

Tipologías y patologías de Estado. Otra lectura frente a la formación y prácticas de lo estatal*

Edwin Jader Suaza Estrada (Colombia)**
Wilmar Martínez Márquez (Colombia)***

Resumen

El presente artículo aborda la manera en que algunas comprensiones recurrentes en la Teoría Política han concebido el papel del Estado. Asimismo critica la forma como lo han reducido a un conjunto de instituciones que tienen como principal propósito garantizar el orden y proveer seguridad y estabilidad social. En tal sentido, a partir de un análisis documental, presenta algunos de los argumentos más contemporáneos en relación al fenómeno del Estado fallido, proponiendo una lectura alterna que trascienda la falla estatal en tanto distorsión del *status quo* del aparato de gobierno o conjunto de instituciones “públicas” —burocracia, ejército, policía, tribunales, sistema de seguridad social, entre otros—, responsables de la organización colectiva de la vida social. Se presenta así una postura en la que el Estado deja de identificarse con una entidad uniforme y monolítica, para lo cual introduce algunas de las ideas contenidas en la teoría del *State in Society* de Joel Migdal (2001), las cuales se relacionan con un campo de estudios alternativo o dominio híbrido denominado antropología del Estado.

[52]

Palabras clave

Teoría del Estado; Estado Fallido; Estado en Sociedad; Antropología del Estado; Migdal, Joel; Webber, Max.

Fecha de recepción: febrero de 2015 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2015

Cómo citar este artículo

Suaza Estrada, Edwin Jader y Martínez Márquez, Wilmar. (2016). Tipologías y patologías de Estado. Otra lectura frente a la formación y prácticas de lo estatal. *Estudios Políticos*, 48, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 52-72. DOI: 10.17533/udea.espo.n48a04

* Este artículo hace parte de los resultados de la investigación de 2013-2014, *Despojos de Estado. La consolidación de gobiernos privados en zonas de retirada estatal*, financiado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) y del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

** Abogado y politólogo. Profesor de cátedra de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. Correo electrónico: solosuaza@hotmail.com

*** Filósofo. Magíster en Filosofía. Grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: arley.martinez@udea.edu.co

Typologies and Pathologies of State. Another Reading of State Formation and State Practices

Abstract

This article critically discusses the way in which some common readings in political theory have conceived the role of the State in reducing it to a set of institutions that have as their main purpose to secure order, provide security, and social stability. The study pays special attention to the role of the State in both: the government apparatus,, and in “public” institutions —bureaucracy, army, police, courts, social security system, etc.—, responsible for the collective organization of social life. The article also proposes a critical reading of the “Failed State” concept, and some theoretical elements from approaches that identify the State as a uniform and monolithic entity in introducing some of the ideas proposed in the “State in Society” approach by Joel Migdal (2010) that are related to an alternative field of study or interdisciplinary methodology called anthropology of the State.

Keywords

State Theory; Failed State; State in Society; Anthropology of the State; Migdal, Joel; Webber, Max.

Introducción

El término Estado se ha utilizado “[...] para referirse a una desconcertante variedad de cosas: una colección de instituciones, una unidad territorial, una idea filosófica, un instrumento de coerción o de opresión y muchas cosas más” (Heywood, 2002, p. 86). Una de las razones de esta confusión parece ser el hecho de que a la hora de hacer lecturas del Estado, este se ha entendido desde perspectivas idealistas, funcionalistas y organizacionales que le otorgan una serie de rasgos que supuestamente le son propios y otro tanto que no es muy claro si aún le pertenecen ¿Qué perspectiva ofrece la mejor comprensión? Quizás como sucede con muchos otros conceptos de las Ciencias Sociales, al enfrentarse a la definición del concepto Estado se presenta una suerte de rompecabezas semántico, el cual termina armado al final de nuestras comprensiones de manera intuitiva o razonada, muchas veces sin tener claros sus límites y alcances. De ahí la necesidad de volver explícitos y describir diferentes modos por los cuales el Estado puede ser conceptualizado.

[54]

Interesa aquí cuestionar la forma en que algunas comprensiones recurrentes elaboradas desde la Teoría Política han concebido el papel del Estado y la forma como lo han reducido a un conjunto de instituciones que tienen como principal propósito garantizar el orden y proveer seguridad y estabilidad social, derivando en posturas que predicen su falla cuando este se aparta de los rasgos ideales que tradicionalmente se le asignan. En tal sentido, se presta especial atención a la idea de Estado en tanto aparato de gobierno o conjunto de instituciones “públicas” —burocracia, Ejército, Policía, tribunales, sistema de seguridad social, entre otros—, responsables de la organización colectiva de la vida social.

Por otro lado, buscando una lectura alternativa a los enfoques que identifican el Estado como una entidad uniforme y monolítica, sin percibir cabalmente las múltiples fuerzas que en su interior operan, se hace un acercamiento a la teoría del *State in Society* de Joel Migdal (2010), la cual se relaciona con un campo de estudios —o dominio híbrido (Dogan y Pahre, 1991)— denominado Antropología del Estado, cuya agenda en construcción permanente atiende un conjunto de interrogantes de relevancia para la ciencia y práctica política contemporánea, entre los que destacan los interrogantes por los mecanismos propios de los Estados contemporáneos que pueden establecer una autoridad política coherente y eficaz; el contexto y condiciones en que los múltiples actores presentes en la sociedad pueden desafiar los

poderes del Estado o, al menos, negociar eficazmente con estos para lograr la inclusión de sus intereses en las agendas políticas (Chaguaceda, 2012, p. 254).

La lectura propuesta obedece a un acercamiento teórico conceptual que, por un lado, describe las categorías centrales del concepto de Estado tal como han sido presentadas por la reflexión de la Teoría Política; y por el otro, expone los puntos conexos que desde la Sociología Histórica del Estado permiten dar cuenta de su diseño y funcionamiento en la contemporaneidad. Es así que se pretende transitar por otras corrientes de la teoría social y política diferentes a las que por décadas han ofrecido interpretaciones acerca de los modos en que actores estatales y societales interactúan en la preservación o transformación del orden vigente.

1. Del Estado “weberiano” al “Estado limitado”: apuntes para la comprensión de un modelo

El Estado-nación moderno nace con la firma de los Tratados de Paz de Westfalia en 1648, que establecen las reglas básicas de lo que luego fueron los requisitos o condiciones para que un Estado se considerara como tal. Los Estados que siguieron los cánones westfalianos de una forma u otra, y en mayor o menor medida no solo fueron reconocidos por otros Estados como iguales, sino que también adquirieron el derecho a gobernar sobre sus territorios particulares, sin interferencias de otros Estados (Scholte, 1999, pp. 19-21; Heywood, 2002, p. 86). Así, una población permanente que viviera dentro de los límites de un territorio determinado con un gobierno soberano, se convirtieron en los requisitos y las características fundamentales que dotan de contenido a lo que hoy se conoce como Estado moderno (Jackson y Jackson, 1997, pp. 34-35; Vincent, 2004, p. 40).

De hecho, en la literatura de la Teoría Política más recurrida se puede encontrar tres nociones básicas de Estado, todas teniendo como elemento común la dicotomía territorio-gobierno: a) una asociación o comunidad incluyendo una institución de gobierno; b) una dimensión de la sociedad, cubriendo u oponiéndose a otras dimensiones sociales; y c) como un aparato para el gobierno, la administración y la coerción (Isuani, 1984). Ahora, puede decirse que la definición más influyente se ubica en la última clasificación mencionada, y es la que aporta Max Weber (2009) cuando describe el Estado como:

[...] Aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito)

para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo [sic] se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del “derecho” a la violencia (pp. 83-84).

Al centrarse en la capacidad de gestión de la fuerza —violencia física legítima— en su territorio, Weber hace hincapié en los atributos empíricos —de facto— más que en los jurídicos —de jure—, en tanto características fundamentales de la existencia efectiva de un Estado. Así, el principal punto de partida en su definición es si el Estado tiene la capacidad de ejercer el monopolio de la fuerza dentro de su jurisdicción territorial. De hecho, aunque en esta definición el concepto de Estado sigue siendo coextensivo al concepto de sociedad, en el sentido de apelar a la idea de que las sociedades en algún punto de su desarrollo histórico existen como tales solamente en forma de Estados, lo que Weber propone es una asociación vista “desde arriba”, donde ciertos grupos o instituciones controlan otros grupos dentro de un territorio determinado, formando una suerte de asociación de dominación vertical, en la que el Estado se ubica en la cúspide (Isuani, 1984). Lo contrario, la primacía de los atributos jurídicos del Estado por encima de los de facto, mostraría una asociación vista desde “abajo”, esto es, un Estado que emerge de un pacto entre los miembros de una comunidad humana con reglas claras en relación a una especie de contrato social.¹

El Estado se presenta como una organización política caracterizada por la existencia de un órgano administrativo que gobierna un territorio, a la vez que ejerce y monopoliza la violencia física de forma legítima sobre el mismo. Propiamente hablando, el Estado así concebido está directamente asociado al concepto de “dominación”, el cual implica la probabilidad de que una orden con un contenido específico sea obedecido por un cierto grupo de personas. Y aunque tal orden pueda estar ligada o no a la existencia de un órgano administrativo o de una organización con funciones de gobierno, según esté en el contexto socio histórico donde se ubica al Estado, es poco común encontrar tal poder coercitivo desvinculado de, por lo menos, alguna

¹ Según los más prominentes teóricos del contrato social, los individuos acuerdan crear una entidad social para vencer las desventajas de un real o hipotético “estado de naturaleza”, ejecutando un contrato por el cual un “Estado civilizado” es generado. Después de la “firma” del pacto, el nuevo Estado se vuelve una asociación compulsiva. Más allá del término “Estado”, otros términos son usados por diferentes autores para designar la entidad surgida del contrato social. Así, Hobbes habla de “Estado civil” o “commonwealth”; Locke usa los términos “sociedad política”, “sociedad civil”, “commonwealth”, “Estado de paz”, “comunidad” y “sociedad” y Rousseau usa la palabra “Estado civil”, “Estado Social” y “Sociedad civil” (Isuani, 1984, pp. 1-2).

de dichas condiciones (Weber, 1968). En otras palabras, a pesar de que el uso de facto de la dominación implica solamente una persona o grupo de personas dando órdenes con éxito a otros, tal situación es difícil de encontrarla eficazmente fuera de las organizaciones de gobierno, que por lo general se encuentran vinculadas a un órgano administrativo: “Una organización que posee un órgano administrativo está siempre, en algún grado, basada en la dominación. Pero el concepto es relativo. Por lo general, una organización que gobierna eficientemente es también una organización administrativa” (Weber, 1968, pp. 53-54).

Bajo la influencia de la definición weberiana, Migdal (1988, pp. 27-28) define lo que él llama un “Estado fuerte” o un Estado tipo ideal como una organización compuesta por varias agencias lideradas y coordinadas por el Estado, el cual ejerce una suerte de poder ejecutivo, basado en la capacidad o la autoridad para hacer y poner en práctica normas de obligatorio cumplimiento para todas las personas, así como los parámetros y reglas de actuación para las otras organizaciones sociales que interactúan en el territorio de su jurisdicción, mediado por la posibilidad de utilizar la fuerza para mantener el orden si fuera necesario. Lo cual pocas veces se ha podido concretar, toda vez que El Estado tiene que competir con diversas organizaciones de la sociedad reconocidas por la población, que al igual que el Estado cuentan no solo con el poder que da el uso de las armas, sino también con cierta autoridad y capacidad política.

[57]

Es así que Migdal en su ejercicio de análisis comparativo define las capacidades que un Estado tipo ideal debe poseer y luego las compara con las realidades de los Estados del Tercer Mundo, teniendo como referencia prácticas estatales que devienen de la capacidad de penetrar en la sociedad, de regular las relaciones sociales, de extraer recursos, así como el uso y la distribución efectiva de estos recursos. De ahí que, en su opinión, los Estados fuertes posean altas capacidades para completar estas tareas, mientras que los Estados débiles se coloquen en el extremo inferior del espectro de capacidades efectivas en su materialización. En estas dos definiciones — con un fuerte enfoque institucional— se hace hincapié en la capacidad del Estado para proporcionar servicios de orden estatal o bienes públicos como la salud, la educación, la infraestructura, los servicios sociales, un mercado de trabajo eficiente y un medio ambiente sano, entre muchas otras cosas (Speiser y Handy, 2005, p. 11).

En el cumplimiento de estas funciones el Estado debe desempeñar un papel mínimo, ya que solo tiene que actuar como un órgano de protección,

con la tarea de proporcionar un marco de paz y el orden social en el que sus ciudadanos puedan vivir de acuerdo con su potencial. El Estado solo debe ser llamado cuando se vea amenazada la existencia ordenada. Por tanto, debe cumplir con el papel de “árbitro” que tiene la capacidad de proteger a todos los ciudadanos de los abusos de sus conciudadanos. Desde esta perspectiva —pluralista— el Estado es visto como ente neutral que actúa en interés de todos los ciudadanos, representando el bien común o interés público (Heywood, 2002, pp. 88-89).

El enfoque teórico de Migdal (2011, p. 34) tiene como punto de partida una visión alternativa y crítica a la concepción weberiana del Estado, puesto que dicho modelo —según el autor— difícilmente tiene un correlato con la realidad. De ahí que proponga una ruptura con la gran sombra del modelo típico ideal presentado por Weber y asimilado en la mayoría de círculos académicos como la forma real del Estado.

A diferencia de una idea de Estado centrada en su capacidad de dominación, la alternativa de Migdal pone el acento en la existencia de múltiples interacciones sociales conflictivas impulsadas por diversas agrupaciones formales e informales que potencian, modifican o limitan el cómo actuar de una sociedad y del Estado en sus relaciones con esta. En tal sentido, no existe una única organización cohesionadora de la sociedad: “Ha existido una alarmante tendencia a tomar demasiado en serio las capacidades reales del Estado para hacer que sus decisiones sean vinculantes” (Migdal, 2011. p. 147). Clara muestra de la idea distorsionada del Estado que ha asumido como real la Teoría Política, desconociendo la brecha existente entre su imagen idealizada y lo que el mundo de los hechos manifiesta en la cotidianidad de las prácticas (pp. 33-44).

El Estado es una organización más, por tanto, la definición que plantea que “el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima” (Weber, 1968, pp. 53-54), queda en el vacío, al carecer de la universalidad y unicidad coercitiva suficiente para sostenerse en el plano fáctico de la realidad.

Con esta perspectiva se rompe la noción del Estado como la máxima organización que rige de forma indiscutida al colectivo por medio de reglas, de las que la sociedad es solo receptora. De esta forma se presenta al Estado como una organización limitada: “[...] Un campo de poder marcado por el uso y la amenaza de violencia y conformado por 1) la imagen de una

organización dominante coherente en un territorio, que es una representación de las personas que pertenecen a ese territorio, y 2) las prácticas reales de sus múltiples partes” (Migdal, 2011, p. 34). La imagen del Estado apela a la idea de la existencia de una entidad dominante que de forma autónoma controla en un territorio, directa o indirectamente, la formulación y cumplimiento de las reglas que rigen las distintas relaciones sociales. Las prácticas, en tanto atributos de las sociedades, centran la mirada en los diversos modos de interacción social que existen al interior de las organizaciones, las cuales no siempre se rigen por las leyes y reglamentaciones del Estado, aceptando regulaciones de poder alternativas que pueden resultarles más benéficas o menos costosas, sin que esto pueda ser catalogado tajantemente como una patología o una desviación. Es por eso que en los Estados reales confluyen imágenes y prácticas que no convergen necesariamente, y que pueden ser divergentes y contradictorias.

Migdal (2011) propone entonces un análisis que distinga “imágenes de Estado” y “prácticas de Estado”. Las primeras, tendientes a homogeneizar los diferentes Estados entre sí, por lo que el Estado es presentado como un actor coherente en un territorio unificado con claras fronteras territoriales y sociales, capaz de imponer un estándar de comportamientos de manera centralizada y autónoma, lo que supone “[...] una entidad que tiene dos tipos de fronteras: 1) fronteras territoriales entre el Estado y otros estados, y 2) fronteras sociales entre el Estado —sus organismos y actores (públicos)— y aquellos que están sujetos a sus reglas (privados)” (pp. 35-36). Las segundas plantean un campo abierto con múltiples fronteras en el plano de la realidad, donde disímiles órdenes institucionales y legales, gubernamentales, paraestatales o, simplemente, sin ninguna atadura directa con lo gubernamental o la legalidad, conviven y se relacionan frente a y con poderes no formalizados, generando prácticas y relaciones institucionales al interior de la sociedad.

El Estado es entonces una institución limitada que compite con otras, en sociedades frecuentemente constituidas por autoridades fragmentadas y disputadas, en escenarios y ante dinámicas que implican más desacuerdos y disensos que acuerdos. Por tanto, su éxito o fracaso no depende exclusivamente del factor universal de cohesión y de coacción que pueda llegar a ejercer. Este no es el resultado solo de sus aciertos o deficiencias, sino también de las características de las otras agrupaciones discretas, contenciosas o subversivas presentes en la sociedad, lo cual es una característica propia de las sociedades, no una patología o desviación como suelen pensar los apologistas o lectores poco precavidos de Weber. Como lo plantea Migdal (2011): “Weber fue mucho más exacto que muchos de los que siguieron sus

formulaciones, fue muy cuidadoso al señalar cuán limitada era en realidad la experiencia de Estados que centralizaban y monopolizaban exitosamente los medios de la violencia” (p. 14).

2. **Patologías y fallas de Estado: ¿dificultades de la estatalidad “weberiana” o síntomas de un modelo mal copiado?**

La definición weberiana de Estado moderno lo ha posicionado como la forma última de autoridad, situándolo por encima de la sociedad, derivando de esta definición otras muy influyentes, en las que la existencia de un Estado fuerte aparece como una condición necesaria para pensar el orden en la sociedad, sin percibir las variadas fuerzas que en su interior operan, la diversidad de poderes que se interrelacionan entre los diferentes niveles de gobierno y sus vínculos con lo social, en un sentido amplio y no gubernamental. Estos análisis estructuran su comprensión sobre la idea de un tipo ideal de Estado —europeo— que cohesiona, organiza y regula la sociedad en virtud de su capacidad de ejercer la fuerza cuando sus funciones lo demanden. En esta idea subyace una “[...] lamentable tendencia a tratar al Estado como actor orgánico indiferenciado, [...] minimizando la dinámica de la lucha por la dominación en la sociedad, en la que los componentes del Estado han desempeñado papeles divergentes en diversos escenarios” (Migdal, 2011, p. 162).

La adopción de esta definición como referente de lectura de las múltiples y complejas realidades de la sociedad solo permite ver desviaciones, versiones corrompidas o patológicas del Estado cuando no alcanza un monopolio efectivo de la fuerza. Asumir un patrón monolítico frente a la idea de Estado impide ver las realidades específicas de los escenarios donde este es uno más de los competidores por el poder. Así, ante el modelo ideal que no llega a ser, se termina construyendo explicaciones donde solo caben los conceptos de Estados fracasados, débiles, fallidos o no-Estados, no siendo siempre la mejor opción frente a la comprensión del fenómeno.

Ahora, es cierto que en muchos países el Estado weberiano no alcanza a consolidarse, como lo plantean Robert Jackson y Carl Rosberg (1982), que en cierto modo anticipan el concepto de cuasi Estado —*quasi-states*— pero que no alcanza a explicar experiencias muy distintas entre sí y apresuradamente incluidas bajo la misma etiqueta de “falla de Estado”. Es solo con el final de la guerra fría que el debate sobre la seguridad internacional y el desarrollo registra una proliferación de nuevas expresiones como Estado fallido —*failed state*— Estado en vía de falla —*failing state*—, Estado débil —*weak state*— y

Estado frágil —*fragile state*—. Tales conceptos traducen una preocupación creciente de la comunidad internacional en relación con los vacíos de poder estatal en algunos países.

Es así que el concepto de Estado Fallido resignifica un fenómeno no necesariamente nuevo: la preocupación internacional acerca de los posibles efectos de la incapacidad de algunos Estados pequeños —por lo general pobres y excolonias—, para proporcionar bienes públicos, tales como seguridad física, legal y servicios típicamente estatales, como la infraestructura, la salud y la educación. Lo que lleva a una creciente pérdida de legitimidad interna y, en casos extremos, al colapso del Estado y, por consiguiente, de la sociedad. Preocupación que se renueva después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, momento en que los Estados fallidos pasan a considerarse elementos de desestabilización regional, por ser posibles refugios para extremistas y grupos criminales supranacionales, lo cual aumentaría las guerras asimétricas —punto importante de la agenda internacional de EE. UU.— contra grupos insurgentes y Estados parias que los acojan (Marques, 2011, p. 9).

Aunque la preocupación por la fragilidad de determinados entes estatales no es nueva, la creación de una taxonomía específica para estos Estados y los esfuerzos epistemológicos en definir criterios para referirse a su desempeño son recientes. Uno de sus principales precursores es Robert Jackson (1982), que en la década de 1980 fijó su mirada en el desfase existente entre la realidad jurídica y empírica de algunos Estados africanos.

[61]

El término Estado fallido surgió en la literatura especializada a partir de 1990, asociado principalmente a la desintegración del Estado somalí, después de la caída del dictador Siad Barre, y la crisis en los Balcanes, que resultó en una violenta secesión de la antigua Yugoslavia. El fin abrupto de la guerra fría no solo implicó la disolución de la URSS en 1991 y las consecuentes repercusiones desestructurantes del orden en los países que recibían apoyo financiero o militar por parte del bloque comunista, sino que también provocó una súbita pérdida de importancia estratégica de determinadas regiones en áreas disputadas por la URSS y por EE. UU., como el Cuerno de África. Es así que Somalia se transformó en uno de los ejemplos más dramáticos del vacío de poder que, en algunas partes del mundo, sobrevino a la guerra fría.

Gerald Helman y Steven Ratner (1992) definieron por primera vez el concepto de Estado fallido, que se volvió omnipresente en los análisis de coyuntura mundial, con sentidos cada vez más elásticos. En su definición, Estados fallidos son aquellos que “ya no son capaces de sostenerse como

miembros de la sociedad internacional” (p. 16), desintegrándose en luchas internas, perdiendo legitimidad sobre una cantidad significativa de ciudadanos y la capacidad de ejercer control real sobre su propio territorio.

Toda vez que, a diferencia de las organizaciones internacionales fundadas por un compromiso jurídico, el Estado se basa —antes que todo— en una realidad física, se trata de un espacio territorial en el cual vive una determinada comunidad de seres humanos, en torno a una determinada forma de ordenamiento. Su legitimidad internacional es originaria; no depende de normatividad, puesto que es consecuencia de esa realidad material concreta, sin la cual el Estado se convertiría en una simple ficción jurídica. En este sentido se refiere a Estados fantasma —*phantom states*—, una de esas curiosas expresiones usadas, junto a la de Estados fallidos, para describir los Estados que ya no ejercen su soberanía (Bilgin y Morton, 2002, p. 64).

[62] El concepto Estado fallido, fruto de escenarios de desintegración pos guerra fría, pasó a ser usado —sobre todo después del 11 de septiembre— para rotular a los países pobres, especialmente aquellos con conflictos armados internos, lo que tal vez reflejaba, en primer lugar, cierta incapacidad de la *mirada occidental* a la hora de comprender los sentidos políticos subyacentes a los conflictos de los países periféricos; y en segundo lugar, un desajuste entre el tipo de Estado que emergió en las excolonias y las teorías del Estado contemporáneas, basadas —en gran medida— en el análisis del proceso histórico de construcción de los Estados nacionales europeos (Marques, 2011, p. 12).

Otro presupuesto del actual debate sobre la falla estatal es la concepción —que se asume a la ligera— de lo que Robert Rotberg (2004) llama “obligaciones fundamentales del Estado Nación en el mundo moderno” (p. 34) y William Zertman (1993) “funciones básicas del Estado” (p. 20). Siendo la primera y más importante de esas funciones la seguridad —personal, territorial, jurídica y de la propiedad—, fruto del monopolio del uso legítimo de la fuerza que, aunque sea constitutivo del concepto de Estado adoptado por el derecho internacional, no siempre es empíricamente observable. Aun así, tal función de seguridad sigue asociada a la concepción weberiana de la concentración de fuerzas y el carácter perpetuo de la dicotomía del poder soberano-Estado.

La popularización del término Estado fallido fue acompañada de una ampliación en su alcance. La propagación de su uso no se produjo por el recrudecimiento de los conflictos armados o el colapso de un mayor

número de Estados, la multiplicación de los Estados fallidos fue el producto de la utilización de nuevos criterios para dotar de contenido el concepto que describe la realidad a la cual se refiere. Que un Estado sea catalogado como fallido o no, depende cada vez más de criterios referenciados en la capacidad de los países a la hora de cumplir satisfactoriamente determinados pre-requisitos de soberanía, seguridad, libertad, gestión y prestación de servicios públicos. En gran medida, se retomó sobre una nueva nomenclatura el concepto de cuasi Estado —*quasi-states*— desarrollado por Robert Jackson (1990) para explicar la fragilidad del Estado en el Tercer Mundo, al observar que el ideal de Estado moderno jamás llegó a consolidarse en todo el mundo, especialmente en Asia, África y Latinoamérica, donde las condiciones económicas, geográficas e históricas dificultaban su construcción, el ejercicio del control sobre las comunidades locales y la prestación de bienes públicos y servicios esenciales. En muchos países, la soberanía estatal jamás fue más allá de la capital y de las principales ciudades.

La generalización del término Estado fallido lo transformó en un imán semántico, causando debates sobre la aplicabilidad o no del concepto para todos los contextos estatales. Puesto que era forzado e infructífero incluir en una misma categoría analítica países tan dispares como la Somalia sin Gobierno —tipo ideal kantiano de Estado fallido—, el Paquistán de Mamnoon Husein —Estado autoritario con Ejército estructurado y sistema judicial operante, excepto en las regiones tribales y en las provincias de la frontera Noroeste— y la Colombia de Juan Manuel Santos —democracia razonablemente consolidada, a pesar de una historia continuada de violaciones al derecho internacional humanitario y del control de una guerrilla remanente sobre parte del territorio— (Marques, 2011, p. 15).

[63]

Es así que proliferan múltiples categorías que hacen referencia a la debilidad del Estado, todas ellas vistas como una antesala de la falla estatal. Se pueden mencionar algunas como: Estados débiles —*weak states*—, Estados frágiles —*fragile states*—, Estados (en vía) de falla —*failing states*—, Estados anárquicos —*anarchic states*—, Estados fantasma —*phantom states*—, Estados espejismo —*mirage states*—, Estados anémicos —*anaemic states*—, Estados capturados —*captured states*— y Estados abortados —*aborted states*— (Bilgin y Morton, 2002, p. 64); y algunos como Estados en colapso —*collapsing states*— y Estados colapsados —*collapsed states*—, que son usados con un sentido muy próximo a la definición original de Estado fallido de Helman y Rather (1992). Sin embargo, no hay claridad sobre el significado preciso de cada uno de estos términos, adoptados por diferentes autores en contextos diversos, algunos basándose en criterios normativos, en criterios positivos,

en ocasiones refiriéndose a características intrínsecas de los regímenes o a evidencias empíricas; en todo caso, parece que esos conceptos han sido, con frecuencia, usados indiscriminadamente.

Es posible trazar algunas líneas comunes en la intrincada taxonomía de la falencia estatal, todavía en desarrollo. En cuanto a los términos Estado fallido y Estado en colapso, son usualmente reservados para situaciones en las cuales el Gobierno y sus instituciones dejaron de funcionar o de existir. Expresiones como Estado frágil y Estado débil vienen siendo adoptadas para describir países que no alcanzan las expectativas weberianas de Estado, en particular respecto a la funcionalidad, y corren el riesgo de entrar en colapso. Son también usadas para algunos Estados autocráticos que, a largo plazo, son más propensos al colapso (Marques, 2011, p. 16). Para Rotberg (2004) —que adopta la graduación de Estados débiles, Estados fallidos y Estados en colapso—, los Estados débiles pueden ser divididos en dos categorías básicas, aunque algunos mezclen características de ambas: a) Estados inherentemente débiles por causa de limitaciones geográficas, físicas o económicas; b) Estados básicamente fuertes, pero temporalmente en situación de debilidad por causa de contradicciones internas, fallas en la gestión, corrupción, despotismo o ataques internos. La intensificación de esas mismas características, junto con la ocurrencia de conflictos internos y violencia direccionada al Gobierno y las instituciones públicas, caracterizan los Estados fallidos en la concepción de Rotberg, siendo tal la amplitud del concepto que el autor propone la categoría Estados en colapso, reconociendo que el rótulo de Estados fallidos abarca situaciones muy distintas y que algunos Estados están significativamente “más fallidos” que otros.

Los estudios sobre la falencia y el colapso del Estado adolecen de serios vacíos conceptuales, ya que el debate tiende a ignorar la existencia de diferentes modelos de Estado, siendo guiado por una creencia teleológica en la convergencia de todos los Estados-nación. Esto lleva a la creación de una distinción entre Estados realizados —*accomplished*—, que alcanzan el ideal weberiano, o los que ni se acercan a este y son fallidos. División que, a pesar de los esfuerzos por definir subcategorías analíticas, poco ayuda a la comprensión de la gama de experiencias concretas y disímiles de Estado que pueden ser observadas alrededor del mundo.

3. Colapso, falla o retirada de Estado: el modelo de Estado en sociedad

No se puede desconocer que el vínculo entre violencia y Estado que supo leer Weber a principios del siglo xx aún sigue influenciando la Sociología y la Teoría Política actual del Estado. El Estado se puede definir de muchas maneras, tanto en relación con su consumación como a su supuesto fracaso; sin embargo, su medio específico —la violencia— difícilmente podrá desligarse de él. Aunque resulte políticamente incorrecto afirmar que la violencia legítima es el medio específico del Estado —no el único—, es una idea que se considera casi paradigmática. Ahora, si el Estado se distingue del grupo criminal que usa la violencia es porque este último la usa sin que pueda reclamar con éxito el monopolio de tal uso, mientras que el Estado sí. ¿Cómo entender tal idea en escenarios donde el Estado convive y tiene que asumir la existencia de numerosas organizaciones que ejercen un control social efectivo sobre poblaciones y territorios formalmente pertenecientes a su jurisdicción, mientras que su otrora monopolio de la fuerza legítima es solo una presencia de fragmentos conectados de forma laxa que establecen reglas en colisión y competencia?

Una idea es clara, un enfoque de análisis que siga aferrado a la Westfalia idealizada de los Estados de Weber, poco o nada aporta al debate actual, puesto que, como lo plantea Timothy Mitchell (1991):

[65]

Los enfoques estatistas de la explicación política presentan al Estado como una entidad autónoma cuyas acciones no son reducibles a, o determinadas por, las fuerzas en la sociedad [...]. La habitual definición weberiana del Estado, como una organización que reclama el monopolio sobre el uso legítimo de la violencia, sólo [sic] es una caracterización residual. No nos dice cómo deben dibujarse los contornos verdaderos de esta organización amorfa [...]. El Estado parece quedar aparte de la sociedad de manera no problemática (p. 82).

Un escenario donde el Estado se estructure como máxima organización cohesionadora no admite la idea de fuerzas sociales que compitan en el mismo plano con su autoridad; su admisión lo presentaría como débil o padeciendo alguna de las patologías que ya se mencionaron. El Estado en tanto fuerza social que compite por el ejercicio de la dominación y prestación de bienes políticos no puede pretender mantener de forma unívoca la aspiración totalizante de dominio y cohesión permanente sobre la sociedad, toda vez que su autoridad, en la mayoría de los escenarios y situaciones, es disputada por una variedad de fuerzas sociales que la retan, la contradicen,

operan en los márgenes o conviven con ella, llegando hasta el punto de que “en algunos casos una determinada fuerza social, o una combinación de ellas, ha sido tan poderosa que los organismos centrales no fueron más que una expresión de sus perspectivas y sus intereses” (Migdal, 2011 p, 159).

El hecho de que si quieren cumplir su ideal los agentes del Estado tienen que sopesar sus acciones con respecto a los proyectos y los deseos de otras fuerzas sociales tales como la Iglesia, la insurgencia, los agentes económicos o el crimen organizado, con visiones disímiles acerca de cómo y qué tipo de relaciones se deben establecer en la sociedad, no necesariamente significaría o conllevaría su fracaso total en cuanto a la pretensión de imponer órdenes futuros; por el contrario, al observar el declive de la influencia del Estado como parte de un proceso y no como un síntoma de su inminente final, se puede ver que centrar el análisis en las respuestas sociales a las políticas del Estado parece reafirmar su importancia continuada a la hora de intentar comprender los procesos sociales en una era poswestfaliana (Raeymaekers, 2008, pp. 12-13).

[66] Como lo plantea Migdal (2011), si se quiere determinar los patrones de dominación en la sociedad no se puede abstraer del análisis de la acumulación de luchas y acuerdos en los diversos escenarios de la misma, situación que llevaría no solo a considerar la capacidad que tiene el Estado para imponerse, sino también la capacidad de otros actores de la sociedad para influenciarlo. Esto es una suerte de inversión del debate tradicional que ve como un proceso o dinámica no patológica que en algunos casos los Estados no se impongan de forma integral, o que los diversos conflictos de una sociedad conduzcan a una dominación dispersa y a la aparición de otras fuerzas, que si bien no logran la dominación a escala nacional, sí ponen en evidencia que las prácticas del Estado pueden encontrarse en lugares diferentes a este:

Lo que se necesita para entender la importancia constante de formas más “privadas” o informales de crear orden político no es tanto la reafirmación o el rechazo del Estado como tal, sino más bien un análisis detallado de las respuestas sociales a los procesos de implosión estatal; las aproximaciones básicas al funcionamiento de la autoridad y a los actores implicados en su formulación, deberían por tanto permitirnos ofrecer perspectivas adicionales sobre la lucha continua entre el Estado, la sociedad y su relación con el cambio social (Raeymaekers, 2008, pp. 13-14).

Estas situaciones parecen demandar, más bien, un análisis detallado de la dimensión interna de las relaciones de poder en contextos donde el

Estado es contestado cotidianamente; nuevas lecturas donde se preste especial atención a los actores, sus intereses y las relaciones entre los representantes de los órdenes “antiguos” y “nuevos” a la hora de producir, apropiarse y distribuir nuevos y viejos bienes políticos.

En la continua negociación del “orden” local, tres elementos continúan dominando el debate: el monopolio de la violencia —comúnmente dirigida a la provisión de seguridad—, la asignación de la riqueza —generación de bienestar público— y el asunto de la legitimidad —representación de las poblaciones locales—. Esto, en escenarios donde se combina una estatalidad supuestamente marchita y un conflicto armado violento, que ha dado margen para la formación de nuevos centros de autoridad no-estatal, que promueven nuevas estrategias de integración social, económica y política, muchas de ellas basadas en modelos no institucionales de control social, que ponen en funcionamiento arreglos y pactos entre poblaciones de base, actores armados y varias “élites” en lo local, regional y nacional (Reno, 2003, 13-15 de noviembre).

A pesar de que ninguna propuesta teórica por sí sola parece ser capaz de capturar la esencia de estas nuevas configuraciones de la política y de la violencia contemporánea, sí han producido preguntas renovadas y modelos alternativos que apelan a múltiples aproximaciones frente a la lucha continua entre las variadas fuerzas que en la sociedad buscan controlar las tres funciones nucleares que generalmente se asocian al ejercicio del poder estatal. Uno de estos modelos puede ser identificado como el modelo del Estado en la sociedad:

El modelo del estado en la sociedad [...] se concentra sobre la interacción repleta de conflicto de múltiples conjuntos de líneas de conducta formal e informal acerca de cómo comportarse, que son promovidos por diferentes grupos en la sociedad. Todos estos grupos, que usan sutiles y no tan sutiles recompensas y sanciones —incluyendo a veces la violencia más extrema— para intentar y conseguir su propósito, comprenden desde grupos informales y poco definidos de personas, hasta organizaciones altamente estructuradas con múltiples recursos a su disposición. En suma, todas las sociedades tienen batallas en curso entre grupos defendiendo diferentes versiones de cómo las personas deberían de comportarse (Migdal, 2001, pp. 11-12).

El enfoque de Migdal, considerando el Estado como campo de poder, formado por una imagen y prácticas reales de sus múltiples partes, permite comprender escenarios en los cuales la violencia se halla dispersa o el poder

del Estado encuentra una gran oposición en sus proyectos, más allá del supuesto de la debilidad estatal o su falla; pues si lo propio del Estado es ser una arena o campo de disputa, el conflicto le es inherente, que puede tener en la violencia una forma más de manifestación, por lo que su presencia no da cuenta necesariamente del fracaso. El campo estatal es un campo de fuerzas en el que se disputan, negocian, transan los proyectos de los agentes estatales con sectores sociales. Así, este campo se transforma según el resultado de esas luchas. El conflicto, lejos de evocar una patología, permite comprender la naturaleza de este campo.

La postura de Migdal permite explicar que en este campo de luchas que es el Estado sus prácticas le puedan ser arrebatadas, pero también negociadas o cedidas por su parte; igualmente, apropiadas o imitadas por actores diferentes a él. Cuando el Estado no opera o se retira, sus prácticas no tienen por qué desaparecer. La ausencia de un Estado, en determinados escenarios, no impide que se ponga en marcha una infraestructura de la violencia y el control que, a pesar de no ser la suya, puede resultar bastante efectiva y lucrativa para sus ejecutores privados. Por esto es que se puede pensar que la retirada del Estado nunca es total (Mbembe, 2011), pues aunque marque el fin de la dominación por parte del Gobierno central no así de la gobernanza, ya que “surgen nuevas formas de dominación, de rendición de cuentas y control” (Doornbos, 2002), desarrolladas por particulares.

Detrás de lo que muchos han llamado la ausencia, inoperancia o debilidad del Estado se configuran formas de poder más que usos de elementos o prácticas definitorias de aquel, pero para su provecho; fenómeno que puede ser tolerado e incluso propiciado por el Estado mismo, pues puede encontrar en actores privados no solo competidores, sino una manera de intervenir en la sociedad, ya que gestionar las zonas donde no está, a partir de su no presencia o delegación de sus atributos, puede ser una forma de control social efectiva y económica. Fragmentar la coacción puede dar cuenta de que la mejor manera en que se puede gobernar ciertos lugares pasa no por la ruptura con actores privados de violencia, sino con su concurso.

El enfoque de Migdal permite dar cuenta de la paradoja que es necesario mantener para explicar la dominación en el Estado: una imagen coherente y la sumatoria de prácticas cuyo éxito depende de las características de la sociedad a que se apliquen. Las diferencias de las sociedades son muy relevantes para ver el tipo de Estado que existe en ellas. Esto es importante porque niega la idea de que es posible que exista algo así como modelos universales de Estado; a su vez, llama la atención sobre la necesidad de

estudiar las estructuras sociales al interior de los Estados: si una estructura social tiene numerosas organizaciones sociales que ejercen un control efectivo, las capacidades de que el Estado lleve a cabo sus políticas pueden verse restringidas, por lo que tiene que hacer uso de estos poderes para su éxito —lo cual, de entrada, falsea la imagen del Estado—. Así, la pregunta por las estructuras locales y regionales del poder se hace central en este enfoque.

Esto sin duda recoge la preocupación de Michael Mann (1991; 1997) al afirmar que el estudio del Estado no puede obviar el equilibrio que se logra establecer entre los centros de poder político, las regiones y las redes segmentadas de poder. Por eso afirma Migdal (2011) que si se quiere dar cuenta de la forma en que se estructura la dominación, en especial en el Tercer Mundo, el ámbito local tiene las pistas más ricas e instructivas por el hecho de que históricamente el Gobierno y la estabilidad en estos países ha dependido de la presencia y acción de actores locales muy poderosos —señores fuertes—, sólidamente arraigados. El Estado depende mucho de ellos para llevar a cabo sus intereses. Con lo que en el Gobierno, en especial en el Tercer Mundo, pasa más por una red de relaciones Estado-sociedad, en la que buena parte de la explicación de en qué consiste se encuentra en los poderes sociales que con su presencia logran generarle estabilidad al Estado, a cambio de distintos incentivos. Más que Estados cohesivos que pueden aplicar con cierto éxito sus políticas es un control social fragmentado. Entenderlo requiere un estudio de las fuerzas de la sociedad.

[69]

A modo de conclusión

¿Cómo entender la importancia constante de formas más “privadas” o informales de crear orden político, sin afirmar que a tal práctica le sobreviene necesariamente el colapso o falla del Estado? Un análisis detallado de las respuestas sociales a los procesos de implosión estatal y las aproximaciones básicas al funcionamiento de la autoridad y a los actores implicados en su formulación, pueden brindarnos perspectivas alternas sobre la lucha continua entre el Estado, la sociedad y su relación con el cambio social. Cuestión que abordan algunos enfoques como el del Estado en sociedad, al preguntarse por el lugar que ocupan los elementos definitorios del Estado —extracción de recursos, control de población y territorio, uso de la violencia—, en cabeza de quién reposan —comerciantes, líderes de milicias y bandas criminales, élites económicas y políticas— y cómo han llegado allí. Mirada que asume el Estado no como un proceso en un solo sentido, sino como conjunto de prácticas contradictorias que a menudo actúan contra sí mismas y que: “Sirven en gran medida para definir los diferentes obstáculos a los que los actores

locales y nacionales se enfrentan en lo que se refiere a su participación en los proyectos de construcción del Estado” (Raeymaekers, 2008, p. 16).

De hecho, uno de los casos de estudio sugerentes son aquellos nuevos —o no tan nuevos— centros de autoridad no estatal basados en modelos alternativos de control social, donde la combinación de una estatalidad marchita y de conflicto armado violento a veces ha dado margen para la formación de lo que se ha llamado “paz violenta”, la cual se refiere a la diferencia relativa que normalmente impera entre largos periodos de guerra de baja intensidad y periodos aún más cortos de una “seguridad” limitada en los ámbitos físico y económico (Duffield, 2001).

[70] En tales contextos, el ambiente de los conflictos resultantes de una difusa presencia del Estado parece haber llevado a la emergencia de nuevos arreglos institucionales entre poblaciones de base, actores armados y varias “élites” en las esferas local y nacional —o regional—, que promueven nuevas estrategias de integración social, económica y política. A pesar de que ninguna designación por sí sola parece ser capaz de capturar estas “corrientes cruzadas y contradictorias”, la suscripción a las funciones del Estado, comúnmente resumidas en el monopolio de la violencia, la distribución de bienestar y la representación de la población en términos de su participación política, se presenta en mayor o menor grado sujeta a cálculos “racionales”, tanto por parte de las “élites” como de la población “de base”. De ahí que el Estado, más allá de ser una suerte de hecho consumado o inexistente y por lo tanto fallido, parece ser más un ideal al cual algunos sectores de la sociedad y los mismos agentes del Estado pueden haber aspirado, pero que raramente se ha logrado en todos sus aspectos estructurales y funcionales (Milliken y Krause, 2002, pp. 753-754).

Como lo propone Migdal (2012) con su modelo del Estado en la sociedad, en el contexto actual urge el abandono del análisis del Estado inspirado en Weber, que hasta ahora ha desconectado la teoría de la práctica. Si bien la perspectiva weberiana es útil para construir tipologías de Estados existentes —sea dentro o fuera de los contextos históricos—, se ha mostrado insuficiente a la hora de analizar el funcionamiento de la autoridad en el ámbito interno de la sociedad, cuando ciertos actores eligen no participar en operaciones relacionadas con el Estado por considerar que las estructuras estatales no valen la pena, según sus intereses y cálculos estratégicos.

Referencias bibliográficas

1. Bilgin, Pinar y Morton, Adam David. (2002). Historicising Representations of “Failed States”: Beyond the Cold-War Annexation of the Social Sciences? *Third World Quarterly*, 23 (1), pp. 55-80.
2. Chaguaceda, Armando. (2012). Reseña de “Estados débiles, estados fuertes” de Joel S. Migdal. *Perfiles Latinoamericanos*, 40, pp. 253-259. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11523037010>
3. Dogan, Mattei y Phare, Robert. (1991). *L’Innovation dans les sciences sociales*. Paris: PUF.
4. Doornbos, Martin. (2002). State Collapse and Fresh Starts: Some critical Reflections. *Development and Change*, 33 (5), pp. 798-815.
5. Duffield, Mark. (2001). *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. Londres y Nueva York: Zed Books.
6. Helman, Gerald y Ratner, Steven. (1993). Saving Failed States. *Foreign Policy*, 89, pp. 3-20.
7. Heywood, Andrew. (2002). *Politics*. Houndsmills: Macmillan.
8. Isuani, Aldo. (1984). *Tres enfoques sobre el concepto de Estado*. Recuperado de <http://www.aldoisuani.com/wp-content/uploads/2011/01/Tres-Enfoques-sobre-el-concepto-de-Estado11.pdf>
9. Jackson, Robert. (1990). *Quasi States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.
10. Jackson, Robert y Jackson, Doreen. (1997). *A Comparative Introduction to Political Science*. New Jersey: Prentice Hall.
11. Jackson, Robert y Rosberg, Carl. (1982). Why Africa’s Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood. *World Politics*, 35 (1), pp. 1-24.
12. Mann, Michael. (1991). *Las Fuentes del poder social. Vol. I*. Madrid: Alianza.
13. Mann, Michael. (1997). *Las Fuentes del poder social. Vol. II*. Madrid: Alianza.
14. Marques Fagundes, Maria Clara. (2011). Neo-patrimonialismo sem estado: 20 anos de experiências de governo na Somália. (Tesis inédita de maestría). Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília.
15. Mbembe, Achile. (2011). *Necropolítica*. España: Melusina.
16. Migdal, Joel S. (1988). *Strong societies and weak States: State-society relations and State capabilities in the third world*. Princeton: Princeton University.
17. Migdal, Joel S. (2001). *The Stated in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University.
18. Migdal, Joel S. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
19. Milliken, Jennifer y Krause, Keith. (2002). State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies. *Development and Change*, 33 (5), pp. 753–774.
20. Mitchell, Timothy. (1991). The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics. *American Political Science Review*, 85, pp. 77-96.

30. Raeymaekers, Timothy. (2008). ¿Colapso u orden? Cuestionando el colapso del estado en África. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 8. Recuperado de <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/104/95.pdf>

31. Reno, William. (2003, 13-15 de noviembre). Sovereign Predators and Non-State Armed Group Protectors. *Curbing Human Rights Violations of Armed Groups*. UBC Centre of International Relations, Vancouver.

32. Rotberg, Robert I. (2004). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton: Princeton University.

33. Scholte, Jan Aart. (1999). The Globalization of World Politics. En: Baylis, John y Smith, Steve. (eds.). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (pp. 13-30.). Oxford: Oxford University.

34. Speiser, Dunja y Handy, Paul-Simon. (2005). The State, Its Failure and External Intervention. *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, Working Paper*, 175 (5). Recuperado de http://wrap.warwick.ac.uk/1927/1/WRAP_Speiser_wp17505.pdf

35. Weber, Max. (1968). *Economy and Society*. New York: Bedminster.

36. Weber, Max. (2009). *La política como vocación*. Madrid: Alianza.

37. Vincent, Andrew. (2004). Conceptions of the State. En: Hawkesworth, Mary y Kogan, Maurice. (eds.). *Encyclopedia of Government and Politics. Vol. 1* (pp. 39-53.). London: Routledge.