

Los estados frágiles y el retorno de la administración nativa

Mark DUFFIELD *

Ponencia presentada en el I Congreso Internacional Sobre Desarrollo Humano,
Palacio Municipal de Congresos, Madrid, 14 a 16 de noviembre de 2006

Resumen: Durante los últimos años, un número de ideas relacionadas con el trabajo en “entornos difíciles”, o que implican países descritos como “malos actores” o “estados frágiles” han entrado en el discurso político. Tratan de describir el reto del desarrollo en una época de inestabilidad global y de extendido fallo estatal. Estas ideas son similares en contenido y aquí nos referimos a ellas como el estado frágil, o el discurso sobre el estado frágil. El pensamiento de los gobiernos donantes sobre la reconstrucción de los estados frágiles se entiende como la punta de lanza de la política actual. De cualquier forma, además de explorar éste discurso, éste trabajo se basa en las suposiciones y disposiciones desarrolladas dentro de la cobertura del imperialismo liberal, en concreto, la práctica colonial del gobierno indirecto o administración nativa. En vez de ser esencialmente nuevo, el discurso sobre el estado frágil es más bien una reinscripción contemporánea de enfoques anteriores sobre el problema del espacio no gobernado. Dado el fallo histórico de semejantes tecnologías para revertir el rechazo al tutelaje occidental, en una época de guerra indefinida y de creciente insurgencia global, es tan urgente como relevante un examen crítico de esta arqueología.

Palabras clave: estado frágil, relaciones internacionales, África, desarrollo, tutela, imperialismo

Fragile States and the Return of Native Administration

Mark DUFFIELD *

Paper presented at the International Congress on Human Development
Municipal Congress Hall, Madrid, 14 – 16 November 2006

Abstract: Over the last several years, a number of ideas relating to working in “difficult environments”, or engaging countries described as “poor performers” or “fragile states” have entered policy discourse. They attempt to describe the challenge for development at a time of global instability and the widespread occurrence of state failure. In content, these ideas are similar and are referred to here as the fragile state, or fragile state discourse. Donor government thinking on reconstructing fragile states is regarded as the cutting-edge of current policy. Besides exploring this discourse however, this paper draws out its reliance on assumptions and dispositions developed within the fold of liberal imperialism; in particular the colonial practice of indirect rule or Native Administration. Rather than being essentially new, fragile state discourse is more a contemporary re-inscription of earlier approaches to the problem of ungoverned space. Given the historic failure of such technologies to reverse the rejection of Western tutelage, at a time of indefinite war and deepening global insurgency, a critical examination of this archaeology is both pressing and relevant.

Key Words: fragile state, international relations, Africa, development, tutelage, imperialism

Durante los últimos años, un número de ideas relacionadas con el trabajo en “entornos difíciles”, o que implican países descritos como “malos actores” o “estados frágiles” han entrado en el discurso político¹. Tratan de describir el reto del desarrollo en una época de inestabilidad global y de extendido fallo estatal. Estas ideas son similares en contenido y aquí nos referimos a ellas como el estado frágil, o el discurso sobre el estado frágil. El pensamiento de los gobiernos donantes sobre la reconstrucción de los estados frágiles se entiende como la punta de lanza de la política actual. De cualquier forma, además de explorar éste discurso, éste trabajo se basa en las suposiciones y disposiciones desarrolladas dentro de la cobertura del imperialismo liberal, en concreto, la práctica colonial del gobierno indirecto o administración nativa. En vez de ser esencialmente nuevo, el discurso sobre el estado frágil es más bien una reinscripción contemporánea de enfoques anteriores sobre el problema del espacio no gobernado. Dado el fallo histórico de semejantes tecnologías para revertir el rechazo al tutelaje occidental, en una época de guerra indefinida y de creciente insurgencia global, es tan urgente como relevante un examen crítico de esta arqueología.

Fragilidad e inestabilidad global

En muchos aspectos, el concepto de estado frágil es una actualización de la idea del estado “fallido” de los noventa. Tanto los estados fallidos como los frágiles tienen mucho en común. Expresan la ineficacia del estado y representan la antítesis de lo que los políticos y académicos conciben como estados eficaces, exitosos o robustos². El estado fallido denota falta de capacidad del estado, fragmentación política, exclusión social, etc. De forma similar, el estado frágil ejemplifica una soberanía débil, incluso predatoria³. La principal diferencia entre los estados fallidos y frágiles no tiene que ver con cómo se concibe la autoridad, o más bien, su

¹ TORRES, Magüi Moreno, y ANDERSON, Michael "Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction." *Documento de Trabajo nº 1 del PRDE*, Department for International Development, Poverty Reduction in Difficult Environments (PRDE) Team, Londres, 2004; DCD, "Harmonisation and Alignment in Fragile States: Draft report by Overseas Development Institute (ODI), United Kingdom." *Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States*, Encuentro en Londres, 13 y 14 de enero de 2004, Development Co-operation Directorate, OECD, París, 2004; DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, Department for International Development, Londres, 2005.

² MAASS, Gero, y MEPHAM, David, *Promoting Effective States: A progressive policy response to failed and failing states*, Institute for Public Policy Research and Friedrich-Ebert-Stiftung, London Office, Londres, 2004.

³ GHANI, Ashraf, LOCKHART, Clare, y CARNAHAN, Michael, "Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building" *Documento de trabajo 253*, Overseas Development Institute, Londres, 2005.

ausencia; la diferencia está en *las herramientas políticas* y en el sentido de la *prioridad* con las que la comunidad internacional trata ahora el territorio "ingobernado". Aunque tiene una historia anterior, el estado fallido es esencialmente un concepto de la post-Guerra Fría⁴. Durante gran parte de los noventa, los estados fallidos, especialmente en regiones de limitada importancia estratégica para occidente, generalmente figuraban entre los últimos puestos de la agenda de prioridades de la comunidad internacional. La principal herramienta política asociada al estado fallido era la ayuda humanitaria⁵. De cualquier forma, a mediados de los noventa, el estado volvió a entrar en el discurso del desarrollo como forma de fortalecer la seguridad humana. Los cambios en la naturaleza del desembolso de la ayuda, y una mejora en la percepción de su eficacia animaron esta vuelta del estado al primer plano de la política⁶. Sin embargo, es por el surgimiento de la guerra indefinida contra el terrorismo y la necesidad de fortalecer la frontera externa soberana de occidente, que este viaje se ha hecho tanto visible como necesario.

Como la ayuda humanitaria, por su naturaleza, trata de ignorar o evitar el estado, es de hecho de limitada utilidad en los estados actualmente en reconstrucción⁷. Por otro lado, el concepto de estado frágil denota una nueva voluntad por parte de occidente, por implicarse en el desarrollo de entidades estatales débiles o difuntas. A diferencia del estado fallido, el estado frágil proporciona un marco que capta muchos de los experimentos institucionales actuales, que tienen lugar bajo la rúbrica de la coherencia, en el contexto de la transición de la guerra a la paz en entornos difíciles⁸. En una época de guerra indefinida y de peligros de interconexión y circulación radical, el estado fallido ha ganado un nuevo significado. Al basarse en la lógica intervencionista de la responsabilidad de proteger, el estado frágil amplía esto hasta la *responsabilidad de*

⁴ BILGIN, Pinar, y DAVID MORTON, Adam, 2002, "Historicising Representations of 'Failed States': Beyond the Cold War Annexation of the Social Sciences?", *Third World Quarterly* 23, n° 1, ps. 55-80.

⁵ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, "Aid Instruments in Fragile States." *Documento de Trabajo n° 5 del PRDE*, Poverty Reduction in Difficult Environments Team, Department For International Development (DFID) del Reino Unido, Londres, 2005.

⁶ MCGILLIVRAY, Mark, "Aid Allocation and Fragile States", *Background Paper for the Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States*, Lancaster House, Londres, 2005.

⁷ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, "Aid Instruments in Fragile States." *op.cit.*

⁸ PRDE, "Improving the Development Response in Difficult Environments: Lessons from DFID Experience." *Documento de trabajo n° 4 del PRDE*, Poverty Reduction in Difficult Environments Team, DFID, Londres, 2004; DCD, "Harmonisation and Alignment in Fragile States: Draft report by Overseas Development Institute (ODI), United Kingdom." *op.cit.*; PICCIOTTO, Robert, ALAO, Charles, IKPE, Eka, KIMANI, Martin, SLADE y RODGER, "Striking a New Balance: Donor Policy Coherence and Development Cooperation in Difficult Environments." *A background paper commissioned by the Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships of the Development Assistance Committee of the OECD*, Global Policy Project, King's College London, Londres, 2004.

reconstruir. Denota tecnologías de gobernanza que pertenecen a la presente era de guerra indefinida, pacificación y ocupación. Como tal, el estado frágil contiene un nuevo significado de la pobreza y de la seguridad.

No hay una lista acordada global de estados frágiles; aparecen en África, el Caribe, el Pacífico, el Sudeste asiático, la región transcaucásica, etc. Tampoco se limitan a países afectados por un conflicto. El DFID define un estado frágil como “aquellos cuyo gobierno no puede o no proporcionará funciones clave para la mayoría de su población, incluso a los pobres”⁹. Aunque no hay una medida aceptada, se cree que entre cuarenta y cincuenta países con diferentes combinaciones de capacidad institucional débil y falta de voluntad política entran en esta categoría. Se estima que cerca del 16% de la población mundial vive en estados frágiles, y sin embargo colectivamente suman el “35% de la pobreza mundial, 44% de la mortalidad materna, 46% de los niños sin escolarizar, y 51% de mortalidad infantil antes de los cinco años”¹⁰. Los estados frágiles son los más “descarriados” con respecto al alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la Organización de las Naciones Unidas, que incluyen reducir a la mitad la pobreza crónica para el año 2015. Es más, su existencia amenaza la consecución de esos objetivos¹¹. Hay países en los que estadísticamente la población es más propensa a morir pronto o a vivir con enfermedades crónicas, donde es menos probable que vaya a la escuela o reciba asistencia sanitaria básica, y donde el crecimiento económico está estancado. La pobreza mundial y sus negatividades asociadas están concentradas y sobre-representadas en los estados frágiles.

Los estados frágiles no son sólo un obstáculo para la reducción de la pobreza global, también son una fuente de inestabilidad internacional. Así como el estado frágil ha sustituido al estado fallido en el discurso político que se mantuvo durante gran parte de los noventa, la idea de “conflicto” está siendo sustituida por la de “inestabilidad”. En el Reino Unido, el informe *Investing in Prevention*¹² de la Unidad de Estrategia del Primer Ministro, que complementa el trabajo sobre los estados

⁹ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.* p. 7.

¹⁰ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, “Aid Instruments in Fragile States.” *op. cit.*

¹¹ BENN, Hilary, “The Development Challenge in Crisis States.” *Speech by the Rt. Hon. Hilary Benn MP.*, London School of Economics, 2004.

¹² STRATEGY UNIT, “Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response.” *A Strategy Unit Report to the Government*, Prime Minister’s Strategy Unit, Cabinet Office, Londres, 2005.

frágiles del DFID¹³, señala éste importante cambio. Reconoce que desde su repunte en 1992 la larga tendencia progresiva a la incidencia global de la guerra civil ahora ha sido significativamente revertida, incluso en África¹⁴. Esto se explica en términos del incremento notorio en la post-Guerra Fría de las intervenciones internacionales de paz y de mantenimiento de la paz¹⁵. Sin embargo, el informe señala que la reducción a la mitad de las guerras internas desde principios de los noventa no cuenta toda la historia. A saber, que la mayoría de la reducción de la violencia organizada "se debe a su supresión o contención más que a su resolución"¹⁶. En consecuencia permanece el riesgo de un conflicto armado futuro. Por otro lado, si se adopta una visión más amplia de la seguridad humana, la situación está lejos de ser reconfortante. Aunque las muertes en los campos de batalla puedan estar declinando, una visión más amplia de la seguridad "sugiere que el número de muertes está aumentando"¹⁷. En los conflictos africanos recientes, por ejemplo, sólo en torno al 13% de media de muertes relacionadas con la guerra se atribuían directamente a la violencia física. La aplastante mayoría de las bajas resultan de los epifenómenos del conflicto: desplazamientos masivos, falta servicios sanitarios, enfermedades, malnutrición, negligencia, etcétera¹⁸. Además, estos epifenómenos se confunden con problemas más amplios de inseguridad generalizada, violencia esporádica, colapso económico, y la degradación de la salud pública y de las infraestructuras de bienestar. Cuando se tienen en cuenta otros factores, como el futuro impacto del VIH/SIDA, el creciente estrés medioambiental, el cambio climático, la competición estratégica por el petróleo y el aislamiento económico de países no-integrados, es más probable que el aumento de la inestabilidad con respecto a la pasada década "sea una característica persistente del horizonte estratégico más que un fenómeno temporal"¹⁹. La inestabilidad global puede formularse como una amenaza de insurgencia generalizada global. Desde éste punto de vista, las tecnologías de intervención y reconstrucción encapsuladas en el

¹³ TORRES y ANDERSON "Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction.", *op. cit.*, p. 3.

¹⁴ HSC, *The Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Human Security Centre, University of British Columbia, 2005; MARSHALL, Monty G., "Conflict Trends in Africa, 1956-2004: A Macro-Comparative Perspective.", *Report Prepared for the Africa Conflict Prevention Pool (ACPP), Government of the United Kingdom*, Centre for Global Policy, George Mason University, Arlington, Virginia, 2005.

¹⁵ STRATEGY UNIT, "Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response.", *op. cit.* p. 21

¹⁶ *Ibidem.* p. 22.

¹⁷ *Ibid.* p. 22. Énfasis en el original.

¹⁸ IRC, *Mortality in the Democratic Republic of the Congo: Results From a Nationwide Survey*, Septiembre-Noviembre de 2002, International Rescue Committee, Nueva York, 2003.

¹⁹ STRATEGY UNIT, "Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response.", *op. cit.* p. 24. Énfasis en el original.

estado frágil denotan el aparato contrainsurgente internacional y ampliamente civilizado de la guerra indefinida.

Se asocia los estados frágiles con la pobreza, y en consecuencia la inestabilidad. La pobreza crónica no es sólo una afrenta en el mundo actual; la inestabilidad global cuestiona la habilidad de occidente para lograr sus intereses estratégicos. En el caso del Reino Unido, la inestabilidad,

“Impide la consecución de un importante número de objetivos tanto del Reino Unido como globales – reducir la pobreza global, asegurar la protección humanitaria y promocionar los derechos humanos, combatir el terrorismo, gestionar los flujos de inmigrantes, reducir la amenaza del crimen organizado y mejorar la seguridad energética”²⁰.

Dentro de la guerra indefinida, se considera que los países inestables juegan un papel importante a la hora de permitir la operatividad de grupos terroristas internacionales. Como ejemplifica Al Qaeda en Afganistán, pueden proveer refugios para sus líderes y terrenos para el entrenamiento de los reclutas. Además, la ausencia de contrapoderes en el “territorio ingobernado” significa que las economías internacionales en la sombra pueden operar libremente²¹. De manera más general, aunque la pobreza no causa el terrorismo, puede proporcionar una base para reclutar y una justificación de la violencia²². En lo que se refiere a la cohesión social nacional, se piensa que las crisis en los países inestables son capaces de provocar corrientes de refugiados espontáneos y demandantes de asilo. Aunque los migrantes desde países inestables sólo sumaron el 20% de toda la migración al Reino Unido en 2003, estos estados “aportaron el 65% de los demandantes de asilo, y el 90% de aquellos a los que les fue concedido el asilo o permiso de estancia en el Reino Unido”. Más concretamente, dada la política de dispersión que discutiremos en el próximo apartado, en “las comunidades ya desaventajadas del Reino Unido, amplios flujos de población transitoria pueden ser perjudiciales para la cohesión social.”²³. En lo que respecta la seguridad energética, los estados confrontados

²⁰ *Ibidem.* p. 20.

²¹ *Ibid.* p. 29.

²² CAD, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action*, Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), París, 2003.

²³ STRATEGY UNIT, “Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response.”, *op. cit.* p. 28.

a la inestabilidad controlaban en 2003 el 60% de las reservas de petróleo. Se anticipa que esta proporción aumentará a lo largo de la próxima década. Al mismo tiempo, el Reino Unido se convertirá en un importador neto de gas natural en 2006 y de petróleo en 2010²⁴.

La fragilidad de la autosuficiencia

En la medida en que el estado ha vuelto al centro del discurso del desarrollo, vale la pena preguntar qué tipo de estado se está discutiendo y reconstruyendo actualmente. Uno puede asumir inmediatamente que no es el estado centralizado, industrializado, modernizado que emergió en el proceso de descolonización. Éste proyecto nacionalista colapsó hace varias décadas. La idea de seguridad humana contiene una pista con respecto a lo que se está planteando hoy cuando se promueve el buen gobierno y el estado eficaz²⁵. Se entiende a menudo que lo “humano” en la seguridad humana denota un giro progresista. Al dar prioridad a la seguridad de la gente por encima de la seguridad de los estados, parece prometer un futuro más universal e incluyente. Sin embargo, uno sólo tiene que arañar la superficie de la seguridad humana para darse cuenta de que conlleva una distinción entre estados eficaces e ineficaces. Además, los políticos dejan claro que mientras que el tiempo de la soberanía absoluta ha pasado, el estado es y seguirá siendo el principal medio para apoyar la seguridad humana. Una respuesta preliminar a la pregunta de partida es que se está dando lugar al estado de “seguridad humana”. Semejante estado ha emergido dentro de la soberanía contingente del período de la post-Guerra Fría. Según en DFID las:

“funciones más importantes del estado para la reducción de la pobreza son el control territorial, la libertad y la seguridad, la capacidad para gestionar los recursos públicos, proporcionar servicios básicos y la habilidad de proteger y apoyar las maneras en que los más pobres se mantienen a si mismos”²⁶.

Desde esta perspectiva de seguridad humana,

“los estados fuertes pueden distinguirse de los débiles en función de la provisión efectiva de bienes públicos básicos, incluyendo la seguridad, la

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ DUFFIELD, Mark, y WADDELL, Nicholas, “Securing Humans in a Dangerous World”, *International Politics*, n° 43, 2006, ps. 1-23.

²⁶ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.* p. 7.

coherencia social, los servicios básicos y la habilidad para percibir y gastar fondos"²⁷.

Dado que los estados eficaces se han hecho a sí mismos responsables de proteger la seguridad humana²⁸, aunque permanece el respeto por la integridad territorial, la soberanía sobre la vida dentro de los estados ineficaces se ha hecho internacional, negociable y contingente. Excepto en momentos de emergencia, se espera del estado ineficaz que proteja sus fronteras territoriales y mantenga el orden interno. Reflejando la visión de Harrison de la frontera soberana²⁹, sus principales funciones económicas y sociales ahora son parte de una zona maleable de negociación y construcción que vincula las organizaciones internacionales y los titulares del estado. Harrison se ha centrado en el papel formativo del Banco Mundial al configurar esta zona en función de los intereses del capitalismo global y de occidente más generalmente. La zona fronteriza es un sitio de experimentación que implica forjar una y otra vez las relaciones entre, y a través de, actores estatales/no-estatales, públicos/privados y civiles/militares. En lo que respecta el apoyar la seguridad humana, estos actores internacionales e instituciones híbridas están comprometidas con los agentes de los estados ineficaces en la financiación, diseño y provisión de las funciones económicas y sociales principales.

Para entender lo que son estas funciones principales, es importante notar que dentro del discurso político la idea de que el bienestar social colectivo es una responsabilidad del estado, tal y como reflejan las nociones europeas del estado de bienestar, brilla por su ausencia. En comparación con los sistemas de bienestar que existen en Europa, basados en seguros y prestaciones, dentro del discurso del desarrollo hay una asunción dominante y arraigada en la que las poblaciones no-occidentales se reproducen y son esencialmente autosuficientes en su bienestar general. Esta suposición es la cara oculta del desarrollo – nunca problematizada en la teoría, pero instrumental en la práctica. Forma la base por ejemplo de la idea del desarrollo sostenible. Un trabajo reciente sobre la construcción de estados eficaces hace una lista de las diez funciones principales del estado³⁰. Al reflejar la asunción general de que las poblaciones no-occidentales son autosuficientes, y por lo tanto

²⁷ TORRES y ANDERSON "Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction.", *op. cit.*, p. 3.

²⁸ ICISS/International Commission on Intervention and State Sovereignty, "The responsibility to protect", en <http://www.iciss.ca>, 2001.

²⁹ HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa: the Construction of Governance States*, Ed. Routledge, 2004, p. 26.

³⁰ GHANI, Ashraf *et. al* "Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building", *op. cit.*

no requieren formas centralizadas de regulación biopolítica, uno encuentra la agenda neoliberal de una “ciudadanía activa” emprendedora³¹. La provisión de infraestructuras tales como carreteras, agua y energía, por ejemplo, se entiende aparentemente como automática y capaz de superar por si misma “la desigualdad de oportunidades en todo el territorio de un estado y de nivelar las desigualdades entre las áreas urbanas y las rurales [y] prepara el terreno para [...] la habilidad del estado para proporcionar seguridad, control administrativo, inversión en capital humano y la formación del mercado”³². En lo que concierne al capital social, en vista del amplio consenso sobre “la importancia de la educación primaria, especialmente para las niñas”³³, el informe urge a los políticos a no descuidar el valor de la educación superior. En cuanto a la promoción de la identidad nacional y de la responsabilidad civil, cuando “la política social es percibida como un instrumento para la creación de igualdad y oportunidad, el tejido social puede formar un sentido de la unidad nacional y una creencia compartida en una identidad común, en lugar de fomentar otros modos de identidad en oposición”³⁴.

Desde este punto de vista, una identidad nacional unificada puede emerger entre poblaciones consideradas autosuficientes mediante una política de igualdad y oportunidad que utiliza los proyectos de infraestructuras, como carreteras, para establecer mercados (que reúnen a todos los grupos) y que satisface la salud básica y las necesidades educativas (de forma que todos puedan competir). Aunque ofrece pocas o ninguna ganancia de bienestar colectivo, se estima aún así que semejante política es capaz de impedir la formación de “identidades en oposición”. Al comentar el papel del desarrollo y del estado en Lesotho, James Ferguson³⁵ señala que el papel central del estado en la optimización de la vida, como se manifiesta en el papel del estado de bienestar en las sociedades de consumo de masa, está ausente en el discurso del desarrollo³⁶. Las tecnologías del desarrollo, basadas en la suposición de que la mayoría de la población es autosuficiente, no requieren que el estado desarrolle medios centralizados para sostener y gestionar la vida. Obvian la necesidad de formas de censar, monitorizar y proporcionar servicios burocráticos, habituales ahora en occidente. A modo de ejemplo, habitualmente los estados ineficaces sólo son capaces de estimar el tamaño de su

³¹ HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa... op. cit.*, ps. 106-107.

³² *Ibidem.* p.8.

³³ *Ibid.* p. 7.

³⁴ *Ibid.* p. 8

³⁵ FERGUSON, James, *The Anti-Politics Machine: 'Development', Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

³⁶ *Ibidem.* p. 274.

población con un margen de error de decenas de millones de habitantes. Esto no se debe simplemente a la falta de capacidad; es porque no necesitan saber. También es el caso que las tecnologías de bienestar basadas en la seguridad social, tal y como existen en Europa, han demostrado ser un medio eficaz para crear un sentido de la identidad nacional dentro de la sociedad de masa. Sin embargo, más que trabajar para alcanzar niveles de protección social similares a los que se disfrutaban en occidente, el desarrollo ofrece poco más que la posibilidad de la autosuficiencia. En vez de reducir la distancia entre lo que puede llamarse vida “asegurada” y “no-asegurada”, con la retórica liberal de la interiorización de los parámetros culturales, del empoderamiento y de la propiedad, el desarrollo mantiene y dirige esta división biopolítica global. El desarrollo entendido como seguridad aparece pre-configurado para reconstruir estados en los que las fuerzas centrípetas del “desarrollo existente de hecho”, asociadas con las exigencias de la autosuficiencia³⁷, separan constantemente cualquier incentivo hacia la identidad nacional.

El estado de gobernanza

El advenimiento de la guerra indefinida ha hecho más visible la amenaza de los estados frágiles y del espacio ingobernado. De todos modos, en lo que se refiere a las tecnologías prácticas de desarrollo implicadas, los estados frágiles tienen que ser vistos en relación con su opuesto. A saber, las historias de éxito declaradas por los donantes de la ayuda occidental al desarrollo. Especialmente, aquellos estados africanos que, como Uganda, Ghana, Tanzania y Mozambique, han resistido las tendencias regionales y disfrutado de niveles robustos de crecimiento económico a lo largo de la pasada década. Fortalecidos por la extendida percepción de la excepcionalidad y del fallo africano, desde finales de los noventa estos estados han sido usados para mostrar que bajo las circunstancias correctas, la ayuda puede funcionar, es decir, proporcionar crecimiento económico, estabilidad y la promesa de la reducción de la pobreza³⁸. Las circunstancias favorables son un fuerte entorno institucional y político, en el que los estados tienen la capacidad de gestionar los flujos de ayuda, y sus élites han aceptado el neoliberalismo. Reflejando el alto grado de control internacional sobre las principales funciones biopolíticas de gobierno, Graham Harrison³⁹ ha llamado a estos estados “estados de gobernanza”. Durante los noventa, la ayuda al desarrollo se hizo más selectiva, tendiendo a

³⁷ DUFFIELD, Mark, “War as a Network Enterprise: The New Security Terrain and Its Implications”, *Cultural Values* 6, nº 1 y 2, 2002, ps. 153-165.

³⁸ TORRES y ANDERSON “Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction”, *op. cit.*, p. 10.

³⁹ HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa... op. cit.*

centrarse en estos buenos actores a expensas de los malos actores. Sin embargo, a finales de la década, se pasó de sostener proyectos fuera del estado, a financiar directamente los estados de gobernanza a través de sus presupuestos. Tal vez se entienda mejor el “estado” de gobernanza como un régimen de financiación para países dependientes de la ayuda, que proporciona estabilidad a la relación donante/estado, e implica a este último en el diseño y desembolso a la vez que da al primero el control último. Éste marco es importante para comprender el consenso emergente sobre los estados frágiles. La suposición lineal de que los estados frágiles evolucionarán automáticamente hacia estados “buenos actores” (o de gobernanza) mediante las políticas actuales ha sido cuestionada. El énfasis actual está en la creación de herramientas especializadas y estructuras de ayuda para los estados frágiles como peldaños iniciales necesarios⁴⁰. El estado de gobernanza es importante porque indica el nivel de penetración y control occidental de su frontera soberana externa que la política del estado frágil está tratando de emular y, eventualmente, repetir. Respecto a esto, los futurólogos interesados en Irak y Afganistán pueden aprender mucho de los estados de gobernanza de África.

Los estados de gobernanza empezaron a estabilizarse a mediados de los noventa, después de una década de ajuste estructural dirigido por el Banco Mundial. Es decir, de reducción del estado en favor de la privatización y los mercados en expansión. Esta estabilización fue celebrada por el Banco en su rechazo del denominado Consenso de Washington que había dado forma al *ethos* coercitivo y condicional del ajuste estructural. En una charla en 1998, Joseph Stiglitz, por aquel entonces primer vicepresidente y economista jefe del Banco, admitió públicamente cincuenta años de desarrollo fallido. El ajuste estructural y las reformas de mercado fallaron porque “enfocaban el desarrollo de forma demasiado estrecha”⁴¹. Había asumido que el cambio social progresivo seguiría inmediatamente al tener la economía adecuada. Sin embargo, semejante cambio no se producía y las fuerzas tradicionales resistentes al progreso permanecían incrustadas. La situación requería un nuevo paradigma para “catalizar el cambio y transformar las sociedades en su *conjunto*”⁴². A pesar de ello, un proceso tan radical no puede imponerse no puede imponerse. Stiglitz reconoció que aunque puede que seas capaz de hacer que la gente haga lo que en realidad no querría hacer, no

⁴⁰ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, "Aid Instruments in Fragile States." *op. cit.*

⁴¹ STIGLITZ, Joseph E., "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes", Ponencia presentada en *1998 Prebisch Lecture*, Ginebra, UNCTAD, 1998.

⁴² *Ibidem*, p. 3, énfasis en el original.

puedes sin embargo hacerles pensar aquello que no creen. Por tanto, el cambio social ha de cimentarse sobre amplios procesos liberales de construcción del consenso, que promuevan la apropiación y participación. El fin del Consenso de Washington anunció lo que Harrison había llamado la era de la reforma de segunda generación o "post-condicionalidad"⁴³. Mientras que el ajuste estructural se preocupó de reducir el papel del estado, la reforma de segunda generación,

"se preocupa por la naturaleza de la acción de estado así como de su alcance: la construcción de la capacidad institucional, la reforma de la administración (o de forma más amplia del servicio público), la introducción de nuevas formas de tecnologías de la información, finanzas, gestión, recursos humanos, asistencia técnica o facilitación de la participación pública en el seguimiento, evaluación y desarrollo político"⁴⁴.

Estas reformas institucionales se interesan en la construcción de un sistema estable de contabilidad y gestión que permite a los estados dependientes de la ayuda absorber y hacer operativo el financiamiento externo y la asistencia técnica. No se trata sencillamente de un ejercicio técnico, es esencialmente político. Los donantes, el Banco, la ONU y los representantes de ONG necesitan el "tipo adecuado" de interlocutor estatal; es decir, uno que cree en las cosas que hacen. A principios de los noventa, el efecto del ajuste estructural en los estados de gobernanza emergentes había dividido de forma típica las élites nacionalistas entre facciones "antiguas" y "nuevas", las últimas resignándose a implementar las políticas del Banco. Los momentos de conflicto y tensión entre estos bandos eran "seguidos del fortalecimiento de los elementos proreforma dentro de la élite gobernante y del fortalecimiento del apoyo a estos elementos por las [instituciones financieras internacionales] y otros"⁴⁵. Desde los ochenta por ejemplo, la comunidad internacional ha estado cultivando concienzudamente una élite proreforma en Tanzania. Las medidas incluían establecer seminarios técnicos que reúnen a economistas expatriados y tanzanos, así como respaldar apoyos determinados y programas de entrenamiento. Durante los noventa, el Banco y los gobiernos donantes intervinieron para asegurar posiciones de influencia para los proreforma dentro de los ministerios clave y las compañías privadas de consultoría.

⁴³ HARRISON, Graham, "Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Case of Uganda and Tanzania", en *Development and Change* vol. 32, n° 4, ps 657-679 2001.

⁴⁴ HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa... op. cit.*, p. 18.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 37.

Estos tanzanos proporcionarían el impulso para sostener la reforma a finales de los noventa⁴⁶. Los proreforma son escépticos con respecto a las élites políticas locales, y al mismo tiempo, comparten una “forma de hacer negocio” con los donantes internacionales y las ONGs. Tienen la misma formación educativa (a menudo en universidades británicas o americanas), han sido socializados en la misma cultura profesional, y comparten el vocabulario conceptual y la comprensión del conocimiento autoritativo. Aunque esta élite formada externamente es pequeña, su poder y capacidad,

“es mejorada sustancialmente por un nivel de actividad de los actores externos en la gestión de los programas de reducción de la pobreza incrementado cualitativa y cuantitativamente. Los representantes de instituciones internacionales, gobiernos donantes y [ONG] internacionales y domésticas afectan a la rutina, son parte en la regulación y gestión del programa de reducción de la pobreza”⁴⁷.

Las políticas de ayuda dentro de los estados de gobernanza pueden decirse postcondicionales en la medida en que las élites proreforma han interiorizado los requerimientos y objetivos de la política internacional. Aunque por su propia naturaleza toda la asistencia al desarrollo es condicional, dentro de los estados de gobernanza la condicionalidad pierde su filo externo o coercitivo. La reducción de la pobreza ahora es un proyecto compartido en el que los donantes, ONG y gobiernos trabajan todos juntos. Como sucesor del ajuste estructural, un medio importante para desarrollar esta coherencia ha sido el Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza (DERP⁴⁸). Emergiendo de un largo e intenso periodo de negociaciones, los DERP se acuerdan entre los donantes y el gobierno, y los posee éste último. Presentan en cierto detalle los programas, responsabilidades y métodos de control para proporcionar crecimiento en favor de los pobres. La financiación directa a través de presupuesto, que permite a los donantes armonizarse y alinearse “detrás de enfoques de desarrollo guiados por el país”⁴⁹, ha surgido como mecanismo de financiamiento preferido en los estados de gobernanza⁵⁰. Reflejando la hegemonía del neoliberalismo, el Ministerio de Finanzas surge como la institución clave dentro

⁴⁶ PENDER, John, “Less Interests, More Influence: The Paradox of Poverty Reduction and the Redefinition of Development”, Paper presented at *SAID Workshop*, 2005. p. 11.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 12.

⁴⁸ N. d. T.: PRSP en sus siglas en inglés, que vienen de Poverty Reduction Strategy Paper.

⁴⁹ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, “Aid Instruments in Fragile States.” *op. cit.*

⁵⁰ HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa... op. cit.*, p. 90.

de los estados de gobernanza. Es el principal punto de entrada del donante en el estado, sin importar con qué servicio del Ministerio esté tratando. Mediante el financiamiento selectivo de los donantes, el Ministerio de Finanzas habitualmente tiene los mejores edificios y oficinas, los sistemas de gestión más novedosos y más informatización, lo que les permite “asegurar la prudencia fiscal en la mayor parte del estado”⁵¹.

Con la frontera soberana externa de occidente, el actual colapso de la dicotomía nacional/internacional en la imaginación política adopta una forma física dentro de las instituciones del estado de gobernanza. De forma típica, grupos o comités de donantes y ONGs internacionales se encuentran una o dos veces al mes para seguir las actividades de los principales servicios ministeriales. En función del servicio concernido, los grupos normalmente están presididos por un donante con un interés especial relevante, y las Secretarías Permanentes pertinentes u otro funcionario del gobierno se cuentan entre sus miembros. Los grupos discuten las políticas, controlan el progreso y consideran nuevas opciones de financiamiento. El funcionariado no sólo produce regularmente información para esos grupos, sino que también forma “parte de la rutina de trabajo del gobierno”⁵². Los donantes también tienen sus representantes trabajando dentro del estado como contrapartes, monitores y constructores de capacidad. De distintas maneras, los donantes y ONG “trabajan de forma rutinaria en el centro de la producción política”⁵³. En cualquier caso, en lo que concierne a Tanzania, “puede describirse como una sociedad internacionalmente gestionada y regulada”⁵⁴. Más que pensar en la comunidad internacional como si actuara externamente en esos estados, “sería más útil concebir los donantes como partes del propio estado. Esto es lo que distingue la soberana frontera de los estados de gobernanza de las de otros estados africanos”⁵⁵.

Si el “estado” ha vuelto otra vez al primer plano de la política de desarrollo occidental, entonces el estado de gobernanza proporciona los contornos de lo que ese estado puede ser. En una época de soberanía contingente, su integridad territorial se respeta. No obstante, la soberanía sobre la vida dentro de su territorio

⁵¹ *Ibidem*, p. 84.

⁵² *Ibid.*, p. 88.

⁵³ *Ibid.*, p. 90.

⁵⁴ PENDER, John, “Less Interests, More Influence: The Paradox of Poverty Reduction and the Redefinition of Development”, *op. cit.*, p. 13.

⁵⁵ HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa... op. cit.*, ps. 87-88.

ahora es internacional, negociable y contingente. Desde el momento en que su población se considera como esencialmente autosuficiente, no se estima necesaria cualquiera de las medidas centralmente administradas, redistributivas o basadas en seguros sociales para compensar las contingencias de la vida. En vez de ello, encontramos mecanismos de apoyo al presupuesto que permiten a los donantes armonizar y alinear sus contribuciones y políticas tras un enfoque del bienestar basado en la ciudadanía activa y en la apertura e incorporación de los mercados a través de las necesidades básicas. Este modelo de bienestar, esencialmente dependiente de la ayuda y privatizado, ha situado a los donantes occidentales, agencias de la ONU y ONG dentro del estado de gobernanza. En un mundo de creciente inestabilidad, semejante influencia y control se valora por encima de la corrupción y autoritarismo que estos estados exhiben con frecuencia⁵⁶. Tal y como argumenta John Pender⁵⁷, hay poca demanda interna por esta forma y nivel de implicación internacional. Después de todo, nadie en África ha votado nunca el régimen actual de desarrollo, sino que viene con el voto. Tampoco resuelve las especificidades de los problemas de desarrollo de esos estados. El desarrollo sostenible rompe con la noción de mejora material; como modelo de gestión de la pobreza, su objetivo último es una homeostasis de las necesidades básicas. Después de una década de liderazgo internacional, Tanzania por ejemplo “muestra poco dinamismo doméstico para mejorar los estándares materiales de vida”⁵⁸. Cuando Stiglitz⁵⁹ relanzó el desarrollo hace casi una década al señalar un futuro postcondicional, concluyó su ponencia planteando una pregunta acerca de la “transformación de qué tipo de sociedad, y con qué fines?”⁶⁰. Es una pregunta que dejó sin respuesta.

El estado frágil y el liberalismo imperial

Los estados frágiles son espacios ingobernados que en el discurso político existen como un conjunto de prescripciones técnicas cuyo efecto sería transformarlos eventualmente en estados de gobernanza. Si el estado de gobernanza es un régimen de financiación que provee estabilidad a la relación donante/estado en los países dependientes de la ayuda, un estado frágil puede entenderse como un espacio ingobernado que carece de la capacidad de convertirse en dependiente de

⁵⁶ *Ibidem*, ps. 93-94.

⁵⁷ PENDER, John, “Less Interests, More Influence: The Paradox of Poverty Reduction and the Redefinition of Development”, *op. cit.*

⁵⁸ *Ibidem*, p. 16.

⁵⁹ STIGLITZ, Joseph E., “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes”, *op. cit.*

⁶⁰ *Ibidem*, p. 29.

la ayuda, y por tanto de convertirse en una parte de la frontera soberana occidental. Al desarrollar el enfoque actual hacia los estados frágiles, la política ha tendido a trabajar de modo opuesto a la naturaleza y los tipos de flujos de la ayuda que se argumenta han beneficiado a los “buenos actores” en el pasado. Como consecuencia de la preferencia por parte de los donantes de financiar estados que ya son una buena inversión en desarrollo, los estados frágiles han sido descuidados. Según una medición del Banco Mundial que ordena los estados en función de sus capacidades y rendimientos, el 40% de los actores más pobres suma sólo el 14% de la ayuda bilateral. Sin embargo, el 40% de los mejores actores absorbe cerca de los dos tercios de esta⁶¹. Además, la ayuda que reciben los estados frágiles es volátil, determinada por las crisis y carente de armonización⁶². Desde una perspectiva institucional, la ayuda recibida también es ineficaz. Hay una tendencia entre los donantes y ONG a establecer estructuras paralelas que replican y socavan los sistemas del estado más que potenciarlos. En gran medida se trata de asistencia humanitaria que “es proporcionada fuera de las estructuras del estado”⁶³. Carentes de capacidad, los estados frágiles no pueden satisfacer los requerimientos de auditoría y responsabilidad de los donantes, ni pueden absorber la ayuda ni desembolsarla de una forma responsable. En otras palabras, la sabiduría convencional sostiene que los estados frágiles son “huérfanos de la ayuda” que han sido excluidos de lo que ahora es “nuevo y mejor” dentro de la política de desarrollo. De ello deriva que el problema de los estados frágiles pueda resolverse incrementando los flujos de buena ayuda al desarrollo, es decir, a largo plazo y predecible, armonizada correctamente y alineada en torno a mecanismos apropiados que trabajan progresivamente para incrementar la capacidad, propiedad e identidad del estado.

Aunque parece nuevo, debería señalarse que es reinventado periódicamente, y que éste ha sido el objetivo principal de la política occidental de ayuda al desarrollo desde los años cincuenta⁶⁴. Asimismo, por su relación con la seguridad y la defensa del modo de vida occidental, uno también puede ver una arqueología más profunda dentro del discurso del estado frágil. Si el estado de gobernanza proporciona un ideal de dependencia de la ayuda ordenada, el espacio ingobernado constituye un reto agudo para la gobernanza liberal. Aparte de la volatilidad y falta

⁶¹ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.* p. 12.

⁶² GHANI, Ashraf *et. al* "Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building", *op. cit.* ps. 10-12.

⁶³ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.* p. 12.

⁶⁴ EASTERLY, William, "The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid", *Journal of Policy Reform* 5, n° 4, 2002, ps. 223-250.

de coherencia dentro del sistema de ayuda, hay una ausencia de la capacidad administrativa y, aún más importante, *una carencia del tipo adecuado de interlocutor estatal*. De cualquier forma, en la medida en que la amenaza desde el espacio ingobernado a la seguridad es vieja y recurrente, incluyendo su existencia durante el encuentro colonial con la insurgencia nacionalista, es posible descubrir dentro del discurso sobre el estado frágil una adaptación de los principales inquilinos del imperialismo liberal anterior. En concreto, hay una afinidad orgánica entre el discurso sobre el estado frágil y la práctica colonial liberal del gobierno indirecto o, tal y como se conocía más formalmente dentro de Imperio Británico, administración nativa. El gobierno indirecto representaba una ruptura radical con el gobierno directo militarizado y a menudo genocida, habitual durante el denominado Nuevo Imperialismo de las últimas décadas del siglo diecinueve⁶⁵. Implicaba el rechazo de un modelo de progreso único y jerárquico, que daba forma a las ideas contemporáneas de darwinismo social basado en la raza. Las virtudes del gobierno indirecto eran expresadas de forma convincente, por ejemplo, en el trabajo de los grandes imperialistas liberales como John A. Hobson⁶⁶, Edmund Morel⁶⁷, y Lord Lugard⁶⁸. El gobierno indirecto surgió en partes de la India a finales del siglo diecinueve. Por ejemplo, en la restauración del gobierno principesco en Mysore, antes de extenderse ad hoc por otras regiones del Imperio Británico, como en el protectorado sobre Basutolandia en el sur de África y el desarrollo de las industrias del coco y del aceite de palma de África occidental. Sin embargo, hacia 1920, animados por la formación de la Liga de Naciones, el gobierno indirecto fue formalizado como administración nativa⁶⁹. También se experimentaron variantes del gobierno indirecto más allá del Imperio Británico, como mecanismo biopolítico para controlar las poblaciones autosuficientes, por ejemplo en la oficina para los Asuntos Indios de Estados Unidos durante los años treinta y cuarenta del siglo XX⁷⁰.

Para interpretar el discurso del estado frágil como una reinscripción de la administración nativa, se discutirán las prescripciones políticas actuales bajo tres encabezados: *la cultura y los límites del gobierno, la necesidad del despotismo, y*

⁶⁵ HOBSON, John A., *Imperialism: A Study*, George Allen and Unwin Ltd., Londres, 1938 [1902].

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ MOREL, Edmund D., *The Black Man's Burden*, The National Labour Press Ltd., Manchester y Londres, 1920.

⁶⁸ LUGARD, Lord, *The Dual Mandate in Tropical Africa*, Londres, Frank Cass, 1965 [1922].

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ COOKE, Bill, "A New Continuity With Colonial Administration: Participation in Development Management", *Third World Quarterly* 24, n° 1, 2003, ps. 47-61.

ajustando el gobierno a la cultura. Cada una de estas secciones se abrirá con unos breves comentarios sobre la práctica colonial liberal.

La cultura y los límites de gobierno

La administración nativa o gobierno indirecto surgió de las consecuencias imprevistas del Nuevo Imperialismo de finales del siglo diecinueve. En lo que concierne el Reino Unido por ejemplo, si lo comparamos al Viejo Imperio de colonias autogobernadas como Canadá, Australia y Nueva Zelanda, representó la adquisición de franjas de territorio tropical y subtropical que contenían “amplias poblaciones de salvajes o «razas inferiores»; incluso en el futuro lejano, de entre ellas pocas incrementarían el área de la sólida vida colonial”⁷¹. En otras palabras, legó un problema de gobierno que, a pesar del lenguaje biológico de la raza, aún se reconoce en el discurso sobre el estado fallido y frágil. De hecho, aunque las épocas de colonialismo e independencia intervienen entre el presente y ésta enunciación, la localización espacial de esta “vida defectuosa” y los espacios ingobernados de la fragilidad estatal permanecen ampliamente inalterados. A la hora de resolver el problema de la vida política defectuosa, el gobierno indirecto era la herramienta elegida del liberalismo.

La administración nativa encarna el principio de que “el progreso tendrá lugar cada vez más en el plano cualitativo, con un cultivo más intenso tanto de los recursos naturales como de la vida humana”⁷². En lo que ahora podemos reconocer como un precursor del multiculturalismo, hay en realidad muchos modelos o estándares de progreso más que uno sólo. Edmund Morel, por ejemplo, argumenta que las diferencias en la humanidad deben de tenerse en cuenta a la hora de considerar el crecimiento estable de la identidad nacional. Además, animar “la apertura de los procesos mentales con peldaños graduales es el único método con el que el ejercicio de las prerrogativas imperiales se justifica moralmente”⁷³. Un elemento central del desarrollismo evolutivo del gobierno indirecto era el lograr un entendimiento directo de los ciudadanos concernidos. Se fomentó el estudio de sus lenguajes, costumbres y organización social mediante, por ejemplo, la emergente disciplina de la antropología. Semejante conocimiento animó la confianza al promover la tolerancia nacida de una comprensión más profunda. Los

⁷¹ HOBSON, John A., *Imperialism: A Study*, *op. cit.*, p. 124.

⁷² *Ibidem*, p. 235.

⁷³ OREL, Edmund D., *The Black Man's Burden*, *op. cit.*, p. 205.

administradores expertos podían dar un “concepto más amplio a los poderes mentales latentes y potenciales espiritualidades” de los sujetos⁷⁴.

Reproduciendo el anterior legado liberal de John S. Mill, la administración nativa y el discurso del estado frágil repiten la identificación liberal entre cultura o carácter social y existencia política⁷⁵. Aunque la demanda de que los administradores y profesionales comprendan las sociedades en las que trabajan es tan vieja como la propia relación imperial, sin embargo es redescubierta periódicamente como el *súmmum* de la política eficaz⁷⁶. Forma la base, por ejemplo, del enfoque de los “pautas de cambio” del DFID⁷⁷, cuyos elementos clave en lo que respecta los estados frágiles son:

“la necesidad de comprender la historia de un país y de su población, quién detiene el poder y cómo se negocia y usa, las «reglas del juego» informales (por ejemplo, cómo las redes de patronazgo operan en el gobierno y los negocios), la relación entre estos y las instituciones formales (como nombramientos en el ejecutivo y el judicial)”⁷⁸.

Aunque la antropología puede ser institucional más que social, la intención es la misma: establecer los límites de la existencia política; y una vez decididos, seleccionar los medios más apropiados de mejora. No obstante, es en relación con el estatus de la existencia política que encontramos la principal diferencia entre la administración nativa y el estado frágil. Como estrategia de seguridad, el gobierno indirecto trató de organizar y desplegar las fuerzas del interior contra la extensión del nacionalismo urbano⁷⁹. El liberalismo colonial se presentaba como un *amigo*, siempre y cuando la sociedad tribal estuviera en la órbita del gobierno. Sin embargo, en una época de guerra global indefinida, el territorio ingobernado de los estados frágiles se presenta de forma diferente. En la medida en que contienen un gran número de los pobres crónicos del mundo, si no se hace algo para promover estados más eficaces “no tendremos esperanza de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No habrá esperanza de aliviar la pobreza absoluta. No habrá

⁷⁴ *Ibidem*, p. 241.

⁷⁵ JAHN, Beate, “Barbarian thoughts: imperialism in the philosophy of John Stuart Mill”, *Review of International Studies*, nº 31, 2005, ps. 599-618.

⁷⁶ CAD, *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*, Comité de Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), París, 1997.

⁷⁷ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.* p. 12.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 14

⁷⁹ MACMICHAEL, H. A., *Indirect Rule For Pagan Communities, 1923* y MACMICHAEL, H. A., *The Anglo-Egyptian Sudan*, Faber and Faber, Londres, 1934.

esperanza de reducir la mortalidad infantil. No habrá esperanza de detener el azote del VIH/SIDA⁸⁰. Dada la forma del estado frágil – o más bien de sus funcionarios – las causas de la pobreza, y por tanto de la inestabilidad global, cristalizan en un *enemigo*.

Con el fin de definir al enemigo, el discurso del estado frágil contiene la advertencia que los estados frágiles tienen la *responsabilidad de desarrollarse*. Para la política de ayuda, los entornos difíciles son esos países “en los que el estado es incapaz o *no quiere* controlar los recursos domésticos e *internacionales* de forma eficaz para la reducción de la pobreza⁸¹. Si los estados frágiles tienen que convertirse en buenos ciudadanos globales, es decir, en “entornos fáciles” para que operen en ellos las organizaciones internacionales de ayuda, los funcionarios del estado tienen que tener la voluntad de usar la ayuda internacional de forma efectiva para la reducción de la pobreza. Aunque la necesidad de entender la sociedad es un axioma de la política de desarrollo para actuar sobre ella, lo que señala que el discurso del estado frágil está operando dentro del marco de la guerra indefinida es la voluntad de aceptar que el desarrollo no es sólo un problema técnico, *es político*. Hay “una aceptación creciente de la necesidad de comprender los incentivos políticos y las instituciones que afectan a las posibilidades de reforma⁸². Esto implica “una comprensión excelente de la economía política⁸³. En relación a los estados frágiles, el enfoque de los principios para el cambio del DFID implica distinguir entre amigo y enemigo en términos de la voluntad de aceptar ayuda y guías externas.

“Los estados eficaces dependen del liderazgo político equipado con las aptitudes para gestionar intereses en conflicto, acordar políticas eficaces y apoyar el cambio estructural. Ahí donde las instituciones son débiles, a menudo dominan las personalidades. *En los peores casos, los líderes predadores no controlados por constreñimientos institucionales pueden robar la propiedad, matar personas, y arruinar la economía.*”⁸⁴

⁸⁰ BENN, Hilary. 2004. “The Development Challenge in Crisis States.” *Speech by the Rt. Hon. Hilary Benn MP.*, London School of Economics .

⁸¹ TORRES y ANDERSON “Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction”, *op. cit.*, p. 3, énfasis añadido.

⁸² DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.* p. 14.

⁸³ PRDE, “Improving the Development Response in Difficult Environments...” *op. cit.*, p. 9.

⁸⁴ *Ibidem*. P. 15, énfasis añadido.

Con tal de que exista el tipo de interlocutor adecuado, trabajar en entornos difíciles implica “apoyar los esfuerzos del socio para crear las condiciones para la estabilidad política, ayudar a construir la capacidad de gobierno, promover el compromiso político con un entorno político más fuerte”⁸⁵. Mientras que la administración nativa usó la antropología para comprender la sociedad tribal, el discurso sobre el estado frágil descansa en la economía política⁸⁶. Una vez que se puede distinguir al amigo del enemigo, trabajar en estados frágiles es un proceso de construcción de alianzas con el primero. En los estados de gobernanza, una década de socialización mediante el compromiso selectivo ha producido a mediados de los noventa una pequeña pero influyente élite proreforma. Los estados frágiles carecen a menudo de esta historia. Aunque los actuales programas de reconstrucción en Irak y Afganistán también dependen de que las élites proreforma ocupen puestos clave en la administración transitoria, en vez de ser formadas en el trabajo como en los estados de gobernanza de África, han surgido prefabricadas principalmente de la diáspora iraquí y afgana. Antes de su retorno ya habían sido socializados en el neoliberalismo de las salas de reuniones, oficinas y ciudades universitarias de Europa y América⁸⁷.

Como guía para la comprensión de la gama de posibles entornos difíciles (o tal vez “enemigos”), los documentos políticos dan a menudo una tipología de los estados frágiles basada en diferentes combinaciones de capacidad administrativa y voluntad política. Por ejemplo, el DFID⁸⁸ enumeró cuatro amplios tipos de estados ineficaces: los “buenos actores” (en los que se incluiría los estados de gobernanza), los “débiles pero voluntariosos”, los “fuertes pero insensibles/represivos” y los “débiles-débiles”⁸⁹. A pesar de estos intentos de demostrar flexibilidad política y aceptación de las diferencias entre las sociedades, la centralidad de las élites proreforma en el proceso de desarrollo vence los análisis sociales detallados y las prescripciones técnicas robustas; sin el tipo adecuado de interlocutor, nada va a ocurrir. A pesar de basarse aparentemente en la premisa sobre la diferencia cultural y la pluralidad, descansa sobre una vieja división de la humanidad en dos

⁸⁵ PRDE, “Improving the Development Response in Difficult Environments” *op. cit.*, p. 6.

⁸⁶ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.* p. 14.

⁸⁷ HERRING, Eric, y RANGWALA, Glen, “Iraq, Imperialism and Global Governance”, en *Third World Quarterly* 26, n° 4-5, 2005, ps. 667-683; SUHRKE, Astri, “The Limits of Statebuilding: The Role of International Assistance in Afghanistan”, Ponencia presentada en el *International Studies Association Annual Meeting*, International Studies Association, San Diego, 2006.

⁸⁸ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.*; véase también TORRES y ANDERSON “Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction”, *op. cit.*

⁸⁹ *Ibidem*, ps. 7-8; véase también TORRES y ANDERSON “Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction”, *op. cit.*, ps. 17-18.

grupos principales, “uno que se asume como universalista y progresista, y el otro que se supone irremediabilmente particularista y primitivo”⁹⁰.

La necesidad del despotismo

Desde sus orígenes, el liberalismo ha sido caracterizado por una paradoja recurrente. Aunque incorpora una voluntad de gobernar en nombre de las personas, libertades y derechos, acepta rápidamente el gobierno despótico siempre y cuando el resultado último pueda plantearse como progresista y desarrollista. Esta paradoja formó la base, por ejemplo, del apoyo liberal activo al imperialismo durante el siglo diecinueve⁹¹. Al tratar el problema del estado frágil, la necesidad de abrazar el despotismo dirige de nuevo el discurso político, especialmente por la escasez de interlocutores aceptables. Por ejemplo, Torres y Anderson⁹² cuestionan por ser poco fiable y discutible cualquier definición del fallo del estado que recurra a una inhabilidad para generar apoyo legítimo. Argumentan que la legitimidad y efectividad están ambiguamente conectadas. La legitimidad débil no equivale automáticamente a capacidad débil. Además, la legitimidad puede fortalecerse retrospectivamente persiguiendo políticas de crecimiento y reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, no hay evidencia clara de que la legitimidad tenga que ver con la participación política. Se puede argumentar que en muchos estados neopatrimoniales “es precisamente la persecución de la legitimidad la que ha hecho del estado un socio débil en la reducción de la pobreza”⁹³. El abrazo liberal al despotismo se manifiesta hoy elocuentemente en el concepto revelador del DFID⁹⁴ de “gobernanza suficientemente buena”. Las reformas de gobernanza necesitan ser alcanzables y adecuadas a su contexto. A medio plazo, puede necesitarse ejercer el realismo si se tiene que alcanzar el desarrollo y la estabilidad a largo plazo.

“La gobernanza «suficientemente buena» trata de estados eficaces que cumplen determinadas funciones básicas, que incluyen proteger a las personas frente al daño y proporcionar un marco económico para permitir que se sostengan a sí mismas. Puede implicar prácticas que no existirían en un gobierno ideal – la corrupción puede ser habitual, el equipo puede carecer de

⁹⁰ BALIBAR, Etienne, “Is There a 'Neo-Racism'?", en *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*, BALIBAR, Etienne, y WALLERSTEIN, Immanuel, Verso, Londres, 1991, ps. 17-28.

⁹¹ MEHTA, Uday Singh, *Liberalism and Empire: A Study in Nineteenth-Century British Liberal Thought*, University Of Chicago Press, 1999.

⁹² TORRES y ANDERSON “Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction”, *op. cit.*

⁹³ *Ibidem*, p. 17.

⁹⁴ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.*

las aptitudes necesarias y la capacidad puede ser crónicamente débil y estar infrafinanciada.”⁹⁵

No hay un umbral consensuado que separe la “gobernanza suficientemente buena” de la “mala gobernanza”. En su *Responsibility to Protect*, el ICISS⁹⁶ selecciona un umbral muy alto de abuso sistemático y asesinato antes de que se pueda estimar que la responsabilidad moral de intervenir haya pasado a la comunidad internacional. El informe cita las palabras de Kofi Annan sobre “grandes y sistemáticas violaciones de los derechos humanos” que son una afrenta a cualquier principio de humanidad común⁹⁷. Habla en términos de pérdidas de vida a gran escala o de realización de limpieza étnica, por ejemplo, mediante los asesinatos en masa, violaciones y hambrunas, y que operan a un nivel de genocidio o cercano a él⁹⁸. Si éste es el umbral con el que occidente mide su propia humanidad, entonces la “gobernanza suficientemente buena” ofrece un amplio margen para los abusos más generalizados que no llegan a ser una emergencia “suprema”: elecciones amañadas, asesinatos extrajudiciales y desapariciones, corrupción dominante, abusos de los derechos humanos convertidos en rutina, opresión étnica y religiosa, absentismo laboral, etcétera. La gobernanza suficientemente buena es el precio que occidente está dispuesto a pagar para construir una relación de ayuda estable a lo largo de su frontera externa soberana.

Ajustando el gobierno a la cultura

Una forma específicamente liberal de imperialismo es amenazada continuamente por la necesidad de ajustar las técnicas de gobierno sólido a los límites fijados por el carácter social de los gobernados⁹⁹. Por ejemplo, la administración nativa se basó en devolver las responsabilidades administrativas oportunas a las autoridades tribales o feudales indígenas, como las obras públicas, la percepción de impuestos, las cortes rurales, la policía local, la educación primaria, etcétera. En teoría, la complejidad de las tareas y responsabilidades devueltas dependían del nivel de organización social encontrado. Los grupos tribales descentralizados recibirían tareas básicas¹⁰⁰, mientras que a los reinos feudales se les encomendaría un amplio espectro de deberes de gobierno local. Al devolver tareas más duras a medida que

⁹⁵ *Ibidem*, p. 20, énfasis añadido.

⁹⁶ ICISS, *op. cit.*

⁹⁷ *Ibidem*, p. VII.

⁹⁸ *Ibid.*, p. XI.

⁹⁹ JAHN, Beate, “Barbarian thoughts: imperialism in the philosophy of John Stuart Mill”, *op. cit.*, p. 601

¹⁰⁰ MACMICHAEL, H A., *Indirect Rule For Pagan Communities*, *op. cit.*

se iban dominando las existentes, el objetivo era mover los pueblos concernidos de forma progresiva hacia la autodeterminación. Para asegurar ese objetivo, las “razas atrasadas” no debían de verse impuesto un modelo extraño. Más bien, habían de ser empoderadas “por sus propios esfuerzos, a su manera, para elevarse a sí mismas a un plano más alto de organización social”¹⁰¹. Aunque los principios de la administración nativa estaban fijados, su aplicación había de variar en función de los niveles de avance social. Además, la “tarea del oficial de la administración es vestir sus principios con el atuendo de la evolución, y no de la revolución”¹⁰². Dentro de los límites de la reproducción, la administración nativa tenía por objetivo iniciar un proceso de cambio social controlado, incrementando la autogestión de forma que mantuviera la cohesión social. En lo esencial, la administración nativa era una política de desarrollo¹⁰³ que tiene una fuerte afinidad con el discurso actual del estado frágil.

Más que suponer una evolución lineal de los estados frágiles en “buenos actores” o estados de gobernanza, hay un reconocimiento de la necesidad de medidas y estructuras especializadas como peldaños necesarios¹⁰⁴. Al formular las herramientas de desarrollo para los estados frágiles, hay tres cuestiones claves. Primero está la capacidad administrativa débil, en segundo lugar la débil o ausente voluntad política; y finalmente la anarquía dentro del sistema de ayuda, compuesto de múltiples agencias, organizaciones privadas y “diferentes percepciones del interés estratégico entre los donantes y poderes regionales”¹⁰⁵. La política del estado frágil trata de resolver estas cuestiones. Las tecnologías implicadas tienen elementos de simplificación que reducen especialmente las demandas administrativas y de responsabilidad con respecto a las que se espera de un DERP en un estado de gobernanza. La coherencia se mejora construyendo la armonización de los donantes y el alineamiento desde el principio. Aunque a menudo se quedan cortos en el financiamiento a través del presupuesto por cuestiones de responsabilidad, las herramientas y marcos de trabajo tienen sin embargo por objetivo llamar la atención y socializar a los funcionarios del estado frágil. Por ejemplo, muchas de las actuales intervenciones de ayuda en el Caribe, África, Transcaucasia, Irak, Afganistán y el Sudeste asiático, son laboratorios para

¹⁰¹ LUGARD, Lord, *The Dual Mandate in Tropical Africa*, *op. cit.*, p. 215.

¹⁰² *Ibidem*, ps. 193-194.

¹⁰³ COOKE, Bill, “A New Continuity With Colonial Administration: Participation in Development Management”, *op. cit.*

¹⁰⁴ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, “Aid Instruments in Fragile States”, *op. cit.*

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 21.

el desarrollo de esas tecnologías¹⁰⁶. De cualquier forma, debería de enfatizarse que más que introducir nuevas tecnologías como tales, la política del estado frágil está emergiendo retrospectivamente mediante la interpretación y orquestación de iniciativas que a menudo han surgido espontáneamente a lo largo de varios lugares e instituciones. Dado que las intervenciones varían en sus detalles técnicos, damos aquí un repaso a los grandes principios detrás de la política del estado frágil.

Tecnologías de gobernanza

En lo que respecta la falta de capacidad, una cuestión de partida es la emergencia de técnicas de gobernanza que no alcanzan las demandas burocráticas e informativas de todos los requerimientos de los DERP. Un ejemplo destacado es la Matriz de Resultados Transitorios (MRT¹⁰⁷) implementada por el Banco Mundial. Típicamente, una MRT se desarrolla en consonancia con una Misión Conjunta de Asesoramiento conducida por los donantes, agencias de la ONU, ONG y representantes de gobierno. Han surgido variantes, por ejemplo en Timor Oriental, Liberia, Sudán, República Centroafricana y Haití. Muestran “un acuerdo entre los donantes y los gobiernos acerca de cuánto apoyo será dado a las actividades en áreas clave”¹⁰⁸. Tal y como marca el pre-DERP “tiene por objetivo proporcionar una hoja de ruta para el gobierno y los donantes para dar prioridad, coordinar y controlar”¹⁰⁹. Al tratar de comprender y desarrollar más el potencial de esas tecnologías y al mismo tiempo resolver las preocupaciones internacionales acerca de dar legitimidad a agentes del estado inapropiados, el DFID ha introducido la idea de “alineamiento en la sombra”¹¹⁰. Se pretende que esta idea permita a los donantes trabajar de una forma que sea compatible con los sistemas nacionales sin estar sujetos a las prioridades de los gobiernos. Las posibilidades incluyen “poner ayuda en el presupuesto pero no a través del presupuesto, trabajar con las fronteras administrativas existentes y proporcionar información al receptor en términos que sean compatibles con sus sistemas nacionales, como las clasificaciones y los ciclos presupuestarios”¹¹¹.

La esencia del alineamiento en la sombra es la creación de estructuras de ayuda, por ejemplo un “presupuesto en la sombra” o un “sector de salud en la

¹⁰⁶ PRDE, “Improving the Development Response in Difficult Environments...” , *op. cit.*

¹⁰⁷ N. d. T: Traducimos aquí la fórmula en inglés y sus siglas: Transitional Results Matrix, TRM.

¹⁰⁸ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.*, p. 19.

¹⁰⁹ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, “Aid Instruments in Fragile States”, *op. cit.*, p. 19.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 20.

¹¹¹ *Ibid.*

sombra”, que pueden lograr varias cosas para ajustar las tecnologías de la ayuda a las condiciones sociales existentes. Primero, proporciona un marco de trabajo con respecto al que los donantes, las agencias de la ONU y las ONG, pueden armonizar, alinear y secuenciar sus actividades. En lo que concierne las ONG, durante algún tiempo han estado acusadas de debilitar aún más a los estados frágiles, al establecer un sistema paralelo desconectado y mejor financiado¹¹². Desde el momento en que las instituciones en la sombra pretenden emular las instituciones nacionales, una armonización dentro de ese marco puede reducir esos problemas. Al mismo tiempo, como es una emulación nacional, ofrece a los funcionarios del estado numerosos puntos de compromiso y oportunidades para la construcción selectiva de capacidades sin legitimar el estado frágil. De forma similar al modelo de la evolución progresiva contenido en la administración nativa, esos puntos de compromiso oscilan entre permanecer informado mediante acuerdos de control conjunto, hasta eventualmente tomar el control de los sistemas concernidos. Al respecto, se argumenta que el alineamiento en la sombra es “una preparación para el futuro”¹¹³. Presumiblemente, conducirá al tipo de regulación internacional de las funciones sociales y económicas clave que existe en el estado de gobernanza.

Existen numerosos marcos de implicación que se prestarían a técnicas de alineamiento en la sombra. Por ejemplo los fondos de inversiones, que han surgido como forma de proporcionar apoyo presupuestario a países “donde el riesgo fiduciario es alto, mientras que simultáneamente se construye la capacidad del estado para gestionar y controlar su propio presupuesto”¹¹⁴. En Afganistán por ejemplo, el Fondo de Reconstrucción Afgano (FRA¹¹⁵) se ha convertido en el instrumento elegido por los donantes para ayudar a construir confianza y capacidad. Un Fondo de Apoyo a la Construcción de la Capacidad (FACC¹¹⁶) compuesto por múltiples donantes ha sido establecido en Sur Sudán para apoyar los recurrentes gastos de profesores, trabajadores del sector sanitario y e trabajadores de la incipiente administración pública. En Timor Oriental, un Programa de Apoyo a la Transición (PAT¹¹⁷) de múltiples-donantes incluye apoyo al presupuesto general y una estructura para la provisión de servicios en una etapa temprana de construcción del estado¹¹⁸. Sierra Leona y Ruanda han conocido

¹¹² GHANI, Ashraf *et. al*, "Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building", *op. cit.* p. 10.

¹¹³ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, "Aid Instruments in Fragile States", *op. .*, p. 20.

¹¹⁴ PRDE, "Improving the Development Response in Difficult Environments..." *op. cit.*, p. 9.

¹¹⁵ N. d. T.: Traducimos aquí la fórmula en inglés y sus siglas: Afghanistan reconstruction Fund, ARTF.

¹¹⁶ N. d. T.: Traducimos aquí la fórmula en inglés y sus siglas: Cacapcity Building Support Fund, CBSF.

¹¹⁷ N. d. T.: Traducimos aquí la fórmula en inglés y sus siglas: Transitional Support Programme (TSP).

¹¹⁸ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, "Aid Instruments in Fragile States", *op. cit.*, p. 23.

movimientos más ambiciosos por parte de los donantes para apoyar sistemas de gobierno.

Otra estructura existente es la *financiación conjunta* de múltiples donantes. Se argumenta que incrementa la armonización de los donantes y permite un enfoque más programático de los estados frágiles. En Burma, la financiación conjunta ha permitido a la comunidad de donantes incrementar su apoyo a las organizaciones de la sociedad civil. Al mismo tiempo, los vínculos con el estado han sido mantenidos en términos de un programa conjunto sobre VIH/SIDA, en el que “los oficiales del Ministerio de Sanidad son parte de la estructura de coordinación”¹¹⁹. En Afganistán, hay doce Programas de Prioridad Nacional (PPN¹²⁰) que ofrecen a los donantes una forma de aunar sus fondos en áreas designadas por el gobierno como prioritarias.

“El Programa de Empleo Nacional de Emergencia, por ejemplo, es controlado por el Ministerio de Rehabilitación Rural y Desarrollo, ambos gestionados por una unidad especial de implementación del programa formada por extranjeros y afganos, con salarios considerablemente mejores que los del funcionariado normal. Es implementado por todo el país por ONG y empresas ingenieras del sector privado.”¹²¹

Los *fondos sociales* son otra estructura existente que ofrece la posibilidad del alineamiento en la sombra. Tiene por objetivo juntar a la comunidad de donantes con el gobierno central y local para mejorar “la protección social, la provisión de servicios y el sostenimiento de los estados frágiles”¹²². Por ejemplo, el fondo social de Yemen ha atraído 225 millones de libras esterlinas para el periodo 2004-2008 del Banco Mundial, la Unión Europea, Holanda, el Reino Unido, USAID y el Fondo Árabe. Los fondos sociales se alinean con los objetivos del gobierno y tratan de no socavar al estado. En Afganistán, el Programa de Solidaridad Nacional (PSN¹²³) se basa en el principio del fondo social. Básicamente, los donantes pagan al fondo del PSN, y el gobierno mediante la gestión de una consultora supervisora, dispensa los fondos para el proyecto directamente a los grupos comunitarios que son implementados por ONG. Se espera de las comunidades que elijan un consejo

¹¹⁹ PRDE, “Improving the Development Response in Difficult Environments...” *op. cit.*, p. 9.

¹²⁰ N. d. T.: Traducimos aquí la fórmula en inglés y sus siglas: National Solidarity Programme, NSP.

¹²¹ LEADER, Nicholas, y COLENZO, Peter, “Aid Instruments in Fragile States”, *op. cit.*, p. 34.

¹²² PRDE, “Improving the Development Response in Difficult Environments...” *op. cit.*, p. 9.

¹²³ N. d. T.: Traducimos aquí la fórmula en inglés y sus siglas: National Solidarity Programmae, NSP.

comunitario de desarrollo responsable del diseño y supervisión de la implementación del proyecto. Se pretende asistir a las comunidades para que reconstruyan sus recursos y logren una mejor gobernanza comunitaria.

“El programa es gestionado por un consultor supervisor contratado por el Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rural. El trabajo al nivel de la comunidad es emprendido al proporcionar al ministerio socios contratados. Los donantes contribuyen al programa como un todo.”¹²⁴

Un fondo similar opera asimismo en el Ministerio de Sanidad donde una compañía privada americana subcontrata el trabajo sanitario a ONG internacionales. Esta relación es interesante porque básicamente implica una compañía privada emulando un ministerio según canaliza el financiamiento externo de los donantes a las ONG. Uno de los objetivos del PSN es “proporcionar un nuevo modelo de relación entre el estado y el ciudadano¹²⁵”. Habiendo bosquejado arriba ejemplos de todas las tecnologías para lograr la coherencia en entornos difíciles, Afganistán es ahora una zona importante de experimentación del alineamiento en la sombra. De cualquier forma, dado el *revival* de los talibán, uno se pregunta cuán robustos son estos sistemas privatizados de contrainsurgencia, multiagentes y externamente gestionados a la hora de fortalecer la “relación entre el estado y el ciudadano”.

Consideraciones finales

La administración nativa y la tecnología del estado frágil son dos formas de fideicomiso desarrollista evolutivo, ejercidas por el problema del espacio ingobernado. Ambas comparten una voluntad liberal de aceptar el despotismo, y al mismo tiempo, ajustar los mecanismos de gobierno a los límites de la cultura. Sin embargo también son diferentes. La administración nativa y el discurso del estado frágil enmarcan la primera ola global de resistencia nacionalista. El primero problematizó un estado nacionalista emergente y organizó sin éxito el despliegue de las fuerzas populares del interior en su contra. El último sin embargo implica la construcción de un estado de gobernanza con las ruinas del proyecto nacionalista. Mientras que occidente no amenaza ni cuestiona la integridad territorial del estado de gobernanza, sí que trata de influir, dar forma y gestionar sus funciones económicas y de bienestar centrales que actúan a nivel de la población. Es decir,

¹²⁴ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, "Aid Instruments in Fragile States", *op. cit.*, p. 33.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 33.

sus funciones biopolíticas esenciales. Porque conciernen cuestiones de seguridad similares acerca de la ausencia de vida política sólida, es posible detectar la resonancia del imperialismo liberal dentro del discurso del estado frágil. Al respecto, en una época de guerra indefinida y de una nueva fase de la insurgencia global, es posible interpretar el discurso del estado frágil y su ideal arquitectónico en el estado de gobernanza, como la reconstitución institucional del colonialismo en su forma moderna de post-independencia.

* **Mark DUFFIELD** es profesor de Política del Desarrollo en el Departamento de Políticas de la Universidad de Bristol. Acaba de publicar *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Polity Press, 2007.

Traducido del inglés con autorización del autor por **Elsa GONZÁLEZ AIMÉ**.

BIBLIOGRAFÍA:

- BALIBAR, Etienne, "Is There a 'Neo-Racism'?" en BALIBAR, Etienne, y WALLERSTEIN, Immanuel, *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*, Verso, Londres, 1991, ps. 17-28.
- BENN, Hilary, "The Development Challenge in Crisis States." *Speech by the Rt. Hon. Hilary Benn MP.*, London School of Economics, 2004.
- BILGIN, Pinar, y DAVID MORTON, Adam, 2002, "Historicising Representations of 'Failed States': Beyond the Cold War Annexation of the Social Sciences?" en *Third World Quarterly* 23, n° 1, ps. 55-80.
- CAD, *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*, Comité de Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), París, 1997.
- CAD, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action*, Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), París, 2003.
- COOKE, Bill, "A New Continuity With Colonial Administration: Participation in Development Management", *Third World Quarterly* 24, n° 1, 2003, ps. 47-61.
- DCD, "Harmonisation and Alignment in Fragile States: Draft report by Overseas Development Institute (ODI), United Kingdom." *Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States*, Encuentro en Londres, 13 y 14 de enero de 2004, Development Co-operation Directorate, OECD, París, 2004.
- DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, Department for International Development, Londres, 2005.
- DUFFIELD, Mark, "War as a Network Enterprise: The New Security Terrain and Its Implications", *Cultural Values* 6, n° 1 y 2, 2002, ps. 153-165.
- DUFFIELD, Mark, y WADDELL, Nicholas, "Securing Humans in a Dangerous World", *International Politics*, n° 43, 2006, ps. 1-23.
- FERGUSON, James, *The Anti-Politics Machine: 'Development', Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- GHANI, Ashraf, LOCKHART, Clare, y CARNAHAN, Michael, "Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building" *Documento de trabajo 253*, Overseas Development Institute, Londres, 2005.
- HARRISON, Graham, "Post-Conditionality Politics and Administrative Reform:

- Reflections on the Case of Uganda and Tanzania", en *Development and Change* vol. 32, nº 4, ps. 657-679, 2001.
- HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa: the Construction of Governance States*, Routledge, 2004.
- HERRING, Eric, y RANGWALA, Glen, "Iraq, Imperialism and Global Governance", en *Third World Quarterly* 26, nº 4-5, 2005, ps. 667-683;
- HOBSON, John A., *Imperialism: A Study*, George Allen and Unwin Ltd., Londres, 1938 [1902].
- HSC, *The Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Human Security Centre, University of British Colombia, 2005.
- ICISS/International Commission on Intervention and State Sovereignty, "The responsibility to protect", en <http://www.iciss.ca>, 2001.
- IRC, Mortality in the Democratic Republic of the Congo: Results From a Nationwide Survey, September - November 2002, International Rescue Committee, Nueva York, 2003.
- JAHN, Beate, "Barbarian thoughts: imperialism in the philosophy of John Stuart Mill", *Review of International Studies*, nº 31, 2005, ps. 599-618.
- LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, "Aid Instruments in Fragile States." *Documento de Trabajo nº 5 del PRDE*, Poverty Reduction in Difficult Environments Team, Department For International Development (DFID) del Reino Unido, Londres, 2005.
- LUGARD, Lord, *The Dual Mandate in Tropical Africa*, Londres, Frank Cass, 1965 [1922].
- MAASS, Gero, y MEPHAM, David, *Promoting Effective States: A progressive policy response to failed and failing states*, Institute for Public Policy Research and Friedrich-Ebert-Stiftung, London Office, Londres, 2004.
- MACMICHAEL, H. A., *Indirect Rule For Pagan Communities*, 1923.
- MACMICHAEL, H. A., *The Anglo-Egyptian Sudan*, Faber and Faber, Londres, 1934.
- MARSHALL, Monty G., "Conflict Trends in Africa, 1956-2004: A Macro-Comparative Perspective.", *Report Prepared for the Africa Conflict Prevention Pool (ACPP), Government of the United Kingdom*, Centre for Global Policy, George Mason University, Arlington, Virginia, 2005.
- MCGILLIVRAY, Mark, "Aid Allocation and Fragile States", *Background Paper for the Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States*, Lancaster House, Londres, 2005.
- MEHTA, Uday Singh, *Liberalism and Empire: A Study in Nineteenth-Century British Liberal Thought*, University Of Chicago Press, 1999.
- MOREL, Edmund D., *The Black Man's Burden*, The National Labour Press Ltd., Manchester y Londres, 1920.
- PENDER, John, "Less Interests, More Influence: The Paradox of Poverty Reduction and the Redefinition of Development", Paper presented at *SAID Workshop*, 2005, p. 11.
- PICCIOTTO, Robert, ALAO, Charles, IKPE, Eka, KIMANI, Martin, SLADE y RODGER, "Striking a New Balance: Donor Policy Coherence and Development Cooperation in Difficult Environments." *A background paper commissioned by the Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships of the Development Assistance Committee of the OECD*, Global Policy Project, King's College London, Londres, 2004.
- PRDE. 2004. "Improving the Development Response in Difficult Environments: Lessons from DFID Experience", *Working Paper nº 4 del PRDE*, Poverty Reduction in Difficult Environments Team, DFID, Londres.
- STIGLITZ, Joseph E., "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes", Ponencia presentada en *1998 Prebisch Lecture*, Ginebra, UNCTAD, 1998.

- STRATEGY UNIT, "Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response." *A Strategy Unit Report to the Government*, Prime Minister's Strategy Unit, Cabinet Office , Londres, 2005.
- SUHRKE, Astri, "The Limits of Statebuilding: The Role of Internatioanl Assistance in Afghanistan", Ponencia presentada en el *International Studies Association Annual Meeting*, International Studies Association, San Diego, 2006.
- TORRES, Magüi Moreno, y ANDERSON, Michael "Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction." *Documento de Trabajo n° 1 del PRDE*, Department for International Development, Poverty Reduction in Difficult Environments (PRDE) Team, Londres, 2004.