

Resumen del artículo

Rediseñar el Estado mexicano: perspectivas internacionales

Achim Wennmann

La clasificación de México como un *Estado fallido* realizada por los Estados Unidos a finales del 2008, creó una respuesta emocional en México. Tomando este ejemplo como punto de partida, este artículo reseña diferentes debates académicos internacionales sobre *Estados frágiles* y la *construcción de Estado* como una forma de desmitificar las nociones de *fallo* y *colapso* de Estado para el contexto mexicano. Lo anterior es particularmente oportuno ya que hacia el inicio del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto se pueden ofrecer nuevas oportunidades para rediseñar el Estado en diferentes niveles del país. El artículo realiza un seguimiento de la evolución y el contexto histórico del discurso sobre Estados frágiles, y analiza diversas definiciones de *Estado*. Argumenta, además, que estas definiciones sufren de una desconexión histórica ilustrada por la brecha entre el supuesto de un *Estado liberal*, idealizado en las prácticas de la construcción de Estado –*state-building*–, y las pruebas históricas de la formación de los Estados europeos y africanos. La consecuencia de esta desconexión es que las políticas de reforma encuentran difícil identificar puntos de partida adicionales en la construcción del Estado a un nivel subnacional, tal como se describe en las contribuciones académicas acerca de los elementos estructurales económicos y políticos de la fragilidad de estado, los *órdenes políticos híbridos*, el mercado político y el *estado mediado*. En general, el artículo enfatiza la necesidad de distinguir entre la construcción del estado *de arriba hacia abajo* y *de abajo hacia arriba*, y propone los elementos requeridos para avanzar en el proceso de construcción de estado en México.

Palabras clave

construcción de Estado, Estados frágiles, órdenes políticos híbridos, transición política, México.

Abstract

The categorization of Mexico as a *failed state* by the United States in late 2008 created an emotional response in Mexico. Taking this instance as a starting point, this article reviews different international scholarly debates on *state fragility* and *statebuilding* as a means to demystify the notions of *state failure* and *collapse* for the Mexican context. This is particularly timely as the beginning of Enrique Peña Nieto's Presidency may provide new opportunities to rebuild the State at various levels in Mexico. The article tracks the evolution and historical context of the fragile states discourse and analyzes various donor definitions of the *State*. It also argues that these definitions suffer a historical disconnect that is illustrated by the gap between the assumption of an idealized *liberal state* in *statebuilding* practice and the historical evidence of european and african state formation. The consequence of this disconnect is that policy-makers find it difficult to identify additional entry points for *statebuilding* at the sub-national level, as described in the scholarly literature on the political and economic logics of *state fragility*, *hybrid political orders*, the political market place, and the *mediated state*. Overall, the article emphasises the need to distinguish between *top-down* and *bottom-up* *statebuilding* and proposes elements for a political process required to advance *statebuilding* in Mexico.

Keywords

statebuilding, fragile States,
hybrid political orders,
political transition, Mexico

Achim Wennmann

Centre on Conflict, Development and Peacebuilding (CCDP)

Rediseñar el Estado Mexicano: perspectivas internacionales

Introducción

A finales del 2008, un informe elaborado por el Comando de Fuerzas Conjuntas de los Estados Unidos (USJFC, por sus siglas en inglés), definió la fragilidad del Estado mexicano como una preocupación global. El informe dice:

para la Fuerza Conjunta y de hecho para el mundo, en el peor escenario, en cuanto a un colapso rápido y repentino, hay que considerar a dos grandes e importantes Estados: Pakistán y México [...] Sus gobiernos, políticos, policía y la infraestructura judicial están bajo constante asalto y presionados por bandas de delincuentes y los carteles de la droga. En los siguientes años, el resultado de este conflicto interno, tendrá un gran impacto en la estabilidad del Estado mexicano.¹

1 United States Joint Forces Command. *The Joint Operation Environment*. Virginia: USJFC, 2008, p. 36.

Mientras que el informe reconoce que México tiene “menos probabilidad” de colapsar en comparación con Pakistán, el hecho mismo de ser comparados con Pakistán y que una autoridad estadounidense haya etiquetado como *fallido* al país, provocó una respuesta emocional por parte de los políticos y varios segmentos de la sociedad mexicana.

La declaración formulada por el Comando de Fuerzas Conjuntas fue una llamada de atención en las potenciales implicaciones regionales y globales de años de erosión y violencia en México, la cuestión permanece

tan relevante como nunca ya que el país inició un nuevo sexenio. La declaración es también un recordatorio del próximo reto en cuanto a las políticas de reformar las estructuras de Estado y una invitación a que sea una prioridad entre los políticos mexicanos. Sin embargo, es importante que estos esfuerzos estén incrustados en un entendimiento diferenciado entre los significados de *fragilidad*, *falla* y *colapso*, así como en las experiencias internacionales de construcción de Estado —el *statebuilding*— y perspectivas que han surgido en las últimas dos décadas.

Este artículo tiene como propósito desmitificar la discusión en cuanto a Estados frágiles y la construcción del mismo, al revisar contribuciones selectas en el debate académico sobre construcción de Estado.² Se divide en un análisis de seis partes. La primera parte rastrea la evolución y el contexto histórico del discurso de los Estados frágiles. La segunda parte explora una serie de definiciones de los donantes, así como enfoques referentes a Estados frágiles. La tercera parte compara los conceptos actuales acerca de la *construcción de Estado* con el registro histórico de la formación de Estados en Europa. La cuarta parte explora la lógica política y económica de la fragilidad del Estado. La quinta parte presenta una serie de ayudas conceptuales para comprender la gobernabilidad en México. La sexta parte se enfoca en dos aspectos para promover una visión de construcción del Estado: la necesidad de fortalecer los procesos políticos y de pensar una nueva alianza entre políticos e investigadores, a través de los observatorios ciudadanos.

En general, el artículo tiene dos puntos principales. El primer punto es que la mayoría de los esfuerzos de construcción del Estado se han centrado en un enfoque que a propósito impone un modelo específico de Estado sobre los Estados frágiles. Por ello, se ha dedicado menos atención a los enfoques que fomentan la fusión de otras formas de autoridad política a través de un proceso de transformación progresiva. El segundo punto es que los esfuerzos para rediseñar el Estado mexicano necesitan empezar con un análisis de las múltiples formas alternativas de autoridad política, y sus funciones —para bien o para mal— en contextos específicos. Por otra

2 Este artículo se basa en una conferencia magistral en El Colegio de Jalisco, en el cuadro del Encuentro Internacional Sobre Gobierno y Administración Pública “El futuro de los Gobiernos locales”, 6 de septiembre 2012. El artículo también se basa en Achim Wennmann. *The Political Economy of Peacemaking*. Londres: Routledge, 2011; *Gasping the Strengths of Fragile States: Aid Effectiveness Between “Top-down” and “Bottom-up” State building*. Ginebra: Graduate Institute of International and Development Studies, 2010.

parte, a México le beneficiaría debatir sobre una nueva visión de Estado y los procesos políticos necesarios para lograr esta visión de manera responsable.

Al final, el objetivo sería dar algunos elementos para responder a dos preguntas: ¿en qué México quiero vivir? Y ¿cómo quiero lograr este México? Las observaciones en este artículo son necesariamente del exterior, pero el artículo busca que una mejor comprensión de lo que se discute fuera de México ayude a desmitificar la discusión aquí en cuanto a la fragilidad del Estado y la construcción del mismo.

¿Por qué hablamos sobre Estados frágiles?

El término Estado frágil se ha convertido en una forma común de definir todos los países en desarrollo, a pesar de que se trata de un fenómeno que trasciende en países con ingresos bajos, medios y altos. Usualmente el término *fragilidad* describe algo que se puede romper fácilmente, que es delicado o vulnerable. A nivel de Estado, se puede manifestar como la incapacidad del Estado para ofrecer los servicios esenciales a sus ciudadanos (fallo de Estado), la continua erosión de las instituciones políticas (colapso de Estado).³ A un nivel social, la noción de fragilidad captura la vulnerabilidad y capacidad de recuperación de las comunidades que están expuestas a factores de riesgo como conflictos armados, enfermedades y desastres naturales. Las relaciones débiles entre el Estado y la sociedad, alimentan la fragilidad al deslegitimar al Estado ante los ojos de la población e incrementan las vulnerabilidades de la sociedad frente a la violencia armada y las enfermedades.⁴

El discurso sobre los Estados frágiles surgió como consecuencia de cuatro acontecimientos interrelacionados: comprender que en la comunidad de desarrollo el efecto de la ayuda en el crecimiento económico sería mínimo si no se cambiaba la política del Estado y las instituciones de los países desarrollados; la experiencia de Estados débiles como una amenaza a la estabilidad global; las actividades para la consolidación de la

- 3 Jennifer Milliken y Keith Krause. "State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies". *Development and Change*. Oxford, Blackwell Publishers, año 33, núm. 5, 2002, pp. 753-774.
- 4 Javier Fabra Mata y Sebastian Ziaja. *User's Guide on Measuring Fragility*. Bonn: Alemania Development Institute-United Nations Development Programme, 2009, p. 5; Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*. París: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, 2008, p. 16.

- 5 Craig Burnside y David Dollar. "Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction". *Policy Research Working Paper Series*. Washington D.C.: World Bank, 1998, p. 15.
- 6 Robert Wade. "Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in Political Perspective". *New Left Review*. Londres, vol. 217, 1996, pp. 3-36; Alice Amsden, Jacek Kochanowicz y Lance Taylor. *The Market Meets its Match: Restructuring the Economies of Eastern Europe*. Cambridge: Harvard University Press, 1994.
- 7 Theda Skocpol. "Bringing the States Back In: Strategies of Analyses in Current Research". Peter B. Evans, Dietrich Rueschemayer y Theda Skocpol (eds.). *Bringing the States Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 3-37; Joel S. Migdal. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Chichester: Princeton University Press, 1988.
- 8 John Williamson, "What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?" *World Bank Research Observer*, Oxford: año 15, núm. 2, 2000, p. 262.
- 9 Paul Collier y David Dollar, "Aid Allocation and Poverty Reduction". *European Economic Review*. Oxford, Elsevier, año 46, 2002, p. 1475.
- 10 Mark McGillivray, "Aid Allocation and Fragile States", *Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States*,

paz por parte de las Naciones Unidas y los cambios en la agenda de seguridad después de la Guerra Fría. Estas perspectivas sobre Estados frágiles varían en términos de por qué y en qué contexto surgió el discurso; sin embargo, la amenaza en común es que se percibe al Estado (y no al mercado) como el instrumento que resuelve el problema. Para algunos, este problema era la pobreza y el conflicto armado, para otros era la inseguridad de los Estados o de la población.

A mediados de los noventas, muchos organismos de desarrollo reconocieron que era mejor el efecto de la ayuda para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en aquellos países con "buenas" políticas e instituciones.⁵ El enfoque sobre desarrollo de Estado, dirigido por Japón, y la reestructuración de las economías de Europa oriental, también enfatizaban que el Estado puede ser un catalizador importante en el desarrollo.⁶ Estas ideas conectaron el discurso preexistente en las ciencias sociales con el trabajo de Theda Skocpol "Bringing the States Back In", el cual fomenta el debate de la capacidad de los Estados, sus fortalezas y debilidades, y su papel como catalizadores de desarrollo.⁷ También invitan a repensar el Consenso de Washington y dedicar más atención a "las dimensiones [y] al tipo de políticas [...] que promueven y distribuyen equitativamente el ingreso así como el rápido crecimiento del ingreso".⁸ Las instituciones del Estado se convierten en oportunidades estratégicas para hacer que la ayuda en el desarrollo sea más eficaz, y hay quienes argumentan que el impacto en la reducción de la pobreza podría, de hecho, duplicarse.⁹ Han surgido nuevas iniciativas que se enfocan en la coordinación de donantes, capacidad de absorción de los países beneficiarios y en la óptima secuencia de intervenciones.¹⁰

El Estado frágil también se ha convertido en una preocupación política, debido a la creciente percepción de que la ausencia o debilidad del Estado podría ser una amenaza para la estabilidad económica. Las crisis financieras asiáticas de 1997 y 1998 expusieron los riesgos de la integración económica global y la vulnerabilidad de las economías emergentes. La crisis se explicó debido a una gobernabilidad débil y corrupta, así como

por una liberalización financiera sin un adecuado marco normativo.¹¹ Por lo tanto, la crisis subrayó la necesidad de aumentar la gobernabilidad económica y la capacidad de recuperación de los Estados para aprovechar las oportunidades de la globalización. Un razonamiento similar fue utilizado en relación con la propagación de enfermedades infecciosas, migración descontrolada y cambio climático.¹²

Con los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, los Estados frágiles también se convirtieron en una amenaza fundamental a la seguridad.¹³ Como lo ha señalado la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos del 2006: “Estados débiles y empobrecidos y áreas sin gobierno no son sólo una amenaza a su gente y una carga para las economías regionales, sino también son susceptibles a ser explotadas por parte de los terroristas, tiranos y delincuentes internacionales”.¹⁴ En cierto modo, la administración de los Estados frágiles se ha convertido en un tema “vital para la seguridad internacional, por lo que la construcción de Estado fue “fundamental para el futuro del orden mundial”.¹⁵ La percepción de los Estados frágiles como una amenaza a la seguridad sigue siendo generalizada, a pesar de que la investigación académica ha expuesto sus limitaciones. Por ejemplo, un análisis concluye que “no existe relación casual o marcada correlación entre los fallos de Estado y la proliferación del terrorismo o entre la democratización y la negación del terrorismo”.¹⁶ En América Latina, la vinculación de los Estados frágiles y la seguridad han sido utilizadas por los políticos con el fin de atraer la atención de Estados Unidos y justificar las solicitudes de ayuda militar y para el desarrollo, según lo ejemplificado por el Plan de Colombia.¹⁷ Aún más, en el contexto de Somalia, Ken Menkhaus ha dicho que:

En el cuerno de África zonas de completo colapso de Estado (es decir, Somalia), el entorno era tan complicado como no permisivo tanto para Al Qaeda como para los organismos internacionales de ayuda [...] Los operativos de Al Qaeda en el África oriental encuentran que Somalia es demasiado inseguro, destruido por las divisiones de clanes y demasiado

Londres: núms. 13-14, enero 2005, p. ii.

- 11 Robert Wade. “The Asia Debt-and-Development Crisis of 1997?: Causes and Consequences”. *World Development*. Oxford, Elsevier, año 26, núm. 8, 1998, p. 1535.
- 12 Michael Wesley. “The State of the Art on the Art of State Building”. *Global Governance*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, año 14, núm. 3, 2008, p. 372.
- 13 Stewart Patrick. “Failed States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas”. *International Studies Review*. Connecticut, University of Connecticut, Department of Political Science, año 9, núm. 3, 2007, pp. 644-662.
- 14 Presidente de los Estados Unidos de América (PUSA por sus siglas en inglés). *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: The White House, 2006, p. 33.
- 15 Francis Fukuyama. *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*. Londres: Profile Books, 2005, pp. 162-163.
- 16 Aidan Hehir, “The Myth of the Failed State and the War on Terror: A Challenge to the Conventional Wisdom”, *Journal of Interview and Statebuilding*, Londres: año 1, núm. 3, 2007, p. 328.
- 17 Monica Serrano. “US-Latin American Drug Relations: A Prognosis”. *Partnership for the Americas*. The Brookings Institution. 2008 (inédito), p. 2.

- 18 Ken Mankhaus. "State Failure and Ungoverned Space". Mats Berdal y Achim Wennmann (eds.). *Ending Wars, Consolidating Peace: Economic Perspectives*. Londres: Routledge and International Institute of Strategic Studies, 2010, p. 187.
- 19 Secretario General de las Naciones Unidas. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peacekeeping*. Nueva York: Naciones Unidas, 1992, p. 21.
- 20 Roland Paris y Timothy D. Sisk. "Introduction: Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding". Roland Paris y Timothy D. Sisk (eds.). *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. Londres: Routledge, 2009, p. 5.
- 21 Michael Barnett, Hunjoon Kim, Madalene O'Donnell y Laura Sitea, "Peacebuilding: What is in a Name?", *Global Governance*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, año 13, núm. 1, 2007, pp. 37, 42.
- 22 Roland Paris, "International Peacebuilding and the "Mission Civilisatrice", *Review of International Studies*, Cambridge: año 28, núm. 4, 2002, p. 638.
- 23 Peter Uvin e Isabelle Biagiotti, "Global Governance and the "New" Political Conditionality", *Global Governance*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, año 2, núm. 3, 1996, p. 377.

grande como desafío logístico. Como únicos extranjeros estaban fácilmente expuestos y era difícil mantener sus movimientos y actividades en secreto.¹⁸

Como resultado de estos operacionales en Estados frágiles, Al Qaeda migró a Kenia donde sus operaciones se mezclaban de una manera más fácil.

El discurso sobre los Estados frágiles también surgió en el contexto de las actividades de consolidación de la paz de las Naciones Unidas. Como parte de la "Agenda for Peace" de 1992, el Secretario General Boutros Boutros-Ghali delineó actividades alrededor de la democracia preventiva, el establecimiento y mantenimiento de la paz, y agregó una cuarta dimensión en la consolidación de la paz post conflicto como una "acción para identificar y apoyar las estructuras que tienden a fortalecer y consolidar la paz con el fin de evitar el regreso del conflicto".¹⁹ Esta comprensión de la consolidación de la paz enfatizaba la necesidad de consolidarla después de la guerra y evitar nuevos conflictos, abarcando así fines de recuperación y preventivos.²⁰

La noción de consolidación de la paz no sólo significa la eliminación del conflicto armado, sino también el logro de una paz "positiva", la creación de patrones de comportamiento y actitudes no violentas, así como la transformación de estructuras de conflicto: instituciones, actores, temas y discursos que se llevan a cabo para reproducir la violencia armada.²¹ Poco a poco la consolidación de la paz se relacionó con el Estado democrático, la economía liberal de mercado y el Estado de derecho, así como a las actividades que estimulaban el respeto a los derechos humanos, elecciones multipartidistas y normas de buena gestión pública que reducían los gastos militares.²² También se tuvieron en cuenta estos atributos de Estado para definir un nuevo tipo de condicionalidad política de compromiso internacional en Estados frágiles o en conflicto.²³

Además, el discurso de los Estados frágiles estaba relacionado con la ampliación y profundización de la agenda de seguridad después de la

Guerra Fría.²⁴ En lugar de centrarse sólo en la seguridad del Estado, se puso énfasis en los factores y condiciones que determinan la experiencia del pueblo en cuanto a inseguridad y violencia. Tal perspectiva destacó la capacidad funcional del Estado para ofrecer seguridad, bienestar y representación.²⁵ También se destacó el papel del Estado después de una serie de tragedias humanas a mediados de 1990 (especialmente en Ruanda y Bosnia), dando lugar al desarrollo de la noción de *responsabilidad de proteger* —el R2P en inglés—, en donde se pide a los Estados que protejan a sus ciudadanos contra el genocidio, crímenes de guerra, la depuración étnica y crímenes contra la humanidad.²⁶ Debates subsiguientes cuestionaron si R2P ofrecía una nueva base para una obligación internacional a intervenir, si el Estado fallaba en ofrecer funciones básicas de protección.²⁷

Este gráfico de la evolución del discurso alrededor de los Estados frágiles muestra de manera clara cómo está fuertemente conectada a contextos históricos específicos de: a) la revisión del Consenso de Washington y una mayor percepción del Estado como un optimizador del desarrollo; b) el *Estado liberal* como la forma principal de gobierno después de la Guerra Fría; y c) las disposiciones de seguridad y políticas en contra del terrorismo después del 22 de septiembre. Pero a pesar de que los contextos históricos son tan diversos, las diferentes perspectivas tienen una amenaza en común: se percibe al Estado —y no al mercado— como el instrumento clave para resolver la pobreza, conflictos armados, y la inseguridad de los Estados o de la población.

Definir y clasificar los *Estados frágiles*

La mayoría de las definiciones tienden a describir a los Estados frágiles relacionándolos con alguna noción ideal de “Estado”. Por lo general, este modelo se entiende como la conexión entre la experiencia histórica del Estado europeo con la definición clásica de Max Weber: “una organización política obligatoria con operaciones continuas será considerada un ‘Estado’ en la medida en que su personal administrativo defienda con éxi-

- 24 Barry Buzan. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- 25 Keith Krause y Oliver Jütersonke, “Seeking out the State: Fragile States and International Governance”, *Politorbis*, Estados Unidos: Swiss Department of Foreign Affairs, núm. 42, 2007, pp. 5-12.
- 26 Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (iciss por sus siglas en inglés). *The Responsibility to Protect: Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.
- 27 Oliver Jütersonke. “Conference Report”. Oliver Jütersonke y Keith Krause (eds.). *From Rights to Responsibilities: Rethink Interventions for Humanitarian Purposes*. Génova: Graduate Institute of International and Development Studies, 2006, p. 13; Alex L. Bellamy, “Conflict Prevention and the Responsibility to Protect”, *Global Governance*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, año 14, núm. 1, 2008, p. 135.

28 Colin Hay y Michael Lister. "Introduction: Theories of the State". Colin Hay, Michel Lister y David Marsh (eds.). *The State: Theories and Issues*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2006, p. 8.

29 *Ibid.*, pp. 8-9.

30 Wennmann, *Grasping the Strengths of Fragile States*, p. 16.

to la reclamación al monopolio del uso legítimo de la fuerza física en la aplicación del orden".²⁸ Las instituciones del Estado manejan los asuntos del mismo y son diferentes a los de la sociedad civil. Tienen sus propios intereses, preferencias y capacidades. La definición de Weber ha sido la razón del énfasis de la legitimidad de la fuerza utilizada para restringir a las poblaciones, estrategias del Estado para construir y sostener el uso de la fuerza, el equilibrio entre la coerción y el consentimiento de la sociedad, y los mecanismos por los cuales puede establecerse la legitimidad.²⁹

Muchas definiciones contemporáneas de la *fragilidad* del Estado destacan la continua relevancia de la caracterización del Estado dada por Weber (véase tabla 1). Las definiciones de los donantes subrayan la fragilidad como una función de la ausencia medible de atributos del Estado (instituciones), y la entrega de las funciones del mismo (seguridad, bienestar, justicia y representación). Por lo tanto, capturan la "debilidad" inherente de los Estados frágiles.

Tabla 1. Selección de las definiciones de los donantes de Estados frágiles³⁰

OCDE	Los Estados son frágiles cuando a sus estructuras les falta la voluntad política y la capacidad de proporcionar las funciones esenciales necesarias para el desarrollo, para reducir la pobreza y para salvaguardar la seguridad y los derechos humanos de sus poblaciones.
DFID	Cuando el gobierno no puede o no ofrece las funciones principales a la mayoría de la población, incluyendo a los pobres.
USAID	Se denominan Estados frágiles a una amplia gama de Estados fallidos y en recuperación, que no están dispuestos o no han podido garantizar adecuadamente
BMZ	Los Estados frágiles existen en situaciones en donde hay un bajo nivel de cumplimiento gubernamental, en donde las instituciones estatales son débiles o a punto de colapsar, y en donde el Estado o falla al desempeñar sus funciones fundamentales o ese desempeño es totalmente inadecuado.
Banco Mundial	Países bajo estrés y con bajos ingresos (Low Income Countries Under Stress o LICUS por sus siglas en inglés), son vulnerables en su capacidad para prestar servicios a sus ciudadanos, controlar la corrupción o para proporcionar suficiente voz y rendición de cuentas.

Unión Europea	La fragilidad significa que las estructuras o son débiles o están fallando, y a situaciones en que el contrato social se ha infringido debido a la incapacidad del Estado o la falta de voluntad para cumplir con sus funciones básicas, cumplir con sus obligaciones y responsabilidades en cuanto a la prestación de servicios, manejo de los recursos, Estado de derecho, acceso equitativo al poder, seguridad del pueblo y la protección y promoción de la libertad y de los derechos humanos de los ciudadanos.
---------------	---

Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido (DFID); Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID); Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Alemania (BMZ).

La mayoría de estas definiciones ponen de relieve que los Estados frágiles se caracterizan por la falta de voluntad y la capacidad para brindar las funciones primordiales de Estado. La definición del DFID se centra en la prestación de derechos en el contexto de la reducción de la pobreza, y distingue entre la capacidad y la voluntad. Estas definiciones conllevan a cuatro categorías de países que incluyen a los de buen desempeño, los débiles pero con voluntad, los fuertes pero que no responden, y los débiles y débiles como Estado, estos últimos sin la capacidad ni la voluntad para reducir la pobreza. La Agencia USAID enfatiza que no hay un camino predecible de fallo y recuperación, y que “es más importante entender qué tan rápido y lejos un país está llegando o se está encaminando hacia la estabilidad que clasificarlo como fallido o no fallido”.³¹ Mientras que el Banco Mundial tiende a comprender la fragilidad como un problema económico, la Unión Europea enfatiza la necesidad de un contrato social entre el Estado y la sociedad. A pesar de estas variaciones, las definiciones de los donantes parecen tener una tendencia a medir la fragilidad contra un tipo de Estado ideal que a su vez se convierte en la base para la clasificación de los Estados frágiles.

El supuesto de un tipo de Estado ideal como punto de referencia es el requisito por excelencia de las técnicas de mediación.³² Dependiendo de la puntuación, los Estados se clasifican entonces como fuertes o débiles, robustos o frágiles y exitosos o fallidos.³³ En estas clasificaciones, las democracias occidentales seguidas representan los Estados fuertes, robustos y exitosos, y por lo

31 Agencia para el Desarrollo Internacional. *Fragile States Strategy*. Washington D.C.: USAID, 2005, p. 1.

32 Migdal, *Strong Societies and Weak States*, p. 19.

33 Morten Bøås y Kathleen M. Jennings, “Insecurity and Development: The Rhetoric of the Failed State”, *European Journal of Development Research*, Bonn: año 17, núm. 3, 2005, p. 388.

- 34 Martin Dornboos, "State Collapse and Fresh Starts: Some Critical Reflections", *Development and Change*, Oxford: Blackwell Publishers, año 33, núm. 5, 2002, p. 808; Robert I. Rotberg. "The Failure and Collapse of Nations States: Breakdown, Prevention, and Repair". Robert I. Rotberg (ed.). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton: Princeton University Press, 2004, p. 1.
- 35 Krause y Jütersonke, "Seeking out the State", p. 5.
- 36 Robert H. Jackson. *Quasi States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp. 5 y 26.
- 37 Peter Malanczuk. *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. Londres: Routledge, 1997, pp. 75-76.
- 38 Ashraf Ghani y Clare Lockhart. *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 124-166; Kalevi J. Holsti. *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 104-108.
- 39 Rotberg, "The Failure and Collapse of Nation States", pp. 3-5.

tanto se convierten en la normativa, mientras que aquellos que se desvían de lo anterior son etiquetados como débiles, frágiles o fallidos.³⁴

Los indicadores de una fragilidad de Estado se orientan principalmente en función de la falta de capacidad del mismo para mantener un Estado empírico, en oposición a uno jurídico y de cumplir ciertas funciones estatales.³⁵ Los aspectos empíricos del Estado se refieren a la capacidad institucional, al control efectivo sobre el territorio y la población, y la relación orgánica Estado-sociedad; los aspectos jurídicos del Estado se refieren al reconocimiento jurídico internacional como Estado por parte de otros Estados o de las instituciones internacionales.³⁶ Los indicadores para medir lo anterior incluyen, por ejemplo, los requisitos mínimos del Estado establecidos en la Convención de Montevideo de 1933: una población permanente, un territorio definido, un gobierno y la capacidad de celebrar relaciones con otro Estado.³⁷ Otros también han descrito estos indicadores como: el Estado de derecho, el monopolio en el uso legítimo de la fuerza, control administrativo, manejo de las finanzas públicas, inversión en el capital humano, la creación de los derechos y deberes de la ciudadanía, la disposición de los servicios de infraestructura, la formación de los mercados y el manejo de los activos públicos.³⁸

En los últimos años, la medición de la fragilidad de los Estados se ha convertido en una operación de investigación muy común. Por ejemplo, estos esfuerzos incluyen el índice de transformación Bertelsmann, indicadores por país para política exterior, el índice de Estados fallidos, el libro mayor de la inestabilidad del conflicto y la paz, el índice de fallo de Estado y el índice de debilidad de Estado. Subyacente a estos ejercicios de clasificación, está la idea de que la fragilidad puede clasificarse según las funciones que el Estado ofrece o falla en ofrecer. Por lo tanto, la gravedad de la falla está relacionada con una jerarquía de bienes políticos, incluyendo seguridad, solución de controversias, participación y prestación de servicios sociales.³⁹

La medición de la fragilidad de Estado no se ha librado de críticas. Como sugieren los diversos proyectos enumerados anteriormente, a menudo han

sido concebidos para diferentes propósitos y usan un conjunto distinto de indicadores y métodos de clasificación que miden diferentes cosas, producen diferentes resultados y, por consiguiente, no son realmente comparables.⁴⁰ Estos índices, por lo tanto, difícilmente pueden servir como una base comparativa para definir las prioridades estratégicas para intervenciones de desarrollo.⁴¹ Sin embargo, el potencial de las clasificaciones como un instrumento de política puede mejorar si, con el tiempo, producen series comparables de medición, triangulando los resultados con análisis cuantitativos y contextuales.⁴²

Además, los índices proporcionan sólo una imagen retrospectiva de la fragilidad del Estado porque utilizan datos que capturan eventos o condiciones del pasado. Por lo tanto, es cuestionable si son capaces de captar los elementos dinámicos de fragilidad e identificar recomendaciones de política para acciones futuras. Los índices sólo establecen correlaciones, y no dan respuestas a la causa de fragilidad. En gran parte, también son incapaces de capturar los mecanismos y actores involucrados en el proceso de que el Estado sea frágil, a pesar de que sería de gran importancia para los profesionales que enfrentan la fragilidad de Estado.⁴³

Dada la prevalencia de los indicadores a nivel nacional de las clasificaciones, también es difícil evaluar las dimensiones subnacionales de la fragilidad. Sin embargo, la tendencia de los indicadores a nivel nacional no permite la identificación de variaciones subnacionales y tendencias en relación con la prestación de la seguridad, bienestar y representación. Por lo tanto, en términos de seguridad humana, las evaluaciones de los Estados frágiles deben estar menos preocupadas por cómo un Estado se compara con algún ideal ficticio del Estado, y centrarse más en “la capacidad de un Estado o disposición a actuar en modo que favorezcan el bienestar de la mayoría de los ciudadanos”. Debería también preguntarse “para quién y cómo está fallando el Estado”, y no cuáles Estados están fallando y por qué.⁴⁴

Lo que resulta es la impresión de que los índices de los Estados frágiles tienen una tendencia a concentrarse en lo que falta, en lugar de las fortalezas

40 David Carment, Stewart Prest e Yiagadeesen Samy. “Assessing Fragility: Theory, Evidence and Policy”. *Politorbis*. Estados Unidos, Swiss Department of Foreign Affairs, núm. 42, 2007, p. 15.

41 Francisco Gutiérrez Sanín, María Teresa Pinto, Juan Carlos Arenas, Tania Guzmán y María Teresa Gutiérrez. *Politics and Security in Three Colombian Cities*. Londres: London School of Economic, 2009, p. 2.

42 Krause y Jütersonke, “Seeking out the State”, p. 11.

43 *Ibid.*, p. 10.

44 Bøås y Jennings, “Insecurity and Development”, p. 386.

existentes. Cambiando los índices actuales de las debilidades a las evaluaciones de las fortalezas, se podría hacer una importante contribución para informar sobre los programas de desarrollo que se tienen.

Formación del Estado en Europa

Al analizar las definiciones y clasificaciones de los Estados frágiles, se va a dar un paso atrás por un momento para reflexionar sobre las ortodoxias de los enfoques actuales de los Estados frágiles. Esta parte tiene la intención de demostrar que no hay una vista uniforme en el análisis histórico de lo que un Estado ideal debería ser, y cómo surgió y evolucionó con el tiempo. Sin embargo, el Estado es común en nuestra época: Hall e Ikenberry recuerdan que “la mayoría de la historia humana no ha sido agraciado por la presencia de los Estados”.⁴⁵

En general los Estados son una innovación relativamente reciente para manejar la violencia, estructurar la autoridad política y apoyar al desarrollo económico. La evolución de los Estados se ha relacionado con las tendencias de fragmentación y concentración de la autoridad política. En Europa, por ejemplo, a finales del siglo xv supuestamente existieron 500 unidades políticas independientes; después, éstas se concentraron en 25 para el año 1900.⁴⁶ Desde entonces ha habido una progresiva fragmentación de la autoridad política, como se demuestra en el número creciente de Estados a nivel mundial. Una estimación sostiene que en 1914 había 55 sistemas de entidades políticas reconocidas, número que se incrementó a 59 en 1919 después del final de la Primera Guerra Mundial y la desintegración del imperio Austro-Húngaro.⁴⁷ Las Naciones Unidas comenzaron con 51 Estados asociados en 1945 y desde el 2011 tiene una membresía total de 193 más el Estado Vaticano.⁴⁸

Estas cifras enfatizan que el Estado ha sido una entidad en evolución que nunca ha sido un proyecto completo: “Desde el principio, el Estado moderno representa un ideal de territorialidad soberana a la cual los gobernantes aspiraban pero rara vez lograban”.⁴⁹ Alrededor del 3,000 a.C. en

45 John A. Hall y G. John Ikenberry. *The State*. Buckingham: Open University Press, 1989, p. 16.

46 Adrian Leftwich. “Theorising the State”. Peter J. Burnell y Vicky Randall (eds.). *Politics in the Developing World*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 212.

47 Rotberg, “The Failure and Collapse of Nation States”, p. 2.

48 Naciones Unidas. *United Nations Member States: Growth in United Nations Membership, 1945-Present*. Nueva York: Naciones Unidas, 2011.

49 Milliken y Krause, “State Failure, State Collapse, and State Reconstruction”, p. 753.

Mesopotamia, se observaron por primera vez procesos que se asemejan a las estructuras parecidas a los Estados; después en Grecia con las ciudades-Estado; y por último en Roma como la *res publica*. En general se dice que las estructuras del Estado han evolucionado en la transición de una sociedad de subsistencia nómada, y de cazadores recolectores a sociedades agrarias: “Fue la relativa inmovilidad geográfica de la producción agrícola que condujo al desarrollo de las instituciones y la infraestructura capaz de gobernar y proyectar el poder”.⁵⁰ En la América precolombina se observaron manifestaciones a unidades políticas cohesivas asemejándose a los Estados, así como en muchos territorios del Medio Oriente, Asia Central, China, Japón y en la India.⁵¹ En cierto modo, Europa se tardó en la formación de Estados.

La evolución del Estado europeo también presenta una importante diversidad. Por ejemplo, la formación de Estados entre 1100 y 1600 enfatiza que las instituciones judiciales y financieras estuvieron desde el comienzo del Estado moderno. Consecuentemente, la formación del mismo está muy vinculada a la existencia de un monopolio que imparte justicia y recolecta impuestos como al monopolio del uso legítimo de la violencia.⁵² El uso de la fuerza armada sólo se convirtió en un impulsor principal de la formación del Estado después del siglo XVI. Sin embargo esta evolución se basó en las estructuras de Estado preexistentes que habían surgido durante la edad media. Postulados como “la guerra hace Estados y los Estados hacen guerra” enfatizan las mutuas funciones de apoyo de Estado-guerra, hacer la guerra, protección y extracción.⁵³

Otros elementos que han facilitado la formación del Estado en Europa, fueron sus limitaciones geográficas para expansiones posteriores. La competencia entre las entidades estatales sobre el territorio y las oportunidades económicas reafirmaron el desarrollo de los Estados. Hay también un registro histórico de la variación de Estados en Europa como las trayectorias de los diferentes Estados de las potencias marítimas como Gran Bretaña y los Países Bajos, y las potencias terrestres como Francia y Rusia.⁵⁴

50 Hay y Lister, “Introduction”, p. 5.

51 Joseph R. Strayer. *On the Medieval Origins of the Modern State*. Princeton: Princeton University Press, 1970, p. 12.

52 *Ibid.*, p. 10.

53 Charles Tilly. *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*. Oxford: Blackwell, 1992, pp. 74-76.

54 Karen A. Rasler y William R. Thompson. *War and State Making: The Shaping of Global Powers*. Boston: Unwin Hyman, 1989, pp. 7, 18-19, 23, 208-210.

En suma, desde una perspectiva histórica, es seguro decir que el Estado ideal, que sirve como punto de referencia en los actuales debates sobre fragilidad de Estado, nunca existió realmente. Desde una perspectiva histórica, los Estados representaban compromisos pragmáticos entre los gobernantes y los grupos de interés. Tampoco surgieron en pocos años, sino más bien se necesitaron “cuatro o cinco siglos para que los Estados europeos superaran sus debilidades, resolvieran sus deficiencias administrativas y llevaran una lealtad tibia a la candencia roja del nacionalismo”.⁵⁵ Una consecuencia de esta desconexión entre las pruebas históricas y las actuales prácticas de construcción de Estado es lo que impide reconocer los múltiples órdenes políticos que existen en adición al *Estado liberal*. Esto lleva a la consideración de las lógicas políticas y económicas de la fragilidad.

55 Strayer, *On the Medieval Origins of the Modern State*, p. 57.

Lógica política y económica en Estados Frágiles

Según algunos relatos, los Estados frágiles se han caracterizado como entornos peligrosos, marginalizados y anárquicos en los cuales “redes viciosas de delincuencia, violencia y narcotráfico alimentan a poblaciones marginadas y a un descontrolado territorio”.⁵⁶ En estas situaciones, el Estado fue reemplazado “por un patrón de ciudades-Estados, Estados marginados, regionalismos nebulosos y anárquicos”.⁵⁷ Sin embargo, estas percepciones no explican los mecanismos que ordenan las relaciones políticas y sociales de los Estados frágiles. Y como éstos son muy diferentes de las expectativas de los observadores occidentales, a menudo permanecen no reconocidos o simplemente son etiquetados como “caos”.⁵⁸ Una perspectiva funcionalista sobre Estados frágiles ayuda a reconocer que el “caos” puede tener una lógica económica o política. Existen trabajos académicos vinculados principalmente con la historia de la formación del Estado africano, así como en la adaptación de élites locales a realidades locales e incentivos y presiones externos.⁵⁹

Un problema central para la formación del Estado africano fue la proyección de autoridad sobre territorios inhóspitos con una baja densidad

56 Ghani y Lockhart, *Fixing Failed States*, p. 3.

57 Robert D. Kaplan. *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*. Nueva York: Vintage Books, 2000, pp. 43-44.

58 Mark Duffield. “Globalisation, Transborder Trade, and War Economies”. Mats Berdal y David M. Malone (eds.). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder: Lynne Rienner, 2000, p. 82.

59 Patrick Chabal y Jean-Pascal Daloz. *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. Oxford: James Currey, 1999, pp. 1-2.

de población. En Europa, la demarcación de la frontera fue el resultado de las guerras con los desafíos externos. El desarrollo del traspáis se relacionaba a menudo con proteger las riquezas del Estado, y por consiguiente las trasladaban más lejos de la frontera. Este proceso no ocurrió en el África anterior a la colonización, y sólo fue a través del colonialismo que se formó el sistema de Estado con fronteras fijas. Con la descolonización, los dirigentes de los nuevos Estados independientes reclamaron plena soberanía de un traspáis distante sin nunca haber establecido un control total. El hecho de que no existía ningún desafío externo, también significó que no había ningún incentivo para construir un sistema de recaudación fiscal con el fin de defender las fronteras.⁶⁰

Esta mezcla de control incompleto en el traspáis y plenas reclamaciones de soberanía, han sido una de las explicaciones de fragilidad de Estado en África. También han sido subyacentes las estructuras de incentivos de los dirigentes de Estado:

Cuando la capacidad de los gobernantes para sacar ingresos de las exportaciones de productos básicos o de ayuda militar a gran escala, les ha permitido eludir la negociación con sus poblaciones, grandes estructuras de Estado han crecido en ausencia de importante consentimiento o apoyo por parte de los ciudadanos. La falta de fuertes vínculos entre instituciones particulares de Estado y las clases sociales más importantes dentro de la población, hace que el Estado sea más vulnerable a convulsiones contundentes de poder y cambios bruscos en la forma de gobierno.⁶¹

El resultado de estos procesos fue una base débil para las relaciones entre el Estado y la sociedad. La sociedad veía al Estado como un depredador u opresor, o algo que ocurrió en algún lugar lejano que por casualidad estaba en el mismo país.

Así, en contraste con la experiencia Europea de fuertes relaciones Estado-sociedad como base para la autoridad política, en África se evolucionó desde la regla indirecta y la potenciación de redes de élite durante el

60 Jeffrey Herbst. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press, 2000, pp. 11, 74 y 254.

61 Tilly, *Coercion, Capital and European States*, pp. 207-208.

- 62 Jonathan Di John. *Conceptualising the Causes and Consequences of Failed States: A Critical Review of the Literature*. Londres: London School of Economics, 2008, pp. 23-24.
- 63 Chabal y Daloz, *Africa Works*, p. 5.
- 64 Douglas C. North, John Joseph Wallis y Barry R. Weingast. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

colonialismo.⁶² La rápida descolonización durante las décadas de 1950 y 1960, fomentó la difusión política de patrocino ante la ausencia de independientes burocracias de Estado.⁶³

El funcionamiento de esos sistemas ha sido capturado por la noción de “órdenes de acceso limitado”.⁶⁴ En esas órdenes, las autoridades limitan el acceso a valiosas oportunidades políticas y económicas. Tales barreras permiten a los gobiernos crear un compromiso creíble entre las élites para que ellos no luchen entre sí, ya que están mejor participando en una red patrimonial que desafiando a las autoridades de manera violenta. También construyen una relación con una circunscripción más grande de seguidores a través de la disposición de protección, bienestar y justicia. El concepto contrasta con el orden de acceso “abierto”, que estructura accesos a las oportunidades políticas y económicas en términos competitivos a través de mercados, elecciones y méritos.

La diferencia entre órdenes con acceso “limitado” y “abierto”, frecuentemente permaneces sin reconocer por aquellos que intervienen en los Estados frágiles. Por ejemplo:

Las políticas de desarrollo a menudo fallan porque tratan de trasplantar elementos de un orden de acceso abierto (como la competencia, mercados y democracia) directamente a órdenes de acceso limitado. Las reformas amenazan la creación que mantiene unida a la sociedad y en muchos casos desafían la lógica misma en la cual la sociedad está organizada. No en vano la élite y demás clases sociales resisten, sabotean o derrocan esas reformas en sociedades de acceso limitado al no estar preparadas para ellas.⁶⁵

La discusión sobre la lógica de la fragilidad de Estado tiene muchos conectores en el contexto mexicano. En primer lugar, muestra que hay potencialmente mucho para aprender de otros lugares, sobre todo la forma en que entienden la naturaleza de su propio Estado. En este momento de la historia, el Estado mexicano no controla todo su territorio, y la economía

- 65 Douglas C. North, John Joseph Wallis, Steven B. Webb y Barry R. Weingast. *Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problem of Development*. Washington D.C.: World Bank, 2007, p. 5.

se enfrenta a numerosos desafíos de los sistemas de gobernabilidad no estatales, además de que tiene muchas características de lo que son órdenes de acceso “cerrados”. Esta imagen es, por supuesto, incómoda para muchos mexicanos que creen en el poder y la legitimidad del Estado mexicano, pero también describe una imagen de lo que es la situación de partida de las políticas de reforma que trabajan desde abajo hacia arriba. La siguiente parte analiza una serie de conceptos que ayudan tener un mejor entendimiento de los órdenes múltiples y superpuestos políticos y económicos que son tan comunes en los Estados frágiles.

Comprensión de la diversidad del orden político en los Estados frágiles

En los últimos años se ha producido una verdadera proliferación de trabajos que contribuyen a una mejor comprensión de los órdenes políticos en Estados frágiles. Algunos ejemplos de estos trabajos incluyen conceptos como “órdenes políticos híbridos” (*hybrid political orders*), “el mercado político” (*the political marketplace*), “el Estado mediado” (*the mediated state*), “los espacios de eficacia” (*pockets of effectiveness*), así como “los espacios sin gobierno” (*ungoverned spaces*). Mientras que la mayoría de estos conceptos se han desarrollado en relación con experiencias africanas, pueden proporcionar una gran ayuda para comprender el Estado mexicano.

Para aquellos que dudan de la composición política de los Estados frágiles, el trabajo sobre construcción de Estado de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), ofrece alguna orientación al respecto. El trabajo sobre la Política de Orientación Sobre el Apoyo a la Construcción del Estado señala que “la mayoría de los Estados del Sur pueden [...] describirse como órdenes políticos híbridos”.⁶⁶ Es una declaración notable en el sentido de que la guía oficial de los donantes enfatiza en lo que son los Estado y no se centra exclusivamente en lo que deberían de ser; reconociendo así, nuevas perspectivas sobre gobernabilidad y comunidad política en Estados frágiles.

66 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance*. París: OCDE, 2011, p. 25.

Los órdenes políticos híbridos se caracterizan por la coexistencia y traslape de formas competidoras de orden, reclamos conflictivos a la legitimidad y recursos económicos, y una base social débil. Estos órdenes políticos subrayan que el Estado no es necesariamente el único proveedor de la seguridad, el bienestar, la justicia, y la representación política. El Estado comparte la autoridad, legitimidad y capacidad con redes, líderes o instituciones tradicionales o alternativas al Estado. El término “híbrido” captura las diferentes formas de orden y gobernabilidad de lo que no es Estado.⁶⁷ Mientras que algunas veces el término de órdenes políticos híbridos se aplica a los llamados “espacios sin gobierno”, al examinar más de cerca se comprueba que no hay falta de gobernabilidad sino que falta una gobernabilidad oficial o reconocida por el Estado.⁶⁸

El trabajo de Alex de Waal sobre el “mercado político”, destaca que el patrocinio o influencia es “normal” y la gente lo adapta e instrumentaliza. Argumenta que “un cierto grado de patrocinio es normal y normativo, pero en exceso se puede considerar poco ético”.⁶⁹ También puede tener importantes funciones de transformación. Por ejemplo, puede ser reconocido como un hecho social de la vida y ser visto como legítimo por una parte significativa de la población. También hay una expectativa en la sociedad de que los dirigentes políticos usen el patrocinio para estructurar el poder político y recompensar a los seguidores. La gente se va ajustando y va teniendo más confianza en el clientelismo (que conocen), comparado con las instituciones formales de Estado (en las cuales desconfían). Aún más, algunas veces el clientelismo distribuye recursos de manera más rápida y de forma justa, comparado con la ayuda internacional o la de los servicios estatales formales. Finalmente, los acuerdos de este patrocinio son mucho más resistentes en tiempos de crisis y cuando los sistemas formales fallan.⁷⁰

El trabajo de Ken Menkhaus se extrae de su experiencia en el África oriental. El Estado mediado captura que:

67 Volker Boege, Anne Brown, Kevin Clements y Anna Nolan, “Building Peace and Political Community in Hybrid Political Orders”, *International and Peacekeeping*, Taylor and Francis, año 16, núm. 5, 2009, p. 606.

68 Vanda Felbab-Brown, “Peacekeepers Among Poppies: Afganistán, Economías Ilícitas e Intervención”, *International Peacekeeping*, Taylor and Francis, año 16, núm. 1, 2009, pp. 100-114.

69 Alex De Waal. “Fixing the Political Marketplace: How Can We Make Peace Without Functioning State Institutions?” *The Chr. Michelsen Lecture*. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2009.

70 *Ibid.*, p. 2.

El gobierno se basa en asociaciones (o al menos coexiste) de un diverso rango de intermediarios locales y con fuentes de autoridad rivales que proporcionan las funciones fundamentales de seguridad pública, justicia y manejo de conflicto [...] Los Estados mediados son intrínsecamente desordenados, contradictorios, intolerantes y constantemente renegociados; no son las mejores opciones para los gobiernos pero seguido lo mejor de las malas opciones en el contexto de Estados débiles.⁷¹

El Estado mediado destaca que cuando un gobernante o gobierno tiene poca capacidad de imponer el control sobre un territorio determinado, realidades existentes de poder fomentan mecanismos de gobernabilidad basados en acuerdos, opciones conjuntas y subcontratación de cualquier autoridad local (que no pertenece al Estado), pero que está en el poder en esa localidad en particular.

El hecho de que la capacidad del gobierno, en muchos contextos frágiles, no se distribuye por igual en todo el país no es nuevo ni sorprendente.⁷² De hecho, una breve excursión en el campo de la administración pública sugiere que espacios con capacidad de funcionamiento estatal se denominan “los espacios de eficacia”. Éstos son “organismos públicos que son razonablemente eficaces en la realización de sus funciones y en otorgar alguna noción de bien público a pesar de operar en un entorno en donde la mayoría de las organizaciones públicas son ineficientes y sujetas a depredaciones graves o clientelismo”.⁷³

La incapacidad o falta de voluntad del Estado para ofrecer de manera uniforme servicios de justicia o bienestar a una población, no significa que éstos no son proporcionados por alguien más. En muchos conceptos, las funciones del Estado han sido asumidas por pandillas, redes privadas, milicias locales, guerrillas o autoridades consuetudinarias; dejando como consecuencia la fragmentación del país en diferentes zonas de autonomía.⁷⁴ Es claro que estos actores crean sus propias inseguridades e ineficiencias, pero “en parte debido a su éxito en la inseguridad, estos grupos subestatales

71 Ken Menkhaus, “Governance Without Government in Somalia: Spoilers, State Building, and the Politics of Coping”, *International Security*, Estados Unidos: Belfer Center, año 31, núm. 3, 2006, p. 78.

72 Guillermo O’Donnell, “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin View with Glances at some Postcommunist Countries”, *World Development*, Oxford: Elsevier, año 21, núm. 8, 1993, p. 1359.

73 David K. Leonard. Where are “Pockets” of Effective Agencies Likely in Weak Governance States and Why? A Propositional Inventory. Brighton: Institute of Development Studies, 2008, p.8.

74 John Rapley, “The New Middle Ages”, *Foreign Affairs*, Estados Unidos: Council on Foreign Relations, año 85, núm. 3, 2006, p. 95.

75 William Reno. "Bottom-up Statebuilding?" Charles T. Call y Vanessa Wyeth (eds.). *Building States to Build Peace*. Boulder: Lynner Rienner, 2008, p. 143.

76 Dennis Rodgers, "The State as a Gang: Conceptualising the Governmentability of Violence in Contemporary Nicaragua", *Critique of Anthropology*, Sage journals, año 26, núm. 3, 2006, p. 317.

77 Menkhaus, "State Failure and Ungoverned Space", pp. 181-182.

78 Anne L. Clunan. "Ungoverned Spaces: The Need for a Re-evaluation". Anne L. Clunan y Harold A. Trinkunas (eds.). *Ungoverned Spaces: Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*. Stanford: Stanford University Press, 2010, p. 12.

llegan a ser la autoridad política más legítima en las áreas que controlan".⁷⁵ Por lo tanto, "la autoridad estatal imperfectamente eficaz puede verdaderamente y normativamente coexistir con otras formas de regulación social no estatales".⁷⁶

Por eso es importante alejarnos un poco de la imagen de que si el Estado no está presente, se está ante espacios "sin gobierno". En palabras de Ken Mankhaus:

Es cierto que los tramos amplios donde decenas de millones de personas viven fuera del alcance efectivo del Estado son lugares peligrosos e inseguros para vivir. Pero una mala lectura sería etiquetar estas áreas tan anárquicas. En realidad, las comunidades no son víctimas pasivas de la cara del fracaso o colapso del Estado. Ellos activamente forjan sistemas de seguridad, la ley, la disuasión de la delincuencia, la gestión de conflicto y el apoyo mutuo.⁷⁷

En suma, hay una variedad de ayuda conceptual disponible para comprender mejor el trabajo de los Estados frágiles. El trabajo empírico subyacente a estas contribuciones subraya muy bien lo que la OCDE evalúa, en cuanto a que los órdenes políticos híbridos son "normales" en la mayoría de los países frágiles. Con todo lo anterior, es tiempo de sacar de las sombras a los órdenes políticos híbridos y explorar "la mejor forma de manejarlos, explotarlos y coexistir con ellos para así proporcionar seguridad nacional y personal a sus poblaciones".⁷⁸

La literatura sobre órdenes políticos híbridos es una de las contribuciones más innovadoras para el estudio del orden político y de los Estados frágiles. En su esencia, esta literatura es una lente para estudiar la multiplicidad de órdenes políticos que existe en paralelo o en simbiosis con el Estado. Para efectos prácticos sobre la construcción del Estado, esta literatura permite identificar cómo funcionan los Estados frágiles, y cuáles son los puntos fuertes de los órdenes políticos existentes. También establece las bases intelectuales para encaminar los esfuerzos prácticos hacia

una estrategia que rediseñe el Estado mexicano, basado en lo que existe en contextos específicos en el territorio nacional. Cambiar la óptica sobre los órdenes políticos híbridos y lo que éstos representan, ofrece nuevos puntos de entrada políticos.

Construcción de Estado como proceso político

Esta parte examina las implicaciones prácticas de la construcción del Estado como un proceso político, y el papel de los observatorios ciudadanos como un espacio para la discusión de una visión sobre la construcción del Estado mexicano. Empecemos con unas observaciones sobre cómo diseñar un proceso político que tenga como objetivo renovar el Estado mexicano.

El punto de partida es colocar la construcción de Estado dentro de una lógica de transformación. Esto significa que la construcción de Estado no es sustituir de forma inmediata un orden político particular con un Estado de tipo ideal. Por el contrario, se trata de forjar nuevas coaliciones entre las partes locales interesadas, así como las comunidades, los gobiernos a diferentes niveles y la comunidad internacional. Dicho enfoque se basa en la importancia de “pactar” en los procesos de transformación⁷⁹ y forjar coaliciones “colaborativas y lo suficientemente inclusivas” para el cambio. Estas coaliciones implican a un mayor segmento de la sociedad “para restablecer la confianza y transformar instituciones y ayudar a crear un momento continuo de cambio positivo”.⁸⁰

En dicho contexto, la construcción del Estado se centra más en la capacidad existente a nivel local y reconoce que los arreglos de gobernabilidad informal pueden ofrecer servicios estatales “clásicos”, algunas veces de forma más eficiente que a través del mismo Estado. No es una obsesión por lo que le falta al Estado, sino que parte de la identificación de los bienes existentes en la política, la economía y la sociedad. Inicia desde las fortalezas y no desde las debilidades. Este enfoque considera a los órdenes híbridos como una parte integral de una transformación social más gran-

79 Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 37-38.

80 Banco Mundial. *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*. Washington D.C.: World Bank, 2011, pp. xv y xvii.

de, y no como una desviación de un tipo de Estado ideal. Reconoce que los órdenes políticos híbridos son un fenómeno común y subraya cómo estos órdenes pueden tener beneficios.

Sin embargo, la aplicación de la construcción de Estado como un proceso político no es nada fácil, y requiere de compromisos y de un fuerte liderazgo. Para que este liderazgo sea legítimo, es fundamental que la política de la construcción del Estado esté integrada en una visión más amplia en el que la población tiene un sentido de propiedad. Además, la práctica de pactar para fortalecer los procesos políticos requiere de habilidad para “navegar” en los procesos políticos, y se abstiene de empujar intereses a corto plazo sin el consentimiento público.

El considerar una nueva alianza entre políticos e investigadores a través de los observatorios ciudadanos está relacionado con este proceso. La búsqueda de información sobre factores de riesgo y sobre inteligencia situacional es un reto, tanto para los académicos como lo es para los políticos. Por ello, el modelo de “observatorios” podría fomentar la capacidad de investigación, así como para promover políticas basadas en la evidencia.⁸¹

Los observatorios no son una ficción, sino una realidad emergente. Observatorios pueden ser redes, instituciones *ad-hoc* o bien, permanentes que monitorean un aspecto específico como la violencia, los desastres, o la calidad de vida. Dependiendo de su mandato, los observatorios pueden tener la función de generar estadísticas, proporcionar análisis y asesorar a los políticos.⁸² La frecuencia de estos es ilustrada por el Sistema de Información Sobre Observatorios Ciudadanos. Este Sistema es un catálogo de 98 observatorios solamente en México, y 54 en los diferentes Estados de América Latina y en España. Guadalajara ha dado un paso importante en la dirección de un observatorio, el Observatorio Ciudadano de la Calidad de Vida de Guadalajara.

La importancia estratégica de los observatorios tiene sus raíces en sus funciones de multiplicadores, especialmente para la investigación y para asesorar políticos. Ciertamente, aunque no hay un camino predeterminado hacia un observatorio, en general estos pueden fortalecerse si:

81 Philip Davies. *Is Evidence-based Government Possible?* 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium. Washington D.C.: 2004.

82 Elisabeth Gilgen y Lauren Tracey. *Contributing Evidence to Programming: Armed Violence Monitoring Systems*. Geneva: Geneva Declaration Secretariat, 2011.

- Forman parte de un debate más amplio sobre el papel de la información y el análisis en la formulación de políticas y su vigilancia.
- Reúnen a los profesionales en la generación y el análisis de información, y promueven una capacidad para traducir resultados de investigación a un lenguaje dirigido hacia un público más amplio.
- Parten de un conjunto de métodos estándar con el fin de ser capaz de producir resultados comparables.
- Fomentan una élite política que esté dispuesta a escuchar y a cambiar la política debido a las pruebas obtenidas.

Teniendo en cuenta estos elementos estratégicos, los observatorios pueden ser un espacio en el que la visión del Estado mexicano se prepara con un importe máximo de propiedad pública. Por otra parte, los observatorios pueden servir de pesos y contrapesos para visiones competitivas, y la base de éstos son las pruebas. Al mismo tiempo, los observatorios pueden asegurar que los procesos hacia una nueva visión –y su ejecución– se llevan a cabo de manera responsable.

Pero ¿cómo diseñar un proceso político para lograr una visión del Estado de manera responsable? La experiencia de construcción de paz sugiere al menos cuatro elementos clave.⁸³ En primer lugar, es que el desarrollo de la visión se haga de la manera más consensuada posible. En segundo lugar, es que la visión sea propiedad de los diferentes segmentos de la sociedad. En tercer lugar, es que el proceso reconozca que la mesa política no puede representar a la sociedad por completo y que se requiere un mecanismo para hacer frente a los perdedores de la nueva visión. Finalmente, que la visión sea congruente con la capacidad de producir un cambio. Una visión sin la capacidad de llevarse a cabo puede ser contraproducente, en el sentido de que crea grandes expectativas en un futuro mejor, así como una gran frustración si estas expectativas no se cumplen.

83 Graeme Simpson. “Inter-peace”. *Connecting the Dots: Linking Peacemaking to Peacebuilding to Development*. Ginebra: 2010.

Conclusión

El comienzo de un nuevo sexenio es un momento oportuno para hacer frente a la erosión de la capacidad del Estado mexicano. Es también un momento oportuno para repensar cuáles son las necesidades analíticas y cuáles son las necesidades, en términos de los procesos políticos, para hacer frente a este desafío. Al final, es un momento para preguntar: ¿en qué México quiero vivir? Y ¿cómo quiero lograr esto? Este artículo ha presentado algunas ideas desde una perspectiva internacional que podrían contribuir a la reflexión sobre estas preguntas.

En este contexto, valdría la pena poner más énfasis en las oportunidades que en los problemas; también conocido en el trabajo sobre “la consulta apreciativa” o *appreciative inquiry*.⁸⁴ Es un concepto de negocios basado en la noción de que las organizaciones cambian en la forma en que preguntan o consultan. Sostiene que una organización que consulta sobre los problemas y las situaciones difíciles, seguirá encontrando más problemas y situaciones difíciles. Pero una organización que intenta valorar qué es lo mejor de sí misma, descubrirá qué funciona y qué se necesita para una transformación orientada en el futuro.

Después de una década de violencia y de inestabilidad, es oportuno centrarse en lo que funciona en México. En este sentido, apreciar lo que se hace mejor sería un buen punto de partida para lograr una nueva visión por el Estado mexicano.

Artículo recibido: 21 de junio de 2012

Aceptado: 7 de diciembre de 2012

84 Diane Whitney y Amanda Tristen-Bloom. *The Power of Appreciative Inquiry: A Practical Guide to Positive Change*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2010.