim Kelsall parece tener en mente cuando habla de la necesidad de “ajustarse a la raíz” con respecto a las políticas de desarrollo en África (Kelsall, 2008). La provisión

<sup>3</sup> En relación a África, Goran Hyden (2008: 11) ofrece una explicación sobre la “combinación curiosa” de las instituciones formales e informales, sobre los comportamientos y sobre las normas “que a menudo son contradictorias, pero que en ocasiones son complementarias”.

de la seguridad y del orden en particular tendrá que ser guiada por un enfoque multifacético que reconozca la capacidad y la legitimidad que poseen los proveedores no estatales de seguridad y que intente integrarlos y apoyarlos cuando sea apropiado (OCDE-CAD, 2008: 72).

Esta forma de entender las cosas, sin embargo, no debería conducir al rechazo de la noción de Estado. Este capítulo no busca cuestionar la importancia jurídica del Estado en el ámbito internacional. Los Estados continuarán siendo la base del sistema internacional, y, en la presente era de la globalización, el sistema internacional de Estados inevitablemente tendrá un impacto incluso en las regiones más remotas del planeta. En la actualidad, el orden político interno se encuentra implicado en procesos de interacción con el mundo exterior (que no es sino un mundo de Estados), y esta interacción tiene un impacto considerable en el orden interno. El sistema internacional de Estados provee el contexto, y este contexto contribuye a dar forma a las características del orden interno. En este marco, las áreas que carecen de unas estructuras estatales serán percibidas como vacíos de poder y se encontrarán en peligro de ser cubiertas por otros Estados —probablemente por medio de la fuerza, de la intervención y de la ocupación—. Por tanto, alguna forma de Estado persistirá. No obstante, puede darse el caso que en el futuro, las áreas de “estatalidad limitada” sean la regla, en vez de la excepción (Risse, 2005: 12).

Tampoco se rechaza la noción del Estado como un orden interno cuando se le da a este una forma más matizada. Es decir, cuando el Estado es conceptualizado no como una forma separada, sino integrada en las formas complejas de la socialización —el Estado en la sociedad, como ha argumentado Joel Migdal—; o cuando se adopta un enfoque más integral que concibe al Estado como una comunidad política. El Estado como comunidad política no obtiene su contenido simplemente por la identidad étnica o cultural como nación, sino que ha sido formado por los procesos continuos de adaptación mutua a través de profundas diferencias de cultura y de identidad, formas institucionales liberales, consuetudinarias y otras formas de gobierno. Concebir a los Estados como una comunidad política no sólo se aplica a los Estados del Sur, sino también a los Estados “poscoloniales” (como Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, etc.) y, cada vez más, podría aplicarse a todos los Estados que tienen que enfrentar los desafíos de mantener la unidad frente a las diferencias sin caer en la violencia o en la marginalización.

La intención de este artículo es confrontar el concepto dominante del Estado occidental en el ámbito doméstico con un conocimiento más profundo sobre qué procesos en realidad construyen

*Esta falta de adaptación entre la cultura política local y las instituciones importadas abre una brecha entre el Gobierno y la sociedad, lo que debilita la legitimidad y promueve la mala gobernanza.*

la paz, el orden y la estabilidad en muchas regiones del Sur, y también llamar la atención sobre la posibilidad y la necesidad del surgimiento de formas “indigenizadas” de Estado a partir de una adaptación positiva mutua. Esto, por una parte, implica “poner en cuestión la idea básica de medir los grados de la ‘estatalidad’ a lo largo de un *continuum* que comienza con aquellos Estados que cumplen con los criterios clásicos del Estado weberiano y que termina con aquellos que no cumplen ningún criterio de una estatalidad exitosa” (John, 2008: 23).

La adaptación positiva mutua podría conducir a formas autóctonas de Estado que podrían ser muy diferentes al Estado occidental ideal. Formas que podrían parecer “débiles” o “frágiles” ante la mirada externa, porque podrían carecer de la capacidad y de eficacia institucional. Sin embargo su fortaleza podría radicar en el aumento de su legitimidad desde la percepción de la población local. Por ejemplo Somalilandia y Bougainville (Papúa Nueva Guinea) son ejemplos de la formación estatal autóctona basada en la inclusión positiva de las instituciones occidentales importadas y de las instituciones locales consuetudinarias de gobierno.<sup>4</sup>

Tal enfoque “no es anacrónico, ni nostálgico, ni romántico. Por el contrario, es una manera para avanzar, apoyándose en la resiliencia de (...) las sociedades a fin de ayudar a afrontar los dilemas y los problemas que forman parte del ‘ser y quehacer’ de un Estado emergente” (Brown, 2007b: 291). El problema principal no es la fragilidad de las instituciones en sí, sino la falta de vínculos constructivos y estrechos entre las instituciones del Estado y de la sociedad.<sup>5</sup> El problema reside en la desconexión constante entre las comunidades y las instituciones del Estado, la fricción entre los modos liberales de gobernanza introducidos y la práctica local, y, por tanto, el problema de la legitimidad y de la ciudadanía. Implicar a las comunidades y las instituciones consuetudinarias no estatales es tan importante como trabajar con las instituciones del Estado central y los Gobiernos. Algunos ejemplos que ilustran estas ideas es la experiencia de la la Oficina de Enlace Tribal de Afganistán (OET) de la organización Swisspeace en la región de *Loya Paktia* de Afganistán, y el proyecto de cooperación de ACPACS con el Consejo Nacional de Jefes de Vanuatu. La OET parte de la noción de que para trabajar en la gobernanza y en la seguridad en Afganistán la cooperación con las instituciones y

4 Para el caso de Bougainville, véase Boege (2006) y (2008); para el caso de Somalilandia, véase Hoehne (2006) y Menhaus (2006); y, para un breve estudio comparativo de Bougainville y Somalilandia, véase Boege, et al (2008a).

5 Una reciente publicación, elaborada en el contexto del Grupo de Estados Frágiles de la OCDE-CAD también reconoce esta idea al: “hacer especial hincapié en la negociación entre el Estado y la sociedad, y en el hecho de que las estrategias de “construcción del Estado” necesitan tener en cuenta que los Estados existen más allá de las instituciones formales” (OCDE-CAD, 2008: 14).

los líderes tradicionales “no sólo es beneficiosa, sino esencial” (Karokhail y Schmeidl, 2006: 66). Su misión consiste en “facilitar la integración de las comunidades y sus estructuras tradicionales dentro del marco de la gobernanza afgana. La estrategia del proyecto depende de la cooperación y de la participación de las estructuras tribales...” (Karokhail y Schmeidl, 2006: 65).<sup>6</sup>

“Si una parte considerable de la debilidad de muchas instituciones del Estado se debe a su falta de arraigo en la sociedad, centrar la atención en los nexos entre el Estado y la sociedad es, cuando menos, tan importante como centrarse en las instituciones” (Brown, 2007b: 289).

### **Consideraciones finales**

Al conceptualizar al Estado exclusivamente en términos de las instituciones estatales centrales, se pasa por alto la existencia del Estado como una comunidad política (más allá de los sentimiento que pueda despertar el concepto de “comunidad”); es decir, se pierden de vista las relaciones complejas entre las instituciones de Gobierno y las distintas dimensiones que conforman la sociedad, así como el papel de la población como agentes en la gobernanza y como “representantes” del Estado. Sin embargo, las dimensiones importantes de la legitimidad, de la participación y de una gobernanza coherente dependen de cómo se desarrollan estas relaciones en la práctica.

Hasta ahora, la actual corriente teórica sobre “construcción del Estado”, que se encuentra impulsada por un enfoque de ingeniería social centrado en la transferencia de instituciones y reduciendo las complejidades del orden político a instituciones del Estado y de Gobierno, ha producido resultados más bien pobres. Esto no sorprende, ya que esta concepción de la construcción del Estado como un proceso de transferencia institucional, que identifica al Estado con sus instituciones, pasa por alto el grado en el que dichas dimensiones formales del Estado interactúan con las prácticas políticas, económicas, sociales y culturales de la población en el terreno. Sin embargo, en aquellas regiones donde existe la llamada “fragilidad” estatal dichas prácticas son separadas de las instituciones estatales que se busca importar, ya que no caben en ellas. Esta “falta de adaptación entre la cultura política local y las instituciones políticas importadas” (Kelsall, 2008: 11) abre

---

<sup>6</sup> Para el trabajo de ACPACS sobre Vanuatu, véase Westoby y Brown (2007).

una brecha entre el Gobierno y la sociedad, lo que incentiva la corrupción, la inobservancia de las normas, el enriquecimiento personal, la falta de responsabilidad y de rendición de cuentas, debilita la legitimidad, y fomenta las demás dimensiones de la mala gobernanza. Este abismo no podrá ser superado con la transferencia de instituciones, sino solamente con aquellos procesos de formación de la comunidad política que gocen de arraigo local. En los órdenes políticos híbridos, la cuestión central consiste en cómo articular las instituciones formales del Estado, las instituciones consuetudinarias informales y sus prácticas, así como con las instituciones y las prácticas de la sociedad civil. Se trata de que puedan surgir nuevas formas de comunidades políticas que sean más capaces, efectivas y legítimas que los modelos, simplistas y actualmente dominantes del Estado occidental.

Este enfoque tiene en cuenta el hecho de que las instituciones del Estado funcionan en gran medida debido a que están arraigadas en las redes de las prácticas y de las normas sociales, que a su vez las propias instituciones ayudan a regular. Aunque se vincule de manera imperfecta el Gobierno con la diversidad de la sociedad, este círculo de intercambios y de interacción constituye una comunidad política, y permite su surgimiento. Hasta ahora, los actores externos, en sus esfuerzos por construir el Estado, han subestimado en repetidas ocasiones el potencial positivo que las instituciones y las prácticas autóctonas pueden tener en la formación de semejante comunidad política. El punto de fuga de la intervención política debería situarse, no en las instituciones del Estado, sino en la comunidad política. Lo que es más importante aún es que la población desarrolle un sentido de pertenencia a la comunidad y al lugar definidos por el Estado, y que la población esté dispuesta a imaginar y dar vida a esta comunidad abstracta, situándose dentro del conjunto de prácticas que la constituyen. Sólo así, se podrá superar la fragilidad, y por tanto alcanzar la resiliencia suficiente que establezca las bases adecuadas para el desarrollo, para la seguridad y la gestión no violenta de los conflictos.

Traducido por Luis Elizondo

## Referencias Bibliográficas

Bøås, M. y K. M. Jennings (2005) "Insecurity and Development: the Rethoric of the 'Failed State'" en *The European Journal of Development Research*. Vol. 17, nº 3, pp. 385-395.

Boege, V. (2006) *Bougainville and the Discovery of Slowness: an Unhurried Approach to State-Building in the Pacific*, ACPACS Occasional Paper nº. 3, Brisbane, ACPACS.

- Boege, V. (2008) *A promising liaison: kastom and state in Bougainville*, ACPACS Occasional Paper nº 12. Brisbane, ACPACS.
- Boege, V., A. Brown, K. Clements y A. Nolan (2008a) *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of 'Fragility'*, Berghof Handbook Dialogue nº 8, Berlín, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management..
- Boege, V., A. Brown, K. Clements y A. Nolan (2008b) *States Emerging from Hybrid Political Orders – Pacific Experiences*, ACPACS Occasional Paper nº 11, Brisbane, ACPACS.
- Bonnemaison, J. (1984) *The Tree and the Canoe: Roots and Mobility in Vanuatu Societies*, Pacific Viewpoint 25, pp.17-151.
- Brown, A. (ed.) (2007a) *Security and Development in the Pacific Islands. Social Resilience in Emerging States*, Londres, Lynne Rienner, Boulder, Co.
- Brown, A. (2007b) "Conclusion", en Brown, Anne (ed.) *Security and Development in the Pacific Islands. Social Resilience in Emerging States*, Londres, Lynne Rienner. Boulder, Co.. pp. 287-301.
- Brown, K. y S. Patrick (2007) *Greater than the Sum of its Parts? Assessing 'Whole of Government' Approaches to Fragile States*, Nueva York, International Peace Academy.
- Conrad, B. (2006) "Informal Politics" en *Hamburg review of social sciences*, vol. 1, edición 3. pp. 256-272.
- Di John, J. (2008) *Conceptualising the Causes and Consequences of Failed States: A Critical Review of the Literature*, Crisis States Working Papers Series nº 2, Working Paper nº. 25, Londres, London School of Economics.
- Dinnen, S. (2003) "Restorative Justice in the Pacific Islands: an introduction" en Dinnen, S, (ed.) *A kind of mending. Restorative Justice in the Pacific Islands*, Canberra, Pandanus Books, pp. 1-34.
- 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.
- Englebert, P. y D. M. Tull (2008) "Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States" en *International Security* 32(4), pp. 106-139.
- 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, pp. 122-149.
- Herbst, J. (2004) "Let Them Fail: State Failure in Theory and Practice" en Rotberg, R. I. (ed.). *When States Fail: Causes and Consequence*,. Princeton, Princeton University Press, pp. 302-318.
- Hesselbein, G., F. Golooba-Mutebi y J. Putzel (2006) *Economic and Political Foundations of State-Making in Africa: Understanding State Reconstruction*, Crisis States Working Paper Series nº. 2, Londres, London School of Economics.
- Hoehne, M. V. (2006) *Traditional Authorities in Northern Somalia: Transformations of Positions and Powers*, Max Planck Institute for Social Anthropology Working Paper nº 82, Halle/Saale, Max Planck Institute for Social Anthropology.
- Huyse, L. (ed.) (2008) *Traditional Justice and Reconciliation after Violent Conflict. Learning from African Experiences*, Estocolmo, IDEA.
- Hyden, G. (2008) *Institutions, power and policy outcomes in Africa*, Power and Politics in Africa Discussion Paper nº 2, Londres, Overseas Development Institute.
- Jowitt, A. (2005) *Vanuatu: in Review*, Journal of the Contemporary Pacific 18(2) pp. 430-438.
- Karokhail, M. y S. Schmeidl (2006) "Integration of Traditional Structures into the State-Building Process: Lessons from the Tribal Liaison Office in Loya Paktia" en

Heinrich Boell Foundation (ed.) *Afghanistan*. Publication Series on Promoting Democracy under Conditions of State Fragility Issue 1. Berlin, Heinrich Boell Foundation, pp. 59-78.

Kelsall, T. (2008) *Going with the grain in African development?*, Power and Politics in Africa Discussion Paper n° 1, Londres, Overseas Development Institute.

Kraushaar, M. y D. Lambach (2009) *Hybrid Political Orders: the Added Value of a New Concept*, ACPACS Occasional Paper n° 16. Brisbane, ACPACS.

MacGinty, R. (2008) "Indigenous Peace-making versus the Liberal Peace" en *Cooperation and Conflict*, 43 (2). pp. 139-163.

Mehler, A. (2003) *Legitime Gewaltoligopole – eine Antwort auf strukturelle Instabilitaet in Westafrika?* IAK Diskussionsbeitraege 22, Hamburgo, Institut fuer Afrikakunde.

Menkhaus, K. (2006) "Governance without Government in Somalia. Spoilers, State Building, and the Politics of Coping" en *International Security*, vol. 31, n° 3, pp. 74-106.

Migdal, J.(2001) *State in Society*, Cambridge, Cambridge University Press.

OCDE-CAD (2008) *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations. From Fragility to Resilience*. OECD-DAC Discussion Paper, París, OCDE.

Risse, T. (2005) "Governance in Raeumen begrenzter Staatlichkeit" en *Internationale Politik*, vol. 60,n° 9 (septiembre), pp. 6-12.

Risse, T. y U. Lehmkuhl (2006) *Governance in Areas of Limited Statehood – New Modes of Governance?* SFB Working Paper Series No. 1. Berlin, Freie Universitaet Berlin SFB 700..

Rumsey, A. (2006) "The Articulation of Indigenous and Exogenous Orders in Highland New Guinea and Beyond" en *The Australian Journal of Anthropology*. 17: 1. pp. 47-69.

Schetter, C. (2007) "Talibanistan – der Anti-Staat" en *Internationales Asienforum*, vol. 38, n° 3-4. pp. 233-257.

Von Trotha, T. (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.

Westoby, P. y M. A. Brown (2007) "Peaceful Community Development in Vanuatu: A Reflection on the Vanuatu Kastom Governance Partnership" en *Journal of Peacebuilding and Developmen*., vol. 3, n° 3, pp. 77-81.

White, G.(2006) *Indigenous Governance in Melanesia*, Canberra, ANU.

