

¿Estado o concepto fallido? Problemas que plantea la noción de falla estatal y los índices que intentan medirla**

¿Failed State or Failed Concept? Problems Arising from the Notion of State Failure and the Indexes that Attempt to Measure It

SUMARIO

Introducción. I. Dificultades analíticas de la noción de Estado fallido. A. Ambigüedad del concepto. B. El “mínimo weberiano”: una receta estándar para problemas distintos. C. Indagación por las causas del fracaso estatal y los mecanismos para prevenirlo y remediarlo. D. Ubicación de los estados en el continuo debilidad-fortaleza. E. Orden de prelación que debe dárseles a los indicadores del desempeño estatal. F. Implicaciones políticas internacionales del debate sobre el desempeño estatal. Sobre la “amenaza global” de los estados fallidos. G. Politización del debate académico sobre el desempeño del Estado: las “escuelas” del fracaso estatal. II. Límites intrínsecos y vicios metodológicos de los índices de desempeño estatal. A. Dificultades en el proceso de definición. B. Dificultades en el proceso de codificación. C. Dificultades en el proceso de agregación. III. Reflexión final: el péndulo histórico del fracaso estatal

* Profesor e investigador de la Universidad Externado de Colombia. Abogado (2005), especialista en derecho constitucional (2006), magíster en administración y políticas públicas (2007) y candidato a doctor (PhD) en ciencia política por la Universidad París II Panthéon-Assas. Ha sido investigador invitado de la Universidad de Buenos Aires (2008) y la Universidad Autónoma de México (2008), y *Visiting Scholar* de Columbia University (2009-2010). Es el autor de numerosos artículos sobre estados fallidos, democracia, políticas públicas, presidencialismo, sistemas electorales, regímenes y partidos políticos latinoamericanos, publicados en revistas de Colombia, Panamá, México y Francia. Su actividad científica ha sido auspiciada por becas de la Universidad Externado de Colombia y el Programa de Excelencia Eiffel del gobierno francés. Además de columnista de *Semana.com*, ha sido colaborador habitual de la revista virtual *Razón Pública*, blogger de *La Silla Vacía*, crítico de cine en el portal [www.ochoymedio.info] y representante para América Latina de la tecnología Urtak [jose.florez@uexternado.edu.co].

** Recibido el 27 de junio del 2011. Aprobado el 27 de septiembre de 2011.

RESUMEN

La dialéctica de los “estados fallidos” supuso un redescubrimiento del Estado con grandes virtudes, como la implementación de una caja de herramientas interdisciplinaria que permite construir una visión global panorámica del desempeño estatal. Pero también plantea serias dificultades debido a la politización que sufrió el debate sobre la debilidad estatal después de los ataques del 11 de septiembre. En adelante, la instrumentalización de un concepto inicialmente académico por parte de la agenda política internacional estadounidense, obsesionada con la seguridad y centrada en la guerra contra el terrorismo, terminó por convertirlo en un nuevo pretexto para la intervención en los asuntos internos de los estados soberanos más débiles, pauperizando la noción de Estado fallido a tal grado que la volvió analíticamente inutilizable.

Por otra parte, el creciente protagonismo geopolítico del concepto de falla estatal se vio acompañado de la falta de cuidado metodológico en la elaboración de los índices que buscan medirla. Son numerosas las debilidades conceptuales de la noción de “Estado fallido” y las clasificaciones que se le aparejan, así como las falencias metodológicas que sistemáticamente acusan los índices que intentan evaluar el desempeño estatal. No obstante, la precariedad analítica de los *poor state performance indexes* (PSPI) no ha sido óbice para su multiplicación y el aumento de su influencia en la construcción del imaginario global sobre las calidades de los estados, ni para su consolidación como herramientas cruciales en la formulación de políticas públicas y la aprobación de ayudas multilaterales.

Este artículo devela, en forma sistemática, los principales obstáculos analíticos y políticos que enfrentan la noción de Estado fallido y los índices de desempeño estatal. En la primera parte se exponen las dificultades conceptuales que presenta la definición de Estado fallido. En la segunda, los escollos epistemológicos que deben salvar los índices de bajo desempeño estatal durante su proceso de elaboración.

PALABRAS CLAVE

Colombia, debilidad estatal, democracia, estados fallidos, falla estatal, globalización, índices de bajo desempeño estatal, políticas públicas

ABSTRACT

The dialectic of “failed states” supposed a rediscovery of the state with great virtues, such as implementing an interdisciplinary toolbox which allows construction of a global panoramic view of state performance. But it also raises serious

difficulties due to the politicization suffered by the debate on state weakness after the 9/11 attacks. Thereafter, the manipulation of an initially academic concept by the U. S. foreign policy agenda, obsessed with security and focused on the war on terrorism, ended up by turning it into a new pretext for intervention in internal affairs of sovereign weaker states, impoverishing the notion of “failed state” to such an extent that it became analytically unusable.

Furthermore, the growing geopolitical role of the concept of state failure was accompanied by the lack of methodological care in the preparation of the indexes that seek to measure it. There are many conceptual weaknesses in the notion of “failed state” and in the classifications that derive from it, as well as methodological flaws in the indexes that attempt to evaluate state performance. However, the analytical precariousness of *poor state performance indexes* (PSPI) has not been an obstacle for them to multiply and increase their influence in building the global imaginary about the qualities of the states, nor to be used as crucial tools in the formulation of public policy and the approval of multilateral aid.

This article systematically reveals the main analytical and political obstacles faced by the notion of State failure and *poor state performance indexes*. The first part presents the conceptual difficulties offered by the definition of failed State. The second one develops the epistemological difficulties that must be overcome by the PSPI in their process of elaboration.

KEY WORDS

Colombia, democracy, failed states, globalization, poor state performance indexes, public policy, State failure, State weakness

“State failure” is like a destructive idea machine that turns individually clear concepts into an aggregate unclear concept.

WILLIAM EASTERLY y LAURA FRESCHI

INTRODUCCIÓN

Desde cuando apareció en el campo académico en 1993¹, la noción de Estado fallido no ha cesado de ganar importancia política internacional. Los ataques

1 GERALD HELMAN y STEVEN RATNER. “Saving Failed States”, *Foreign Policy*, vol. 89 (invierno de 1993), pp. 3-20.

del 11 de septiembre la catapultaron como prioridad de la agenda de seguridad estadounidense: en un escenario marcado por la *guerra contra el terrorismo*, la debilidad estatal pasó de ser una mera preocupación humanitaria para convertirse, según el *mainstream*, en una “amenaza” para el orden mundial². En adelante, los estados frágiles no se considerarán un peligro solo para sus ciudadanos sino para la comunidad internacional en general, en tanto terreno fértil para la proliferación de grupos terroristas, la criminalidad transnacional, la producción de armas de destrucción masiva, la multiplicación de las enfermedades pandémicas, la agudización de la violencia endémica y las guerras internas, las oleadas migratorias, e incluso empieza a vérselos como un factor de desestabilización política y económica para sus vecinos³.

Sin embargo, el creciente protagonismo geopolítico del concepto de falla estatal se vio acompañado de la falta de cuidado metodológico en la elaboración de los índices que buscan medirla. Estudios recientes han puesto en evidencia las debilidades conceptuales de la noción de “Estado fallido”⁴ y las clasificaciones que se le aparejan⁵, así como las falencias metodológicas que sistemáticamente acusan los índices que intentan evaluar el desempeño estatal⁶. No obstante, la precariedad analítica de los *poor state performance indexes* (PSPI) no ha sido óbice para su multiplicación y el aumento de su influencia en la construcción del imaginario global sobre las calidades de los estados, ni para su consolidación como herramientas cruciales en la formulación de políticas públicas y la aprobación de ayudas multilaterales. En la actualidad, se pueden identificar al menos ocho índices con alcance global:

1. El *Failed States Index*, creado por el Fund for Peace y la revista *Foreign Policy*, que abarca 177 países y se publica anualmente desde el 2005⁷.

2. El *Failed & Fragile States Country Indicators*, promovido por Carleton University (Canadá); cubre 192 países y ha conocido cinco fases, desde 1998⁸.

2 Ver en especial ROBERT ROTBERG. “Failed States in a World of Terror”, *Foreign Affairs*, vol. 81, n.º 4 (julio-agosto del 2002), pp. 127-140.

3 Sobre los problemas de este enfoque ver STEWART PATRICK. “Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?”, *The Washington Quarterly*, vol. 29, n.º 2 (primavera del 2006), pp. 27-53.

4 JOSÉ FERNANDO FLÓREZ. “La Colombie et le discours sur les États faillis. État ou concept failli?”, *Politique Etrangère*, vol. 76, n.º 1 (enero-marzo del 2011), pp. 71-82.

5 FRANCISCO GUTIÉRREZ. “¿Estados fallidos o conceptos fallidos? La clasificación de las fallas estatales y sus problemas”, *Revista de Estudios Sociales*, n.º 37 (diciembre del 2010), pp. 87-104.

6 FRANCISCO GUTIÉRREZ et ál. *Measuring Poor State Performance: Problems, Perspectives and Paths Ahead*, Crisis State Research Centre Report, London, London School of Economics and Political Science, 2011a.

7 [www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-about]

8 [www.carleton.ca/cifp/app/ffs_data_methodology.php]

3. El *Low-Income Countries Under Stress* (LICUS), realizado por el Banco Mundial sobre 75 países desde el 2002⁹.

4. La *Fragile States Strategy*, patrocinada por la United States Agency for International Development (USAID), que abarca 162 países y, aunque se inauguró en el 2005, no produjo resultados¹⁰.

5. El *Index of African Governance*, de Harvard University y la World Peace Foundation, realizado en el 2008 y el 2009¹¹.

6. La *Political Instability Task Force* de la CIA (antes conocida como *State Failure Task Force*), que cubre todos los casos reportados de los cuatro tipos de falla que analiza (guerras revolucionarias, guerras étnicas, cambios adversos de régimen, y genocidios y politicidios) durante el período 1955-2006¹².

7. El *Index of State Weakness in the Developing World*, realizado por Brookings Institution con respecto a 141 países en el 2008¹³.

8. El *State Fragility Index*, elaborado por el Center for Global Policy¹⁴ de George Mason University, que estudia 162 países entre 1995 y 2007.

El radio de acción de los índices de bajo desempeño estatal no se reduce a las aulas de clase y los centros de investigación. Hoy, además de haberse consolidado los PSPi como fuente cardinal de construcción de la opinión pública internacional (en especial el índice elaborado por Foreign Policy y el Fund for Peace, que es el que anualmente obtiene mayor despliegue mediático), su utilización por parte de las agencias de desarrollo y los organismos internacionales de financiación los ha convertido en una especie de “datacrédito” global de los estados. Un ejemplo ilustrativo del impacto que los índices pueden tener en la vida de los países es la creación por el Banco Mundial de su propio índice (LICUS), en el que adoptó como indicador clave para medir el desempeño estatal la compatibilidad entre las políticas económicas implementadas por los eventuales beneficiarios de las ayudas y las recomendaciones hechas por el Banco, variable que empezó a tener en cuenta para el desembolso de sus préstamos. Todo esto a pesar de que

No sólo no se ha probado empíricamente que la docilidad en el área de la política económica sea un antónimo de falla; el propio banco ha probado distintas recetas, pero establece que lo “no fallido” en cada año era aprobar aquella que estaba vigente. Hasta 2006, el banco –según su propia versión– se había negado a hacer

9 [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/EXTLICUS/0,,menuPK:511784~pagePK:64171540~piPK:64171528~theSitePK:511778,00.html]

10 [www.usaid.gov/policy/2005_fragile_states_strategy.pdf]

11 [www.worldpeacefoundation.org/africangovernance.html]

12 [http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/]

13 [www.brookings.edu/reports/2008/02_weak_states_index.aspx]

14 [http://globalpolicy.gmu.edu/]

públicos los datos que alimentaban su índice, pero lo utilizaba como herramienta clave para proporcionar los respectivos fondos, una práctica que, a propósito, muestra que es mejor no tomar los índices a la ligera. En suma, las consecuencias políticas y económicas del ejercicio clasificatorio eran enormes, lo que influía sobre el ejercicio mismo. Parte de la falla consiste en que alguien relevante lo declare a uno fallido. El banco se tardó en reconocer el punto¹⁵.

Colombia ha padecido el estigma de ser catalogado globalmente como “Estado fallido” desde el 2005, cuando la primera entrega del *Failed States Index* (en adelante, FSI), el índice anual de desempeño estatal elaborado por *Foreign Policy* y el Fondo para la Paz, lo ubicó en el puesto 14, en el mismo nivel “crítico”¹⁶ de riesgo de colapso que países como Sudán (puesto 3), Irak (4), Somalia (5), Haití (10) y Afganistán (11). Desde entonces, la calificación fue mejorando y la alarma disminuyendo: en el 2006 el país apareció en el puesto 27 (*en peligro*); en el 2007, en el 33; en el 2008, en el 37; en el 2009, en el 41; en el 2010, en la casilla 46, ya por fuera de la zona de peligro y en la zona gris o *borderline*. Este año el país sufrió un retroceso al descender en el *ranking* al puesto 44.

El ex presidente URIBE y el presidente SANTOS, el primero en una conferencia que dictó en la Universidad de Oxford el 20 de septiembre del 2010¹⁷, y el segundo en una que dio en Nueva York dos días después¹⁸, utilizaron la misma fórmula para hablar del país: “Colombia: de Estado fracasado a estrella emergente”. Más recientemente, en una entrevista publicada el pasado 8 de octubre¹⁹, LAWRENCE SUMMERS²⁰ llegó al extremo de afirmar que “Colombia ha pasado de ser un Estado fallido a convertirse en un Estado que es hoy modelo internacional”. Desde luego que este tipo de afirmaciones tan pintorescas, además de reflejar la facilidad con que se cae en lo que podríamos denominar “la dialéctica maniquea del *Estado fallido* y el *Estado modelo*”, se tornan grotescas cuando se confrontan con las condiciones de vida de los colombianos. Afirmar que Colombia es un “Estado modelo” para el mundo

15 FRANCISCO GUTIÉRREZ (2010), p. 94.

16 Desde el 2006 el índice distingue cinco niveles en la línea debilidad-fortaleza estatal, en su orden: crítico, en peligro, zona gris (*borderline*), estable y más estable.

17 “Ex presidente Uribe se estrena como conferencista en Oxford”, *Caracol Radio*, 20 de septiembre del 2010.

18 “Colombia dejó de ser un Estado fallido: presidente Santos”, *El País* (Colombia), 22 de septiembre del 2010.

19 YAMID AMAT. “Entrevista a Larry Summers”, *El Tiempo*, 8 de octubre del 2011.

20 SUMMERS fue presidente de la Universidad de Harvard, secretario de hacienda del ex presidente BILL CLINTON, economista jefe del Banco Mundial y fue nombrado por el presidente BARACK OBAMA jefe del Consejo Económico Nacional, cargo al que renunció hace poco para recorrer el mundo como conferencista. Tanto en Harvard como en el Banco Mundial, SUMMERS apoyó la privatización del sector financiero y la desregulación de muchos sectores bancarios.

resulta por lo menos cruel cuando según el último informe de la DIAN en él apenas tributan por riqueza 29.618 de sus 46 millones de habitantes, de los cuales, según las cifras del DANE y el DNP, 16.432.158 (más del 35%) están por debajo de la línea de pobreza, es decir, sobreviven con menos de 187 mil pesos (100 dólares) por mes.

La tendencia entre los analistas nacionales ha sido a controvertir la fiabilidad del índice de *Foreign Policy*. Sin embargo, el cariz de los argumentos esgrimidos por quienes contestan el *ranking*, casi siempre dirigidos a rebatir las calificaciones obtenidas por Colombia en las dimensiones de desempeño evaluadas debido a la alegada baja calidad de la información disponible o con base en la impertinencia de algunos indicadores²¹, dejan ver que el grueso de los formadores de opinión en el país no entiende el verdadero problema que plantean los PSPI, cuya principal dificultad no radica en que el Estado examinado obtenga determinada calificación en cualquier variable, sino en la naturaleza misma de algunos indicadores utilizados para medir el desempeño estatal, la forma como son fabricados y se agregan unos a otros. Para comenzar, la mayoría de índices en lugar de aclarar el concepto que buscan definir (“falla estatal”) apenas hacen un desplazamiento de su complejidad, pero sin reducirla, a otros conceptos tanto o más complejos (“legitimidad”, “democracia”), ejercicio que termina por trasladar el análisis de un inobservable a varios, oscureciendo el debate. En segundo lugar, la manera como se transforman variables conceptuales en cuantitativas, o cualidades en números, es necesariamente problemática y deficiente por cuanto toca los límites mismos de las ciencias sociales y su capacidad explicativa. En tercer lugar, la metodología utilizada para ponderar las dimensiones de desempeño del Estado que son evaluadas es en buena medida acientífica porque suma indiscriminadamente los valores de variables de diversa naturaleza (“peras con manzanas”) sin una función común de conversión o numerario, que aun en el caso de existir estaría necesariamente viciada por los prejuicios de quienes elaboran el índice, prejuicios que los conducen a valorar algunas variables por encima de otras en forma arbitraria dado que la jerarquía otorgada a los indicadores es una decisión de carácter filosófico-político.

Este artículo devela, en forma sistemática, los principales obstáculos que enfrentan la noción de Estado fallido y los índices de desempeño estatal desde una perspectiva tanto analítica como política. La primera parte expone las dificultades conceptuales que presenta la definición de Estado fallido.

21 Sólo con respecto a la última entrega del FSI de *Foreign Policy*, n.º 187 (julio-agosto del 2011), donde Colombia cayó dos puestos en el *ranking* con respecto al año anterior, se pueden leer las siguientes columnas: EDUARDO POSADA. “¿Anclados todavía en el fracaso?”, *El Tiempo*, 15 de septiembre del 2011; ÁLVARO VALENCIA. “Colombia: ¿Estado fallido?”, *El Tiempo*, 22 de septiembre del 2011 y “El Estado fallido”, *El Tiempo*, 6 de octubre del 2011; RUDOLF HOMMES. “Colombia: ¿fracaso del Estado?”, *El Tiempo*, 29 de septiembre del 2011; SANTIAGO MONTENEGRO. “Un llamado a la cautela”, *El Espectador*, 16 de octubre del 2011.

La segunda desarrolla los escollos epistemológicos que deben salvar los índices de desempeño estatal durante su proceso de elaboración.

I. DIFICULTADES ANALÍTICAS DE LA NOCIÓN DE ESTADO FALLIDO

A. AMBIGÜEDAD DEL CONCEPTO

El principal problema analítico que plantea la noción de Estado fallido es sin duda su definición ambigua, “frustrantemente imprecisa”²², “confusa”²³, “vaga e incluso tautológica”²⁴. En suma, el hecho de que no existe una definición universalmente aceptada del término y, por ende, su inutilidad descriptiva. Aunque escapa al objetivo central de este artículo ahondar en el debate sobre la profusión de definiciones de Estado fallido pergeñadas por la academia²⁵, resulta obvio el problema que entraña el hecho de que quienes imponen esta etiqueta a los países no están de acuerdo en el contenido de su definición. La situación de dispersión conceptual es tal que podría afirmarse la existencia de un catálogo de definiciones *à la carte* de Estado fallido, según el interés de sus propulsores:

‘Estado frágil’ es actualmente una etiqueta que utiliza la comunidad internacional para identificar una clase particular de Estados. Los actores conceptualizan la agenda de los Estados frágiles de manera diferente, de acuerdo con sus preocupaciones y objetivos. La palabra ‘frágil’ es a menudo sustituida sin un cambio preciso en el significado por ‘fallido’, ‘fallando’, ‘crisis’, ‘débil’, ‘bribón’ (*rogue*), ‘colapsado’, ‘con mal desempeño’, ‘ineficaz’ o ‘sombra’; un Estado frágil también puede ser denominado un ‘país en riesgo de inestabilidad’ o ‘bajo estrés’,

22 NOAM CHOMSKY. *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*, Nueva York, Metropolitan Books, 2006, p. 1.

23 HANS-JOACHIM SPANGER. “Failed State or Failed Concept? Objections and Suggestions”, documento presentado en la conferencia *Failed States III: Globalization and The Failed State*, Florencia (Italia), Purdue University, abril 7-10 del 2000.

24 SUSAN WOODWARD. “Introduction to the Workshop”, *Workshop on State Failure: Reframing the International Economic and Political Agenda*, Program on States and Security, Ralph Bunche Institute, the Graduate Center, City University of New York, mayo 9-10, 2005, pp. 1.

25 Para el efecto, remito a los textos de PATRICIA MONCADA. “El fenómeno de la debilidad y el fracaso del Estado: un debate inconcluso y sospechoso”, en MONCADA (ed.). *Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*, Bogotá, Colección Nuevo Pensamiento Jurídico, Siglo del Hombre, Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana, 2007, pp. 41-57; NORBERTO EMMERICH. *Globalización, Estado y narcotráfico. El caso Southern Winds*, Buenos Aires, Ojos del Mundo, 2009, pp.118-125; ANN MASON. “Exclusividad, autoridad y Estado”, *Análisis Político*, n.º 47 (septiembre-noviembre de 2002), pp. 59-62; y SEBASTIAN VON EINSIEDEL. “Policy Responses to State Failure”, en SIMON CHESTERMAN et ál. (eds.). *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*, Nueva York, United Nations University Press, 2005, pp. 14-16.

o incluso ‘un interlocutor difícil’. En la mayoría de los casos, estas etiquetas no tienen un significado que sea claramente comprensible más allá del autor que las ha usado. Más aún, buena parte de las definiciones de fragilidad estatal confunden el significado de la palabra fragilidad con proposiciones acerca de asociaciones y relaciones causales. Para complicar aún más las cosas, las definiciones parecen poder categorizarse en tres clases que se yuxtaponen: donde la fragilidad es definida en términos de la funcionalidad de los Estados, de sus resultados (incluida la seguridad), o de sus relaciones con los donantes²⁶.

¿Qué es un estado fallido? La función primordial de todo estado es proveer bienes políticos a sus habitantes²⁷. Bienes que determinan el contenido del contrato social que justifica su existencia y cuya definición depende de la concepción estatal que se adopta.

Así, desde la perspectiva de WEBER, el Estado se define como aquel ente que tiene el “monopolio legítimo de la violencia”²⁸, es decir, básicamente la entidad que controla un territorio y garantiza dentro de él la seguridad y la aplicación del derecho.

Por su parte, una mirada *contractualista* del Estado (HOBBS²⁹, LOCKE³⁰, ROUSSEAU³¹) permite evaluar su grado de éxito por los orígenes (*legitimidad*) y el nivel de justicia social (JOHN RAWLS³², HERMANN HELLER³³) que garantiza. En esta medida, los indicadores económicos y sociales adquieren tanta relevancia como los jurídicos y políticos.

A su vez, una concepción estatal *internacionalista* (KELSEN³⁴, CARRÉ DE MALBERG³⁵, JELLINEK³⁶) hace énfasis en el reconocimiento internacional de la soberanía del Estado como su elemento definitorio esencial, de modo que países hoy no reconocidos por la ONU o “pseuoestados” (Palestina, Kosovo, Puerto Rico, República Turca del Norte de Chipre) ni siquiera serían fracasados sino que carecerían de su carácter de tales.

26 DIANA CAMMACK et ál. *Donors and the ‘FragileStates’ Agenda: A Survey of Current-Thinking and Practice*, Report submitted to the Japan International Cooperation Agency, marzo del 2006, p. 16.

27 ROTBERG. “The Failure and Collapse of Nation-States”, en ROTBERG (ed.). *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004, p. 2.

28 MAX WEBER. *Economie et Société I*, París, Plon, 2008, pp. 97 y 99.

29 THOMAS HOBBS. *Del ciudadano y Leviatán*, Madrid, Tecnos, 2007.

30 JOHN LOCKE. *Traité du gouvernement civil*, París, Flammarion, 1984.

31 JEAN-JACQUES ROUSSEAU. *Du contrat social*, París, Flammarion, 2006.

32 JOHN RAWLS. *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1973.

33 HERMANN HELLER. *Escritos políticos*, Madrid, Alianza, 1985.

34 HANS KELSEN. *Teoría general del derecho y del Estado*, 5.ª reimpresión, México, Unam, 1995.

35 RAYMOND CARRÉ DE MALBERG. *Contribution à la théorie générale de l’État*, París, Centre National de la Recherche Scientifique, reimpresión de 1962.

36 GEORG JELLINEK. *Teoría general del Estado*, México, FCE, 2002.

Por otra parte, según el campo del conocimiento desde el que se avanza, el análisis de la debilidad estatal da prioridad a distintos tipos de indicadores: un economista no duda en considerar el ingreso per cápita, la inflación³⁷, la tasa de desempleo o el índice de desarrollo humano como indicadores críticos; mientras un politólogo privilegia el control del territorio, la aplicación del derecho, la legitimidad de las instituciones o la estabilidad del régimen. De ahí que EINSIEDEL señale la necesidad de una “fertilización cruzada” de las dos disciplinas, en especial que la ciencia política incorpore los hallazgos de los economistas para enriquecer su diagnóstico³⁸.

Por lo tanto, un análisis serio de la debilidad estatal debe tomar en consideración y ponderar, según el contexto, diversos parámetros (políticos, económicos, sociales) para medir el desempeño del Estado. Esta medición siempre arrojará una ubicación en la línea, por definición históricamente oscilante, de fortaleza-debilidad, y dependerá, desde luego, de la prelación que se le dé a cada uno de los aspectos de la acción estatal.

Tal ha sido la pretensión del grueso de la literatura sobre estados fallidos. ROTBERG, el autor que más se ha esforzado por elaborar un marco analítico preciso de los parámetros que se han de tomar en cuenta para medir la debilidad estatal, menciona dentro de los indicadores que caracterizan a un estado fallido variables tan diversas como:

1. Guerras civiles caracterizadas por una violencia que perdura.
2. Falta de armonía entre las comunidades.
3. Pérdida del control de regiones periféricas ocupadas por grupos al margen de la ley.
4. Crecimiento de la violencia criminal (incluidas bandas, tráfico de armas y drogas).
5. Instituciones defectuosas: inexistencia o sumisión del legislativo y el judicial al poder ejecutivo; en suma, ausencia del debate democrático.
6. Deterioro o destrucción de la infraestructura.
7. Sistemas educativo, médico y social informalmente privatizados.
8. Corrupción rampante.
9. Declive del PIB, aumento de la inflación y sustitución de la moneda nacional por una extranjera.
10. Pérdida de legitimidad³⁹.

Sin embargo, es difícil entender cómo una categoría que engloba indicadores tan diversos puede aplicarse simultáneamente para describir países con problemas tan diferentes como Corea del Norte, Colombia, Sri-Lanka,

37 El caso argentino entre el 2001 y el 2002, período durante el cual se le consideró un estado fallido, es ilustrativo. Ver ANDRÉS OPPENHEIMER. “Un comité de sabios para la Argentina”, *La Nación*, 22 de enero del 2002.

38 VON EINSIEDEL (2005), p. 16.

39 ROTBERG (2004), pp. 5-9.

Zimbabue, Costa de Marfil, Irak, Nepal e Indonesia, entre otros, que fueron incluidos en la lista de estados en vías de fracaso (*failing states*) elaborada por ROTBERG en el 2003⁴⁰.

Ni hablar de la metodología aplicada por el Fondo para la Paz y la revista *Foreign Policy* para elaborar anualmente el Índice de Estados Fallidos. Esta clasificación aglomera 41 distintos indicadores sociales, económicos y políticos del fracaso estatal, agrupados en doce categorías⁴¹, a saber:

1. Presiones demográficas.
2. Movimiento masivo de refugiados o desplazados internos por la violencia.
3. Historia de grupos ofendidos por injusticias recientes o pasadas.
4. Fuga de capital humano crónica y sostenida.
5. Declive económico.
6. Desarrollo económico desigual.
7. Criminalización y deslegitimación del Estado.
8. Deterioro progresivo de los servicios públicos.
9. Violación de los derechos humanos.
10. Operación del aparato de seguridad como un “Estado dentro del Estado”.
11. Exclusión política institucionalizada.
12. Intervención externa.

De esta enorme diversidad, tanto de los problemas como de las fórmulas pertinentes para enfrentarlos, nace la imposibilidad de elaborar una “teoría general del fracaso estatal” que, en últimas, es la aspiración de ROTBERG. Para WOODWARD, la ausencia de características comunes al fracaso estatal que pudieran justificar las generalizaciones resalta la urgencia de avanzar estudios de caso que hagan énfasis en la singularidad de los procesos de vulnerabilidad⁴².

B. EL “MÍNIMO WEBERIANO”: UNA RECETA ESTÁNDAR PARA PROBLEMAS DISTINTOS

Debido a la profusión de conceptualizaciones sobre el *Estado fallido*, subsiste la discusión en torno de los componentes esenciales del fracaso estatal y cuáles de sus indicadores deben tener un peso superior al momento de medirlo. Por esta razón, el acuerdo entre todas las definiciones disponibles

40 ROTBERG. “Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators”, en ROTBERG (ed.). *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, World Peace Foundation-Brooking Institution Press, 2003, pp. 10-19.

41 [www.fundforpeace.org]

42 SUSAN WOODWARD (2005), pp. 4-5.

hoy permite identificar apenas un “núcleo duro” weberiano del concepto, compuesto por dos elementos: la pérdida del control del territorio y la pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado⁴³. Una opción, por lo demás, en perfecta correspondencia con la preocupación internacional primordial por el ámbito de seguridad y defensa, las dos prioridades de la *guerra contra el terrorismo*.

No obstante, esta definición estrecha, centrada en el control del territorio y el monopolio de la violencia, plantea varios problemas. El primero es que resulta imposible de medir: ¿cómo saber si un estado, contestado dentro de su propio territorio, lo controla y a qué grado? No existe procedimiento para averiguarlo con exactitud.

De ahí que HERBST señale la errada tendencia en la comunidad internacional a identificar el control de la capital con el del Estado, como ocurrió en Zaire hasta 1997, donde sólo a partir del 17 de mayo, cuando LAURENT KABILA ocupó Kinshasa, fue reconocido como soberano a pesar de que desde tiempo atrás quien ostentaba ese reconocimiento, MOBUTU SESE SEKO, controlaba apenas la capital y sus alrededores⁴⁴.

Es imposible medir con fiabilidad qué porcentaje del territorio es dominado por un estado en situación de guerra interna. Existen indicadores que permiten aproximarse al balance de fuerzas en el conflicto, tales como cuánto dinero invierte el Estado en defensa (porcentaje del PIB), el aumento del pie de fuerza (el número de soldados y policías por cada 100.000 habitantes), la cantidad de ataques e iniciativas militares por parte de los grupos subversivos comparados con los de las Fuerzas Armadas en un intervalo de tiempo, la tasa general de homicidios y criminalidad, entre otros.

En el caso colombiano, se ha extendido el lugar común de afirmar que el Estado controla apenas dos terceras partes del territorio⁴⁵. Sin embargo, no conozco el primer estudio que sustente científicamente esta afirmación.

El Programa de Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario⁴⁶ de la Presidencia de la República hace mapas⁴⁷ anuales donde ilustra la “intensidad” del conflicto por zonas geográficas, en términos del número de ataques militares realizados cada año por los grupos armados ilegales. Pero estos mapas no consiguen medir con exactitud la dimensión territorial de la guerra puesto que los actores armados, en particular las guerrillas, son, además de clandestinos, móviles, y se desplazan según van cambiando los

43 MONCADA (2007), pp. 47 y 77.

44 JEFFREY HERBST. “Let Them Fail: State Failure in Theory and Practice. Implications for Policy”, en ROTBERG (ed.). *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004, p. 302.

45 Ver ROTBERG (2003), pp. 15 y (2004), p. 15.

46 [www.derechoshumanos.gov.co/Paginas/DDHH.aspx]

47 Ver *Geografía de la intensidad de la confrontación 1998–2010*.

equilibrios del conflicto. Así mismo, sus ofensivas no siempre coinciden con su asentamiento territorial rural, y pueden consistir en ataques terroristas urbanos.

El segundo problema que plantea esta definición restringida de Estado fallido, centrada en sus deficiencias coercitivas, es que no aporta nada nuevo al conocimiento del comportamiento estatal por cuanto coincide con la de “estado de guerra interior”, una categoría tan vieja como el Estado mismo.

Una versión aún más reducida fue la adoptada por el *State Failure Task Force Report* en 1998⁴⁸, que identificó las hipótesis de Estado fallido con los escenarios de “guerra civil” donde las instituciones centrales se debilitaban tanto que su control y autoridad ya no iba más allá de la capital. Esto a pesar de que, como anota WALLENSTEEN⁴⁹, tanto los estados pueden fracasar sin que haya existido guerra civil (Albania en 1997) como las guerras civiles tener lugar en países que no han fracasado, situación de la cual, para EINSIEDEL⁵⁰, Colombia es un buen ejemplo⁵¹.

Tercer problema: el acento en las funciones estatales de defensa y seguridad que propicia esta definición puede conducir a la implementación de políticas públicas irracionales e inconvenientes a largo plazo para el país estigmatizado.

En efecto, como anota CALL, la “plantilla de construcción estatal centrada en la seguridad es uno de los mayores peligros del concepto de estado fallido”⁵² puesto que, aunque la seguridad es *conditio sine qua non* del desarrollo y la legitimidad sostenibles, las presiones externas que privilegian ciegamente las capacidades estatales coercitivas sin atender las particularidades del contexto pueden terminar por favorecer la construcción estados abusivos, militarizados, depredadores, violadores de los derechos humanos e ilegítimos, tal como ocurrió antes, al amparo de la política exterior de Estados Unidos en el Caribe y Centroamérica, en la Nicaragua de los SOMOZA y durante las dictaduras de los DUVALIER en Haití y FULGENCIO BATISTA en Cuba.

De manera similar, en África, la tendencia de las superpotencias durante la Guerra Fría a privilegiar una construcción del Estado “desde arriba” (*top-down*

48 DANIEL ESTY et ál. “State Failure Task Force Report: Phase II, Findings” (31 de julio de 1998), en *Environmental Change & Security Project Report*, The Woodrow Wilson Center, n.º 5 (verano de 1999), p. 68.

49 PETER WALLENSTEEN. “Beyond State Failure: On Internal and External Ways of Ending State Failure”, documento presentado en la conferencia *Failed States III: Globalization and The Failed State*, Florencia, Purdue University, abril 7-10 del 2000.

50 VON EINSIEDEL (2005), p. 15.

51 Sobre el equívoco de considerar el conflicto interno colombiano una “guerra civil” ver EDUARDO POSADA. *¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia*, Bogotá, Cambio, 2001.

52 CHARLES CALL. “The Fallacy of the «Failed State»”, *Third World Quarterly*, vol. 29, n.º 8, 2008, p. 1505.

approach), esto es, mediante el fortalecimiento de las instituciones centrales y el apoyo a líderes autoritarios “amigos”, resultó efectiva a corto plazo para recuperar la legitimidad e impedir la desintegración de los estados más débiles: ROBERT MUGABE en Zimbabue durante los ochenta, MOBUTU SESE ZEKO en Zaire en los sesenta y YOWERI MUSEVENI en Uganda a finales de los ochenta y comienzos de los noventa son buenos ejemplos del rol que estos “hombres fuertes” pudieron jugar en la conservación de sus estados.

Sin embargo, la mayoría de estos personalismos autoritarios a la larga degeneró en dictaduras que terminaron por debilitar a los estados, convirtiendo a hombres como MUGABE y MOBUTU, que inicialmente habían sido utilizados por las superpotencias como la “solución”, en la causa principal del fracaso estatal una vez terminada la Guerra Fría.

De ahí la actual necesidad de impulsar procesos de construcción estatal “desde abajo” (*bottom-up approach*), naturalmente mucho más ambiciosos y exigentes, pero sostenibles a largo plazo, mediante el fortalecimiento de los actores no gubernamentales y la sociedad civil. Estos procesos implican, desde luego, profundas reformas de la esfera civil, tales como volver prioritario el sector de la educación y la creación de nuevos espacios para la participación política. En conjunto, se trata de apuntalar todos los factores críticos para el florecimiento de las instituciones democráticas⁵³.

Por todas estas razones, el “redescubrimiento” del Estado que tuvo lugar durante las dos últimas décadas con el impulso de la debilidad y el fracaso estatal como paradigmas de interpretación de la acción pública debe ubicarse en el contexto de la era posterior al 11 de septiembre, es decir, de la *guerra contra el terrorismo*.

En este escenario, la principal preocupación no es la incapacidad de los estados débiles para suplir las necesidades de sus propios ciudadanos, sino el afán de proteger los intereses, las poblaciones y las instituciones de los países más ricos, que quieren imponer a los primeros su agenda para protegerse de las amenazas que los afectan directamente.

C. INDAGACIÓN POR LAS CAUSAS DEL FRACASO ESTATAL Y LOS MECANISMOS PARA PREVENIRLO Y REMEDIARLO

Se trata en esencia de determinar si existen causas externas “objetivas” del fracaso tales como el legado del colonialismo⁵⁴, el fin de la Guerra Fría y el consecuente declive de los subsidios de las superpotencias a los países

53 VON EINSIEDEL (2005), pp. 25-27.

54 DANIEL THÜRER. “The «Failed State» and International Law”, *International Review of the Red Cross*, n.º 836 (diciembre de 1999); MAHMOOD MAMDANI. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton-NJ, Princeton University Press,

más débiles que los habrían entonces abandonado a su suerte⁵⁵, el triunfo de las ideas de libre mercado⁵⁶, las políticas económicas impuestas por el Consenso de Washington, las ideas neoliberales y los programas de reajuste estructural exigido a los países más pobres⁵⁷, la composición multiétnica de los estados y otros conflictos sociales preexistentes⁵⁸. O si, por el contrario, la debilidad estatal es el resultado de la mano del hombre y las malas políticas públicas⁵⁹.

De la respuesta que se dé a estos interrogantes se deduce si la responsabilidad por el fracaso estatal es primordialmente de la comunidad internacional, las organizaciones multilaterales y sus políticas impositivas en defensa de los intereses de los países más desarrollados, o más bien es el resultado de la incompetencia de los gobernantes nacionales.

En el caso de las antiguas colonias, se trata de establecer si su debilidad estatal crónica es “culpa de Occidente”, esto es, si los poderes coloniales que dismantelaron sus anteriores dependencias del Tercer Mundo las dejaron con poca o ninguna preparación para ejercer su nueva soberanía. Esta afirmación parece justificada en casos como el del Congo, donde el rey de Bélgica LEOPOLDO II ejerció como máximo director ejecutivo de una compañía privada encargada de la explotación de materias primas bajo condiciones prácticas de esclavitud por parte de los nativos, quienes conformaban una población que al momento de la independencia en 1960 no tenía una sola persona con título profesional en cualquier campo. Similar responsabilidad se puede predicar respecto de otros países como Afganistán, que aunque nunca fue colonizado terminó destrozado en el fuego cruzado de la Guerra Fría. Por el contrario, experiencias como la de Irak hasta el 2003, Costa de Marfil, Kenia y Zimbabue, que gozaron de relativa prosperidad y estabilidad en las primeras décadas de independencia de las potencias de Occidente, parecen desvirtuar el vínculo causal de responsabilidad por su fracaso posterior. O el caso de Haití, que se liberó del yugo colonialista francés en la época de NAPOLEÓN,

1996. Para un análisis crítico del impacto del colonialismo en la debilidad estatal, ver JAMES MAYALL. “The legacy of colonialism”, en SIMON CHESTERMAN et ál. (eds.) (2005), pp. 36-58.

55 DAVID LAITIN. “Civil War and International Intervention”, en BARBARA WALTER y JACK SNYDER (eds.). *Civil Wars, Insecurity and Intervention*, Nueva York, Columbia University Press, 1999, pp. 146-180.

56 STEPHEN STEDMAN. “Conflict and Conciliation in Sub-Saharan Africa”, en MICHAEL BROWN (ed.). *The International Dimensions of Internal Conflict*, Boston, The MIT Press, 1996, pp. 235-266.

57 SUSAN WOODWARD. *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*, Washington, Brookings Institution Press, 1995. Una visión más crítica de los efectos de los programas de reajuste se puede leer en NICOLAS VAN DE WALLE. “The Economic Correlates of State Failure: Taxes, Foreign Aid and Policies”, en ROTBERG (ed.) (2004), pp. 108-112.

58 NELSON KASFIR. “Domestic Anarchy, Security Dilemmas, and Violent Predation”, en ROTBERG (ed.) (2004), pp. 53-76.

59 ROTBERG (2004), pp. 25-27.

pero durante los dos siglos siguientes no ha logrado consolidar algo siquiera próximo a un Estado. En lo que concierne a la última entrega del FSI,

Menos de la mitad de los doce estados más fracasados pueden culpar razonablemente a sus padres occidentales por su difícil situación. ¿Por qué, después de todo, Pakistán ocupa el puesto 12 en la lista y la India el 76, a pesar de compartir la misma historia de colonización británica? ¿Por qué Costa de Marfil es número 10 y Senegal 85, cuando ambos estuvieron bajo el dominio francés? El mismo pasado colonial arroja resultados muy diferentes⁶⁰.

La experiencia sugiere que la mayoría de veces una suma de todos los factores, pasados y actuales, externos e internos, explica el fracaso. Aunque no cabe duda de que administrar bien el presente es la mejor cura contra cualquier antecedente nefasto, así como el buen manejo de los países por parte de los dirigentes nacionales es el principal parámetro que define el impacto que las presiones externas tienen en los asuntos internos de los estados.

Por otra parte, sobre la “solución” al fracaso de los estados, mientras el *mainstream* sostiene que resulta imperativo para la comunidad internacional intervenirlos, bien sea para prevenir el colapso o para resucitarlos⁶¹, una línea minoritaria aconseja que, en algunos casos de inestabilidad crónica, se les deje fallar para reconfigurar fronteras o experimentar con formas alternativas de organización, distintas del Estado-nación⁶².

D. UBICACIÓN DE LOS ESTADOS EN EL CONTINUO DEBILIDAD-FORTALEZA

ROTBERG propone solucionar este problema con una tipología graduada de debilidad estatal que va del Estado “fuerte”, pasando por el “débil” y el “fallido”, hasta llegar al Estado “colapsado”⁶³ (ver *infra*, cuadro).

Mientras los *estados fuertes* se caracterizan por un incuestionable control de su territorio y la libranza de un amplio margen de bienes políticos de alta calidad a sus ciudadanos, los *estados débiles* se dividen entre los que lo son “inherentemente”, debido a causas estructurales de tipo geográfico, físico o económico; aquellos que son básicamente fuertes pero temporalmente están

60 JAMES TRAUB. “Think Again: Failed States”, *Foreign Policy*, n.º 187 (julio-agosto de 2011), pp. 52-53.

61 *Ibid.*, pp. 30-42.

62 JEFFREY HERBST (2004), *cit.*, y CHRISTOPHER CLAPHAM. “The Global-Local Politics of State Decay”, en ROTBERG (ed.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004, pp. 77-93.

63 ROTBERG (2003), pp. 4-10.

en situación de debilidad debido a antagonismos internos, fallas de gestión, avaricia, despotismo o ataques externos; y, por último, los que son débiles como resultado de los dos órdenes de causas anteriores y revisten un alto riesgo de fracaso en razón de los altos niveles de violencia interna. A pesar de encontrarse todos los estados débiles en una situación de *crisis generalizada*, cada uno presenta un potencial diferenciado de fracaso: de manera paradójica, los estructuralmente débiles tienen un menor riesgo de fracaso que los que se ven abocados a la debilidad por circunstancias extraordinarias generalmente violentas.

Los *estados fallidos*, por su parte, son lugares marcados por una intensa violencia que perdura, generalmente en forma de guerra civil o conflicto interno de otra naturaleza, y donde el Estado ya no es capaz o no tiene la intención de desarrollar las funciones básicas de un estado-nación en el mundo moderno. Se les caracteriza más ampliamente como estados “en anarquía”⁶⁴.

Finalmente, los *estados colapsados* son una versión extrema de los estados fallidos, de muy rara ocurrencia (Somalia, Nigeria y Sierra Leona, en los noventa; Bosnia, Líbano y Afganistán, “hace más de una década”), que se traduce en un vacío total de autoridad donde el Estado se convierte en una “mera expresión geográfica”⁶⁵.

Tipología de la debilidad estatal de ROTBERG (2004)*						
Tipo de estado	Estados fuertes	Estados débiles			Estados fallidos	Estados colapsados
Perfil general	<i>Control pleno del territorio y bienes políticos de alta calidad</i>	<i>Crisis generalizada</i>			<i>estados en anarquía</i>	<i>Vacío de autoridad</i>
Potencial de fracaso	<i>Ninguno</i>	<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>	<i>Fracaso consumado</i>	<i>Versión rara y extrema del Estado fallido</i>
Caracterización	<i>Lugares de envidiables paz y orden</i>	<i>Estructuralmente débiles</i>	<i>Temporalmente débiles</i>	<i>En vías de fracasar</i>		

64 ROTBERG (2004), p. 5.

65 *Ibíd.*, p. 9.

Tipos de causa		<i>Restricciones geográficas, físicas o económicas fundamentales</i>	<i>Antagonismos internos, fallas de gestión, avaricia, despotismo o ataques externos</i>	<i>Los dos órdenes de causas anteriores, más una violencia intensa</i>	<i>Todas las anteriores, más una violencia persistente que consume el Estado</i>	
Estados	Los demás, de 192 estados en el 2004	Haití	Fiji	Sri Lanka	Afganistán	Somalia, Nigeria y Sierra Leona “en los noventa”
		Burkina Faso	Nueva Guinea	Indonesia	Angola	
		Chad	Islas Salomón	Colombia	Burundi	
		Ghana	Filipinas	Zimbabue	Congo (RDC)	
		Guinea	Líbano	Costa de Marfil	Liberia	Bosnia, Líbano y Afganistán “hace más de una década”
		Níger	Bolivia	Tayikistán	Sierra Leona	
		Georgia	Ecuador	Nepal	Sudán	
		Moldavia	Guatemala	Irán		
		Camboya	Guyana	Corea del Norte		
		Timor Oriental	Paraguay	Turkmenistán		
		Laos		Kirguistán		
				Kenia		
				Nigeria		

* Este gráfico sistematiza los datos de la tipología sobre debilidad estatal propuesta por ROBERT ROTBERG (2004).

Las dificultades de este procedimiento escalonado de clasificación son obvias. Clasificar países con base en un “perfil general” de debilidad estatal dista de ser un procedimiento matemático exacto, tanto más difícil de precisar cuanto el investigador se acerca al “umbral” que separaría un tipo de Estado de otro, es decir, en los casos intermedios.

E. ORDEN DE PRELACIÓN QUE DEBE DÁRSELES A LOS INDICADORES DEL DESEMPEÑO ESTATAL

Dada la enorme cantidad de funciones que despliega el Estado moderno, la debilidad estatal es una problemática necesariamente multidimensional.

No obstante, la tendencia en el discurso sobre los estados fallidos ha sido a privilegiar el sector de la defensa y la seguridad por encima de los demás.

Para ROTBERG, existe una jerarquía de los bienes políticos que debe proveer el Estado, dentro de los cuales prima la función de garantizar seguridad, esto es

Prevenir invasiones e infiltraciones en las fronteras, y cualquier pérdida de territorio; eliminar amenazas nacionales o ataques al orden nacional y la estructura social; prevenir el crimen y todo peligro relativo a la seguridad humana nacional; y permitir a los ciudadanos resolver sus disputas con el Estado y sus habitantes sin recurrir a las armas u otras formas de coerción física⁶⁶.

Bajo este supuesto, el suministro de los demás bienes políticos solo se hace posible cuando se ha garantizado un estándar razonable de seguridad. Sin embargo, la violencia por sí sola no es sinónimo de fracaso, y la ausencia de violencia tampoco significa que el Estado en cuestión está excluido del fracaso. Hay que valorar y ponderar en concreto en qué medida el “perfil general” de fracaso se ajusta a cada uno de sus componentes, es decir, a los demás indicadores.

El enfoque de FUKUYAMA es similar cuando afirma que debe existir algún grado de jerarquía entre las funciones del Estado:

Por ejemplo, los Estados necesitan garantizar el orden público y la defensa ante invasiones externas antes que proporcionar un seguro de enfermedad universal o educación superior gratuita⁶⁷.

Se entiende entonces por qué, en este orden de ideas,

La esencia de la estatalidad es la aplicación de las leyes: la capacidad última de enviar a alguien con uniforme y pistola para que imponga el cumplimiento de las leyes del Estado⁶⁸.

Inspirado en la metodología del *Informe sobre Desarrollo Mundial* de 1997 del Banco Mundial, FUKUYAMA propone una lista de funciones estatales categorizadas según su importancia, como sigue:

1. Funciones mínimas:

a. Suministro de bienes políticos puros: defensa, ley y orden, derechos de propiedad, gestión macroeconómica, salud pública.

⁶⁶ ROTBERG (2003), p. 3.

⁶⁷ FRANCIS FUKUYAMA. *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial del siglo XXI*, Barcelona, B, 2004, p. 23.

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 22.

- b. Corregir las disfunciones del mercado
- c. Aumentar la equidad: protección de los pobres, programas de lucha contra la pobreza, asistencia en catástrofes.

2. *Funciones intermedias:*

- a. Abordar los efectos externos: educación, protección del medio ambiente.
- b. Regular los monopolios: regulación de los servicios públicos, políticas antimonopolio.
- c. Corregir la información imperfecta: seguros, reglamentación financiera, protección del consumidor.
- d. Ofrecer seguros sociales: pensiones redistributivas, subsidios familiares, seguros de desempleo.

3. *Funciones dinámicas:*

- a. Coordinación de la actividad privada: fomento de los mercados, aglomeración de iniciativas (*cluster*).
- b. Redistribución: redistribución de activos⁶⁹.

Los inconvenientes de esta clasificación saltan a la vista. Aunque se compartiera la prelación establecida, el material argumentativo utilizado para justificarla necesariamente es de carácter filosófico y político porque una concepción weberiana del Estado, centrada en su capacidad de coerción con desmedro de las demás, implica un juicio de valor que vehicula una visión política autoritaria en abierta contradicción con posiciones más liberales. Es difícil explicar, en especial con respecto a los estados más pobres, que mientras el sector defensa y la protección irrestricta de la propiedad privada figuran como funciones esenciales o “mínimas” sin consideración de las consecuencias negativas de un estado militarizado que con frecuencia amenaza con convertirse en “depredador” o violador de los derechos humanos, la función de redistribución del ingreso es apenas considerada en este esquema una función secundaria o “dinámica” a pesar de los escandalosos niveles de desigualdad que presentan los países del Tercer Mundo. Sin duda una opción política democrática socialista, esto es, sensible a la pobreza que propicia el Estado cuando no interfiere con las leyes del mercado capitalista para favorecer niveles mínimos de bienestar, resulta incompatible con la escala propuesta de corte neoliberal.

En suma, es inevitable el sesgo político en el procedimiento de jerarquización de las funciones estatales y los bienes que se espera que el Estado provea prioritariamente. A lo sumo puede exigirse que se haga explícito y esté razonablemente bien argumentada la escala de valores en que se fundamenta, pero nunca será “científico” u “objetivo” en sentido absoluto.

69 Ibid., pp. 24-26.

F. IMPLICACIONES POLÍTICAS INTERNACIONALES
DEL DEBATE SOBRE EL DESEMPEÑO ESTATAL. SOBRE LA
“AMENAZA GLOBAL” DE LOS ESTADOS FALLIDOS

Establecer si los estados fallidos son en realidad una amenaza para la seguridad internacional, o se les debe considerar más bien un nuevo estigma discriminatorio (un término erístico antes que descriptivo) que sirve de pretexto para justificar intervenciones y violaciones a la soberanía de los países a los que se aplica, constituye una de las principales problemáticas de la noción.

Después de los ataques del 11 de septiembre, el debate sobre los estados fallidos adquirió relevancia geopolítica mundial porque empezó a considerárseles una amenaza para la seguridad global. En su Estrategia de Seguridad Nacional presentada en septiembre del 2002, el presidente GEORGE W. BUSH sostuvo que “ahora América está menos amenazada por los estados con pretensiones de expansión que por los estados débiles y en vías de fracaso”⁷⁰.

Una declaración similar hizo al respecto el presidente francés JACQUES CHIRAC en el 2004 al resaltar la “amenaza que constituyen los estados fallidos para el equilibrio mundial”⁷¹.

La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente BUSH en el 2006 estableció que en las situaciones de fracaso estatal los esfuerzos de la Oficina de Reconstrucción y Estabilización debían centrarse en la construcción de seguridad y el fortalecimiento de las estructuras de aplicación de la ley, que son “el requisito previo para restablecer el orden y garantizar el éxito”⁷².

En la Estrategia de Seguridad Nacional presentada en mayo del 2010 por el presidente BARACK OBAMA, “fortalecer los estados débiles y fallidos” aún figuraba como una de las prioridades estadounidenses para “promover un orden internacional justo y sostenible”⁷³. La misma línea discursiva se observa en otros altos funcionarios de la actual administración estadounidense. Para el secretario de Defensa ROBERT GATES, los estados fallidos son “el principal desafío de seguridad de nuestro tiempo” y en los próximos veinte años las más graves amenazas contra Estados Unidos provendrán de estados en riesgo de fracaso “que no pueden suplir las necesidades básicas –ni mucho menos las aspiraciones– de su gente”⁷⁴. Igual opinión tiene la secretaria de Estado HILLARY CLINTON, quien en su audiencia de confirmación ante el Senado advirtió sobre el “caos que fluye de los estados fallidos”⁷⁵.

70 [http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/nss1.html]

71 JACQUES CHIRAC. *Intervención en la Cumbre de la Unión Europea. América Latina y el Caribe*, “Futuro del Multilateralismo”. Guadalajara (México), 28 de mayo del 2004.

72 [http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/sectionIX.html]

73 [www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf]

74 ROBERT GATES. “Helping Others Defend Themselves. The Future of U.S. Security Assistance”, *Foreign Affairs*, vol. 89, n.º 3 (mayo-junio del 2010).

75 HILLARY CLINTON. “Senate Confirmation Hearing for Secretary of State Nominee Hillary Clinton”, 13 de enero del 2009.

Dentro del campo académico, en un artículo publicado en *The Observer*⁷⁶, ROBERT COOPER formuló su famosa tipología estatal conformada por tres niveles evolutivos de Estado: los estados “premodernos” (v. gr. Somalia, Afganistán), que fracasaron y donde prevalece un estado de guerra hobbesiano de todos contra todos; los estados “modernos” (como India, Pakistán, China), que todavía se comportan como el Estado-nación tradicional, es decir, uno que sigue los principios de MAQUIAVELO, defiende la *raison d'État* y mantiene sus ansias expansionistas; y los estados “posmodernos” (Japón, Canadá, los estados de la Unión Europea), donde la seguridad ya no se concibe en términos de conquista sino de mutua vulnerabilidad y transparencia.

En el escenario mundial propuesto por COOPER, mientras los estados posmodernos no representan ningún peligro para los *old-fashioned states*, éstos sí constituyen para los primeros una amenaza que exige una actitud diferenciada: en el caso de los estados modernos, esta actitud consiste simplemente en mantener la alerta frente a sus deseos expansionistas con base en los principios clásicos del imperio, la supremacía del interés nacional y el balance entre las fuerzas agresivas. En lo que concierne a los estados premodernos, se legitima en cambio una “nueva forma de imperialismo”, supuestamente “voluntaria” y respetuosa de los derechos humanos y los “valores universales”, que se materializa en la intervención multilateral tanto económica (por intermedio de organismos como el FMI y el Banco Mundial, que con sus directivas permiten a estos países el regreso al “círculo virtuoso de inversión y prosperidad” y la integración en la economía global) como eventualmente militar cuando la seguridad está muy deteriorada, mientras se “exportan” nuevamente los estándares mínimos de estabilidad y libertad.

En la reflexión de COOPER (para quien el mundo posmoderno debe habituarse a actuar con un doble estándar: entre sus miembros, con base en las leyes y la seguridad cooperativa, pero “cuando operamos en la jungla, debemos usar también las leyes de la jungla”), el contenido “neocolonialista” ya no resulta subliminal como el denunciado antes por GORDON⁷⁷ a propósito del debate sobre la debilidad estatal, sino abiertamente chocante en la pluma de un diplomático británico que trabajó como asesor de política internacional para el primer ministro TONY BLAIR.

Tampoco resulta casual el título del artículo que en el mismo año publicó ROTBERG (“Failed States in a World of Terror”), en el cual sostuvo que con los ataques a las Torres Gemelas y el Pentágono los estados fallidos trascendieron su dimensión previamente solo humanitaria, para convertirse en un desafío

76 ROBERT COOPER. “The New Liberal Imperialism”, *The Observer*, 7 de abril del 2002. Ver también, del mismo autor, *The Postmodern State and the World Order*, Londres, Demos, 2000.

77 RUTH GORDON. “Saving Failed States: Sometimes a Neocolonialist Notion”, *American University International Law Review*, vol. 12, n.º 6, 1997, pp. 903-974.

global que convirtió la prevención del fracaso de los estados débiles, y la resurrección de los ya fallidos, en “imperativos morales y estratégicos”⁷⁸.

Por su parte, FUKUYAMA estimó que “desde el fin de la Guerra Fría, posiblemente los estados débiles o en vías de fracaso se convirtieron en el problema más grave para el orden internacional”⁷⁹.

Se ve cómo desde entonces una parte de la academia y la política internacional se alinearon para incorporar en su agenda la debilidad estatal como una “amenaza” prioritaria para la seguridad global, y el estigma de “Estado fallido” pasó a conformar oficialmente el cuerpo de “mitos políticos” que justifican la “War on Terror”.

Aunque el lugar común cuidadosamente construido indica que todos los estados fallidos representarían, por igual, un peligro y una amenaza para la comunidad internacional global, un análisis ponderado muestra que apenas algunas veces es así. El falso silogismo sobre el que reposa la convicción frente a la peligrosidad global que revisten los estados frágiles se deriva de una generalización basada en ejemplos aislados, como la actividad de Al Qaeda en Afganistán o el narcotráfico en Colombia, pero carente de una masa crítica de experiencias numéricamente representativas y homologables. Los estudios de caso revelan que el vínculo entre debilidad estatal y seguridad global es mucho más complicado y contingente de lo que la *conventional wisdom* requería. La mayoría de los estados fallidos en realidad producen pocos efectos sobre el resto de países y la comunidad internacional. Al contrario de lo que se piensa, es más probable que las amenazas transnacionales provengan de países desarrollados, o al menos en vías de desarrollo, que están integrados en la economía global a pesar de presentar vacíos de gobierno. Numerosos ejemplos permiten ilustrar esta idea⁸⁰.

En lo que respecta al terrorismo, considerado la principal “amenaza global” de nuestros días, la evidencia es ambivalente. Aunque Al Qaeda ha aprovechado el territorio de algunos estados frágiles como Pakistán y Yemen para instalar su infraestructura, no es menos cierto que la mayor parte de los estados débiles, incluidos los del África subsahariana, revisten una importancia marginal para el desarrollo de sus redes y afiliados. Esto porque la anarquía propia de los estados verdaderamente fallidos es un serio obstáculo incluso para las operaciones terroristas, que también requieren un mínimo de operatividad en términos de seguridad. En otras palabras, lo que los terroristas necesitan no es el favor de estados colapsados o casi inexistentes al estilo de Somalia,

78 ROTBERG (2002), p. 127.

79 FRANCIS FUKUYAMA. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca-NY, Cornell University Press, 2004, p. 92.

80 Sigo aquí primordialmente a STEWART PATRICK. “The Brutal Truth. Failed states are mainly a threat to their own inhabitants. We should help them anyway”, *Foreign Policy*, n.º 187 (julio-agosto del 2011) pp. 55-57 y PATRICK (2006).

sino la cooperación de estados débiles pero operacionales como Pakistán o Kenia. Además, la afinidad política y cultural resulta más importante para la actividad terrorista que el grado de debilidad del Estado. La presencia de Al Qaeda en Pakistán y Yemen es sobre todo favorecida por el talante de los regímenes que gobiernan el país, los cuales en lugar de combatir el fundamentalismo islámico deciden apuntalar las iniciativas de la *Yihad*. De ahí que la capacidad operacional de los grupos terroristas en estos países dependa en buena medida de la hospitalidad de las tribus y los poderes locales, así como de la sintonía con una población receptiva a su mensaje religioso de línea dura. Por esta razón en los estados extremadamente débiles del Sahel, donde se practica mayoritariamente una versión sufí moderada del islam, Al Qaeda ha conseguido apenas un apoyo marginal.

En lo que concierne a la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM), los estados fallidos tampoco plantean una enorme preocupación. Salvo por las dos excepciones de Pakistán (12) y Corea del Norte (22), los países que encabezan el FSI del 2011 presentan bajo riesgo de proliferación y apenas unos pocos poseen cantidades significativas de material nuclearmente fisible. Por el contrario, estados que ofrecen un riesgo mucho más alto de proliferación porque tienen tanto la voluntad política como los medios físicos para producir ADM se encuentran mucho mejor ubicados en el índice de debilidad: Irán (35), Siria (48) o Rusia (82).

Sobre la correlación que podría existir entre fragilidad estatal y crimen transnacional, todo apunta a que es débil cuando no inexistente. Es verdad que Afganistán produce casi todo el opio del mundo; Colombia, una buena parte de su cocaína; y Somalia y Nigeria son los epicentros de la piratería global. Sin embargo, los estados débiles juegan un rol menor al momento del lavado de activos, la trata de personas o los crímenes ambientales, y son prácticamente irrelevantes para universos globales de delincuencia como el cibercrimen, el robo de propiedad intelectual y la falsificación de materias manufacturadas. Ocurre a este respecto igual que con el terrorismo: la debilidad estatal no es el ambiente más provechoso para el crimen. Esto porque para vender mercancías ilícitas y lavar dinero los delincuentes necesitan garantizar el acceso a servicios financieros, bancarios, infraestructura de transporte y telecomunicaciones modernas, es decir, todo lo que normalmente falta o funciona mal en un estado fallido. Para multiplicar sus beneficios, el crimen organizado prefiere tomar mayores riesgos en términos geopolíticos con tal de tener proximidad y acceder más fácilmente al mercado global, factores que explican por qué México y Sudáfrica, estados que distan de ser fallidos, han emergido como nichos de criminalidad y violencia.

Por último, la idea de que los estados débiles plantean un problema de salud pública global también debe ser revaluada. A pesar de que los estados frágiles experimentan una morbilidad más aguda, se trata de aflicciones como el cólera, la malaria o la tuberculosis, primordialmente endémicas y

con un impacto localizado. Por su parte, la ya larga pandemia de VIH/sida se convirtió en una enfermedad manejable en los países más ricos, mientras continúa matando a miles en los más pobres. En cambio, la propagación de las pandemias más amenazantes de los últimos años, como la gripe aviar, que en teoría podría matar millones de personas, poco o nada tuvo que ver con los estados fallidos, cuyo aislamiento del comercio y la red de transporte global habría favorecido más bien su contención. En suma, el eslabón más débil en la cadena de salud pública global hoy no son los países en vías de fracaso sino la negligencia y el obstruccionismo de algunos estados más desarrollados como China, Sudáfrica e Indonesia, que muchas veces respondieron tardíamente contra epidemias como el SRAS, el VIH/sida y la gripe aviar.

Para recapitular, en palabras de PATRICK:

La verdad brutal es que la vasta mayoría de los estados débiles, en riesgo de fracaso y fallidos elevan riesgos primordialmente para sus propios habitantes. Cuando los gobiernos no pueden desplegar las funciones básicas, sus ciudadanos pagan el precio más alto. Países a la cabeza del FSI presentan un riesgo mucho más alto de conflicto interno, violencia civil y catástrofe humanitaria (tanto natural como propiciada por el hombre). Son escenarios de las peores violaciones de los derechos humanos, la abrumadora fuente principal de los refugiados del mundo y el lugar adonde la mayoría de pacificadores de la ONU deben ir. Hogar del millardo de personas más pobres del planeta, padecen crecimiento económico bajo o negativo y sus poblaciones están más expuestas a ser pobres y desnutridas; experimentan inseguridad generalizada; soportan discriminaciones de género; carecen de acceso a la educación, asistencia médica básica y tecnología moderna; y mueren jóvenes o sufren enfermedades crónicas [...]

Más allá de quienes viven en estos países, la carga más pesada del fracaso estatal es soportada por los estados vecinos; los conflictos violentos, el flujo de refugiados, el tráfico de armas y las enfermedades rara vez quedan confinadas dentro de las fronteras nacionales [...]

Pero estos problemas –por graves que sean– no ponen automáticamente en riesgo al resto del mundo, por más conveniente y vistoso que resulte argumentar en contrario. El mundo, al parecer, no es tan interdependiente como se creía. Lo que ocurre en los lugares más pobres, marginales y disfuncionales del mundo en desarrollo solo ocasionalmente llega a afectar a quienes viven en el mundo rico. Lo que sucede en los estados fallidos con frecuencia permanece allí⁸¹.

81 PATRICK (2011), p. 55.

G. POLITIZACIÓN DEL DEBATE ACADÉMICO SOBRE EL DESEMPEÑO DEL ESTADO: LAS “ESCUELAS” DEL FRACASO ESTATAL

El resultado inmediato de la entrada de los estados fallidos en la agenda diplomática y de seguridad internacional fue la politización del debate académico. Con base en el posicionamiento político que implícitamente asumen sus protagonistas, el panorama actual de la discusión sobre la debilidad y el fracaso estatal permite discernir dos escuelas⁸².

Una primera escuela “conservadora”, encabezada por ROBERT ROTBERG, quien metodológicamente aborda el Estado moderno como algo “dado”⁸³ (sin entrar a valorar su conveniencia), y por lo tanto indiscutible como proyecto de organización global. Esta postura considera cualquier manifestación de precariedad estatal una amenaza evidente para el orden internacional, mientras defiende la posibilidad de medir el fenómeno en forma objetiva gracias a un marco de análisis particularmente complejo, que pondera diversos indicadores y permite ubicar los estados en una línea de debilidad-fortaleza con cuatro niveles (estados fuertes, débiles, fallidos y colapsados⁸⁴), siempre con miras a prevenir los escenarios de fracaso o remediarlos volviendo las cosas al *statu quo* anterior, es decir, restableciendo las fronteras y garantizando su estabilidad.

Y una segunda escuela “crítica” o “neocolonialista”, defendida por autores que resaltan el carácter político y dialécticamente erístico de la categoría de los “estados fallidos” como herramienta legitimadora de intervenciones⁸⁵ y cuestionan la idoneidad del Estado-nación como único modelo de organización viable para zonas geográficas ajenas al proceso histórico necesario para su consolidación (en particular, el África). Esta escuela propone o bien la exploración de formas alternativas de organización al Estado-nación que permitan alcanzar el bienestar humano⁸⁶ o sencillamente la conveniencia de dejarlo fracasar en ocasiones para que se formen nuevos estados de sus restos, estos sí con vocación de supervivencia⁸⁷.

A los reparos sobre la inconveniencia del Estado-nación como única fórmula aceptable de organización política y el error de buscar siempre “repararlos”, ROTBERG responde que en razón de la inercia del sistema internacional, la norma predominante en Asia y África de que deben respetarse las fronteras existentes y la reconfiguración general del orden mundial que implicaría considerar opciones alternativas al Estado-Nación, la prevención del fracaso y la necesidad de revivir los estados fallidos siguen siendo imperativas.

82 Esta clasificación bipartita la propone MONCADA (2007), pp. 37-39.

83 ROTBERG (2004), p. 28.

84 MONCADA (2007), pp. 105-108.

85 SUSAN WOODWARD. “États faillis, le poids des mots”, *Enjeux Internationaux*, n.º 11, primer trimestre, 2006, p. 23, y (2005), p. 2.

86 CLAPHAM (2004), pp. 77-93.

87 HERBST (2004), pp. 314-316.

En efecto, según ROTBERG, “en épocas más tempranas y menos interconectadas, la debilidad y el fracaso estatal podían ser aislados y mantenidos aparte del mundo desarrollado”. Pero hoy, debido a la globalización, los estados fallidos representan un grave peligro no solo para sus vecinos fronterizos, sino para la paz y la seguridad mundiales. Por lo tanto, “minimizar las posibilidades de fracaso fortaleciendo las capacidades de los estados-nación del mundo en vías de desarrollo se ha convertido así en uno de los imperativos morales y estratégicos críticos de nuestro tiempo aterrorizado”⁸⁸.

A estas dos escuelas hay que agregar una tercera que, desde un punto de vista epistemológico, se podría denominar “negacionista” puesto que niega la pertinencia y la utilidad de la noción, debido a la ausencia de categorías y parámetros analíticos que permitan ubicar con precisión cualquier estado en el continuo fortaleza-debilidad⁸⁹.

Para esta línea crítica de pensamiento, no solo la mirada de definiciones existentes de “Estado fallido” genera una enorme confusión, sino que el hecho de que ellas aglomeran un una gran cantidad de indicadores disímiles para agrupar bajo una misma categoría países con problemas sustancialmente distintos, convierte el término en un sofisma conceptual inutilizable o “falacia”⁹⁰, que no aporta nada nuevo al debate sobre el comportamiento estatal⁹¹ e incluso resulta pernicioso por cuanto redundante en la formulación de políticas públicas equivocadas.

II. LÍMITES INTRÍNSECOS Y VICIOS METODOLÓGICOS DE LOS ÍNDICES DE DESEMPEÑO ESTATAL

Es un hecho que las ciencias sociales, desde una perspectiva lingüística, “crean” los fenómenos que estudian⁹². Al contrario de lo que corrientemente se piensa, el lenguaje científico no solo describe sino que en buena medida pergeña “realidades”. En esta medida, la construcción de indicadores que miden el desempeño estatal es una operación no solo definitoria sino constitutiva de la realidad⁹³.

88 ROTBERG (2004), pp. 41-42.

89 SPANGER (2000).

90 CHARLES CALL (2008).

91 WILLIAM EASTERLY y LAURA FRESCHI. “Top 5 reasons why «failed state» is a failed concept”, *Aid Watch*, 13 de enero del 2010.

92 THOMAS OSBORNE y NIKOLAS ROSE. “Do the Social Sciences Create Phenomena? The Example of Public Opinion Research”, *British Journal of Sociology*, vol. 50, n.º 3, 1999, pp. 367-390.

93 DENNIS BOYSSOU et ál. *Evaluation and Decision Models with Multiple Criteria. Stepping Stones for the Analyst*, Nueva York, Springer, 2006.

Dentro de este amplio margen creativo, operacionalizar conceptos, es decir, cuantificar lo cualitativo o convertir en números las cualidades, es tal vez el mayor reto epistemológico que enfrentan las ciencias sociales contemporáneas. Y es el ejercicio fundamental que realizan los índices de desempeño estatal.

Cualquier intento de medición comparatista de un fenómeno tan complejo como el Estado debe atravesar este difícil proceso que busca convertir nociones (variables o indicadores) en números comparables entre sí para después, mediante un proceso de agregación que arroja una “calificación”, ubicar cada país respecto de los otros en una clasificación general de desempeño estatal.

En un artículo devastador, GUTIÉRREZ⁹⁴ desentraña las principales dificultades metodológicas que enfrentan los PSPI (*poor state performance indexes*, en su nomenclatura). Se trata a veces de meros obstáculos o vicios subsanables con algo de cuidado, pero en ocasiones de verdaderos “defectos” estructurales que no admiten una solución satisfactoria, puesto que representan los límites propios de las ciencias sociales. Estas últimas deficiencias apenas pueden hacerse manifiestas, en un ejercicio de honestidad intelectual por parte de los investigadores.

Los escollos se presentan a lo largo de las tres etapas por las que necesariamente pasa la construcción de un PSPI: definición, codificación y agregación.

A. DIFICULTADES EN EL PROCESO DE DEFINICIÓN

Los PSPI se estructuran gracias a la elaboración de prototipos (*prototyping*). En otras palabras, mediante la extracción de características comunes a partir de la identificación de hipótesis típicas de fracaso. Esto se traduce en que la definición del fracaso estatal se construye desde abajo hacia arriba: desde lo específico (indicadores derivados de instancias típicas de fracaso) hacia lo general (el concepto de “Estado fallido”). Esta “orientación por las consecuencias” que informa la construcción de los índices conduce a la adopción de clasificaciones por analogía que resultan bastante rudimentarias: los murciélagos y las golondrinas tienen alas, que a ambos les permiten volar, pero no por ello pertenecen a la misma categoría taxonómica de las aves⁹⁵.

El principal problema que emerge con este proceder es que el fenómeno termina por ser definido a partir de sus “posibles” causas (como el déficit

94 FRANCISCO GUTIÉRREZ. “Evaluating State Performance: A Critical View of State Failure and Fragility Indexes”, *European Journal of Development Research*, vol. 23, n.º 1 (2011), pp. 20-42.

95 GUTIÉRREZ (2010), p. 94.

democrático), sus atributos “correlativos” (alta mortalidad infantil, por ejemplo) y “predicadas” consecuencias (*e. gr.* las crisis humanitarias). Esto equivale a “definir el cáncer como consistente en el abuso del cigarrillo, el crecimiento incontrolado de las células y las crisis familiares”⁹⁶.

En segundo lugar están los obstáculos derivados de que el fracaso estatal no es un fenómeno homogéneo ni linear, que obedece siempre a la misma lógica progresiva, que va de la fortaleza a la debilidad, y se encuentra implícita en todos los PSPI. Por el contrario, el fracaso puede ser el resultado de choques brutales en cualquiera de las numerosas dimensiones de desempeño del Estado, y está sujeto tanto a recuperaciones como a agravamientos repentinos. Mientras la Unión Soviética y Yugoslavia colapsaron en los noventa debido a choques brutales y súbitos, casos como el del Congo y Somalia son el resultado de un vacío de autoridad prolongado durante décadas. Esto se traduce también en que las definiciones de Estado fallido, casi siempre elaboradas con base en las hipótesis de quiebre manifiesto, resultan útiles para abarcar los casos extremos, pero no necesariamente aquellos que se encuentran en la zona gris o intermedia de bajo desempeño parcial.

En tercer lugar, los índices de estados fallidos acusan un “ahistoricismo” que es consecuencia de los límites que les impone su metodología de elaboración, centrada en los objetos y no en sus relaciones. A pesar de que los episodios históricos más significativos (como las revoluciones) son relacionales y no absolutos, los índices los capturan como cuerpos aislados, ignorando su interacción. Este defecto se entiende mejor con dos ejemplos ilustrativos: por un lado, algunos trabajos recientes que consideran a Inglaterra un estado “frágil”⁹⁷ en el siglo XVI no advierten sin embargo los problemas que supondría equiparar dicha fragilidad a la atribuible a Somalia o Afganistán en la actualidad, un tipo de debilidad que resulta del todo diversa. Por otro lado, la base de datos de Polity le otorga a la democracia suiza una calificación de diez sobre diez desde los años sesenta, no obstante que para la época las mujeres carecían de sufragio, característica que según los estándares hoy vigentes difícilmente le permitiría a Suiza encajar en la categoría de democracia. Sin embargo, los autores actuales del índice carecen de las herramientas necesarias para precisar que en los sesenta esta restricción era, aunque rara, aún aceptable para los regímenes considerados “democráticos”. Este es un ejemplo nítido de la incapacidad que acusan los índices de desempeño estatal no solo para cruzar indicadores, sino incluso para realizar comparaciones históricas lineales⁹⁸. En otras palabras, no hay forma de comparar históricamente los resultados

96 GUTIÉRREZ (2011), p. 24.

97 DOUGLAS NORTH, JOHN WALLIS y BARRY WEINGAST. *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

98 GUTIÉRREZ (2011), p. 25.

de los PSPI, ya que los parámetros de medición que determinan la definición del fracaso van cambiando en el tiempo.

Por último, resulta palmaria la incapacidad de los PSPI para captar la interacción que existe entre los distintos indicadores de la definición. En ciencias sociales, las categorías científicas son generalmente multidimensionales y las dimensiones con base en las cuales algo tan complejo como el desempeño estatal es evaluado suelen estar estrechamente relacionadas, a pesar de lo cual los PSPI hacen de cuenta que son independientes, incurriendo en errores conceptuales. Por ejemplo, la base de datos de Polity IV⁹⁹ abiertamente reconoce en el manual¹⁰⁰ que no tiene en cuenta los derechos civiles en su definición de democracia, un parámetro que sin embargo afecta directamente los niveles de “competitividad”, una variable que Polity sí mide.

B. DIFICULTADES EN EL PROCESO DE CODIFICACIÓN

Para operacionalizar la definición de Estado fallido es necesario recabar los datos que la caracterizan y convertirlos en números o escalas, esto es, codificarlos. Sin embargo, esta labor es extremadamente problemática.

En primer lugar, porque aunque se supone que los códigos son elaborados en forma objetiva (democracia 3, eficacia en la provisión de servicios 5, infraestructura 4, etc.), incluso las definiciones de los indicadores son vagas y están llenas de ambigüedad. El mejor ejemplo de este problema es el indicador “legitimidad”, de uso corriente en la mayoría de PSPI. Explicar la fragilidad estatal con referencia a la legitimidad no hace sino trasladar la ambigüedad de un término hacia otro: la legitimidad del Estado es un concepto tan complejo, ambiguo y multidimensional como su fragilidad. Se trata de un defecto mayor, puesto que anula el principal objetivo de los PSPI que es reemplazar conceptos que no son directamente observables por fenómenos que sí lo son.

Y en segundo lugar, debido a la baja calidad de los datos generalmente disponibles puesto que, de manera paradójica, los países que más incumbe

⁹⁹ [www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm]

¹⁰⁰ Ver POLITY™ IV PROJECT. *Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2009* “Dataset Users’ Manual” [www.systemicpeace.org/inscr/p4manualv2009.pdf]:

“Institutionalized Democracy: Democracy is conceived as three essential, interdependent elements. One is the presence of institutions and procedures through which citizens can express effective preferences about alternative policies and leaders. Second is the existence of institutionalized constraints on the exercise of power by the executive. Third is the guarantee of civil liberties to all citizens in their daily lives and in acts of political participation. Other aspects of plural democracy, such as the rule of law, systems of checks and balances, freedom of the press, and so on are means to, or specific manifestations of, these general principles. We do not include coded data on civil liberties” (p. 14).

estudiar para efectos de medir la debilidad estatal (los más débiles) son aquellos que carecen de los recursos para producir información fiable sobre su desempeño.

C. DIFICULTADES EN EL PROCESO DE AGREGACIÓN

La última etapa necesaria para la fabricación de un PSPI es la agregación de los indicadores. Se trata de una operación que no está exenta de dificultades. A pesar de la inexistencia de lo que en economía se denomina un “numérico”, o función específica de agregación y conversión que determine el valor relativo de cada variable al momento de ponderar (cuántas unidades del indicador A equivalen a una del indicador B), en el caso de los PSP la agregación de indicadores se hace en forma indiscriminada, como si todos tuvieran exactamente el mismo peso para influir en el fracaso estatal.

Un ejemplo meridiano a este respecto lo ofrece el índice del Fondo para la Paz, donde dos indicadores tan disímiles como la “fuga de cerebros de profesionales, intelectuales y disidentes políticos que temen la persecución o la represión” y el “brote de violencia inspirada políticamente (como opuesta a la criminal) contra civiles inocentes” son ponderados en forma numérica equivalente. Se pregunta GUTIÉRREZ con ironía si la repatriación de uno o más científicos “compensaría”, por decir algo, una masacre¹⁰¹. O si un aumento en una unidad de producto interno bruto redundaría en un aumento de una unidad de democracia¹⁰².

Pero aquí no paran las dificultades. Aun en el caso deseable de adopción explícita por parte de los codificadores de una función de agregación que determine el valor exacto de cada variable, esta función, que determina el orden de los indicadores, siempre estará sujeta a discusión.

En tanto manifestación de unos prejuicios específicos la mayoría de veces impuestos por parte de analistas “internos” con respecto al contexto (y sus respectivos intereses) donde se fabrica el índice, la medición estará obligatoriamente sesgada por la escala de valores que le es propia a ese contexto. Esta dificultad es palmaria en el trabajo de ROTBERG, quien privilegia, en concordancia con la política exterior estadounidense, el bien político de provisión de seguridad por encima de todos los demás.

Se trata de un límite intrínseco de todos los PSPI que por lo tanto no puede “superarse”, sino apenas mitigarse haciendo visible el material argumentativo que explica las razones por las cuales se adopta una jerarquía de indicadores en lugar de otra.

101 GUTIÉRREZ (2011), p. 30.

102 GUTIÉRREZ (2010), p. 90.

III. REFLEXIÓN FINAL: EL PÉNDULO HISTÓRICO DEL FRACASO ESTATAL

La falta de novedad histórica del debate sobre la falla estatal también hablaría en contra de su pertinencia. La historia del Estado-nación en tanto proyecto de organización global ha sido siempre accidentada, un programa lleno de obstáculos, fracasos y nunca plenamente realizado. Desde esta perspectiva no habría nada nuevo ni digno de especial interés para la ciencia política en el hecho de que los estados fallen¹⁰³. Problema que se agudiza porque, según se vio, la falta de historicidad de los índices de bajo desempeño estatal impide comparar las calificaciones obtenidas por los países en distintos momentos históricos, dado que la definición de fragilidad es dinámica y varía en el tiempo.

Antes que solución, los grandes problemas tienen historia. El Estado, como cualquier gran proyecto humano, lleva ínsito el riesgo de su fracaso. De ahí que HERBST sostenga con razón que los estados “tienden a fracasar”¹⁰⁴. La circulación de los estados por el continuo fortaleza-debilidad es temporalmente dinámica. Cualquier estado, en ciernes o consolidado, sigue siendo un programa irrealizado que corre permanentemente el riesgo de fortalecerse o debilitarse.

El Estado no es un ideal tipo estático e invariable, sino un proyecto global y por ende un problema en permanente construcción histórica, similar a la democracia y el capitalismo liberales. Sin duda, la situación de Somalia no es la misma de Finlandia, Suiza o Japón, pero todos presentan fortalezas y debilidades diferenciadas: a pesar de contar con envidiables índices de desarrollo humano, Finlandia y Suiza tienen tasas de suicidio de las más altas del mundo, al igual que Japón, uno de los países con mayor esperanza de vida¹⁰⁵. ¿Habría que crear entonces la nueva categoría de los “estados suicidas”? Después del *WikiLeaks Cablegate* desatado en noviembre pasado, ¿es Estados Unidos un estado “diplomáticamente fallido”?

En el año 2006, CHOMSKY publicó un libro bastante audaz donde argumentó que Estados Unidos presentaba varias de las características de un estado fallido: incapacidad, o falta de voluntad, para proteger a sus ciudadanos de la violencia; peligro de propiciar con su política exterior incluso su destrucción como estado; tendencia a actuar con desconocimiento de la ley internacional creyéndose libre para agredir a otros países sin legítima justificación; y el

103 EASTERLY y FRESCHI (2010).

104 HERBST (2004), p. 316.

105 Según las últimas cifras disponibles de la Organización Mundial de la Salud, Japón, con una tasa de 24,75 suicidios por cada 100.000 habitantes (medida en 2007), Finlandia, con una de 18,95 (medida en 2007), y Suiza, con una de 17,6 (medida en 2006), ocupan respectivamente los puestos 7, 15 y 18 en el mundo, de países con más suicidios al año.

delicado déficit democrático resultante de todo lo anterior que privaba a sus instituciones, formalmente democráticas, de verdadera sustancia¹⁰⁶.

En Latinoamérica, la más reciente víctima de este versátil estigma fue México, a causa de la escalada violenta generada por el narcotráfico en el norte del país¹⁰⁷, situación por la que ya atravesaron en la región Argentina en el 2002, debido a la crisis económica¹⁰⁸, Bolivia¹⁰⁹ y, según el Índice de Estados Fallidos de la revista *Foreign Policy*, Colombia y República Dominicana en el 2005.

Europa, el laboratorio de creación, consolidación y luego exportación del Estado moderno al resto del mundo¹¹⁰, tampoco ha permanecido ajena a los avatares de la debilidad estatal. Francia fue un estado colapsado durante el régimen de Vichy, incapaz de garantizar el control del territorio frente a la ocupación nazi; otro tanto ocurrió bajo los regímenes de la Tercera (1875-1940) y la Quinta (1946-1958) repúblicas durante los cuales, debido a la inestabilidad ministerial crónica, el Estado francés fracasó desde una perspectiva política. Italia en la década de 1970, cuando las mafias de Calabria y Sicilia llenaban de drogas, carros-bomba, secuestros y muertos las calles de Nápoles y Palermo, fue un estado fallido. España, durante el gobierno de FRANCO, como cualquier Estado sumido en una dictadura, fue fracasado desde el punto de vista del respeto por las libertades individuales.

Ni siquiera en la actualidad los problemas están resueltos para el Primer Mundo. Un análisis concienzudo de la situación económica actual en Grecia, Irlanda, Portugal, España y, en general, de la viabilidad a mediano plazo del euro como moneda común de la Unión Europea¹¹¹, y tal vez de ella misma a largo plazo como el proyecto asociativo supraestatal más ambicioso que registra la historia, no arroja resultados muy alentadores¹¹². Una mirada al sistema de salud estadounidense¹¹³ antes de la reforma estructural impulsada por OBAMA¹¹⁴, que hoy quieren deshacer los republicanos, lo ubicaría en el podio de estados socialmente fracasados.

106 CHOMSKY (2006), pp. 1-2. Ver también CHOMSKY. "Failed States, Rogue States, and America", entrevista con AMY GOODMAN en *Democracy Now*, 31 de marzo del 2006.

107 MARÍA SÁNCHEZ DÍEZ. "Estado fallido: una incómoda etiqueta de la que México trata de escapar", *Soitu.es*, 26 de marzo del 2009 y "No hay un Estado fallido, mensaje de México al mundo", *El Universal*, 10 de enero del 2009.

108 OPPENHEIMER (2002).

109 JOHN ZEMKO. "¿Está Bolivia convirtiéndose en un Estado fallido?", *Revista Perspectiva Blog*, 1.º de agosto del 2008.

110 CHARLES TILLY. *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 265-269.

111 CHARLES CALOMIRIS. "The Euro is Dead", *Foreign Policy*, 6 de enero del 2011.

112 MOISÉS NAÍM. "Un mundo sin Europa", *El País*, 28 de noviembre del 2009.

113 Al efecto ver el documental de MICHAEL MOORE *Sicko* (2007).

114 Ver *Health Insurance Reform. Reality Check* en [www.whitehouse.gov/reality-check].

Sin embargo, no es una casualidad el que los países desarrollados, a pesar de acusar graves problemas (verdaderos fracasos parciales), incluso en materia de seguridad, estén de corriente ausentes de las listas de estados frágiles o en riesgo de fracaso. La actitud paternalista y el sesgo primermundista de quienes realizan las mediciones, que habitan en lugares donde el estándar de “Estado exitoso” se basa en sus propias características, explican, por ejemplo, el que los problemas británicos con Irlanda del Norte, las disputas raciales en Francia o los conflictos internos de Rusia así como sus rasgos de Estado autoritario escapen a los análisis sobre la debilidad estatal global. Si bien “estos problemas pueden servir como evidencia de que los estados «exitosos» pueden manejar una miríada de formas de violencia y conflicto social, no están claramente por fuera de la definición de estados en vías de fracaso”¹¹⁵.

Colombia, un país que vivió la mitad de los años del siglo XIX y sesenta de los cien años del XX inmersa en algún tipo de guerra¹¹⁶, sin duda ha conocido varios períodos de fracaso estatal. OQUIST documentó el “colapso parcial”¹¹⁷ que sufrió el Estado colombiano durante el desangre humano y el derrumbe institucional que supuso la época de “la Violencia” (1948-1958). Igual ocurrió durante la llamada “doble guerra” que el Estado colombiano libró simultáneamente contra el narcoterrorismo del Cartel de Medellín y la fugaz unión de todos los grupos guerrilleros en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, en la década de los ochenta¹¹⁸.

Según el discurso del gobierno actual, el Estado colombiano es “una estrella emergente”¹¹⁹. Sin duda, una estrella emergente del desempleo: el más alto del subcontinente en el 2009 (13%) y el 2010 (12, 4%), según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)¹²⁰; de la desigualdad: con un coeficiente Gini nacional de 0,578¹²¹, Colombia fue el país más desigual de América Latina en el 2009¹²², el cuarto en el mundo¹²³, y, según el *Informe*

115 CALL (2008), p. 1506.

116 RAFAEL PARDO. *La historia de las guerras*, Bogotá, B, 2004, p. 43.

117 PAUL OQUIST. *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Colombianos, 1978, p. 184.

118 EDUARDO PIZARRO. *Una democracia asediada: balance y perspectivas el conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Norma, 2004, pp. 214-215.

119 El año pasado, el ex presidente URIBE y el presidente SANTOS, el primero en una conferencia que dictó en la Universidad de Oxford el 20 de septiembre del 2010, y el segundo en una que dio en Nueva York dos días después, utilizaron la misma fórmula para hablar del país: “Colombia: de Estado fracasado a estrella emergente”. Ver “Ex presidente Uribe se estrena como conferencista en Oxford”, *Caracol Radio*, 20 de septiembre del 2010 y “Colombia dejó de ser un Estado fallido: presidente Santos”, *El País* (Colombia), 22 de septiembre del 2010.

120 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2010*, p. 46.

121 *Ibíd.*, p. 70.

122 XIMENA PEÑA. “El país más desigual de América Latina”, *La Silla Vacía*, 22 de julio del 2009, y AMYLKAR ACOSTA. “El desarrollo desigual”, *amilkaracosta.net*, 21 de octubre del 2010.

123 “Desigualdad extrema”, *Semana* n.º 1506, 12 de marzo del 2011.

sobre *Desarrollo Humano 2010* de la ONU¹²⁴, la “pérdida en desarrollo humano potencial debido a la desigualdad” sigue siendo altísima (28,6%)¹²⁵; de la corrupción: puesto 78 entre 178 en el mundo y 10.º entre 18 del contexto latinoamericano, según el índice de Transparencia Internacional¹²⁶; de los desplazados por la violencia: con un récord mundial imbatible (superando a Irak y Afganistán) de tres millones setecientos cincuenta y ocho mil personas desplazadas por la violencia, según las últimas cifras disponibles del ACNUR¹²⁷ y el CODHES¹²⁸; y ahora también “una estrella emergente” de los damnificados por las inundaciones y el invierno: más de dos millones y una reconstrucción del país, por hacer, cuyo costo se estima en doce billones de pesos¹²⁹.

Aunque es cierta la avanzada del Estado en términos de recuperación del territorio frente a las guerrillas (y moderada en términos de seguridad, según los últimos índices de violencia urbana, que muestran una recaída), la pretendida desmovilización definitiva paramilitar que tuvo lugar durante el gobierno de URIBE se ha visto recientemente desvirtuada por la emergencia de los neoparamilitares y las llamadas “bandas criminales” (“bacrim”).

Los resultados en seguridad se han visto además gravemente empañados por el deterioro de los indicadores sociales y económicos que, finalmente, son el costo directo que hoy paga el país por haber invertido (¿dilatado?) una porción cada vez mayor del PIB en defensa hasta alcanzar un pico del seis por ciento en el 2008¹³⁰.

Desde un punto de vista social, no solo Colombia, sino la mayor parte de los países de América Latina, con sus aberrantes niveles de pobreza y desigualdad, son a todas luces estados fallidos o, en el mejor de los casos, aún “en proceso de formación”¹³¹.

Se podría argumentar que el contexto adquiere relevancia a la hora de evaluar el desempeño, pues no todos los estados responden a los mismos estándares

124 “La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano”.

125 CÉSAR CABALLERO. “Lo que nos cuesta la desigualdad”, *La Silla Vacía*, 1.º de diciembre del 2010.

126 ELISABET UNGAR. “La corrupción en Colombia”, *Razón Pública*, 1.º de noviembre del 2010.

127 Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR/UNHCR). *Tendencias globales 2009. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas*, p. 33.

128 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). *Las cifras del ACNUR*, 10 de noviembre del 2010.

129 “El zar de la reconstrucción”, *Semana* n.º 1497, 8 de enero del 2011.

130 JOSÉ FERNANDO ISAZA y DIÓGENES CAMPOS. “Consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto”, *Análisis Político*, vol. 22, n.º 65 (enero-abril de 2009), p. 4, y Ministerio de Defensa Nacional. *Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2010*, Bogotá, Imprenta Nacional, enero del 2009, p. 20.

131 LAURA TEDESCO. *El Estado en América Latina. ¿Fallido o en proceso de formación?*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2007.

históricos de *performance* en los diversos aspectos de su gestión. De ahí que, para TADESCO, la inequidad en la distribución del ingreso característica de América Latina no deba considerarse un rasgo de Estado fallido:

En realidad, debería analizarse como el resultado de un desarrollo histórico. Así mismo, debería interpretarse como una consecuencia del hecho de que el estado en América Latina está aún muy lejos de haber alcanzado su formación completa. Los conflictos y las debilidades que aquejan al estado en la región tienen su origen en un proceso muy complejo de evolución histórica¹³².

Sin embargo, esta actitud “desarrollista” con respecto al Estado, al mejor estilo de la “teoría de la modernización” que impulsó LIPSET en los cincuenta frente a la democracia¹³³, resulta inaceptable en un mundo globalizado que le apuesta cada vez más al progreso también global.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, AMYLKAR. “El desarrollo desigual”, *amilkaracosta.net*, 21 de octubre de 2010.
- AMAT, YAMID. “Entrevista a Larry Summers”, *El Tiempo*, 8 de octubre de 2011.
- BOYSSOU, DENNIS et ál. *Evaluation and Decision Models with Multiple Criteria. Stepping Stones for the Analyst*, Nueva York, Springer, 2006.
- CABALLERO, CÉSAR. “Lo que nos cuesta la desigualdad”, *La Silla Vacía*, 1.º de diciembre de 2010.
- CALL, CHARLES. “The Fallacy of the «Failed State»”, *Third World Quarterly*, vol. 29, n.º8, 2008.
- CAMMACK, DIANA et ál. *Donors and the ‘Fragile States’ Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice*, Report submitted to the Japan International Cooperation Agency, marzo de 2006.
- CALOMIRIS, CHARLES. “The Euro is Dead”, *Foreign Policy*, 6 de enero de 2011.
- CARRÉ DE MALBERG, RAYMOND. *Contribution à la théorie générale de l’État*, París, Centre National de la Recherche Scientifique, reimpresión de 1962.
- CHOMSKY, NOAM. *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*, Nueva York, Metropolitan Books, 2006.

¹³² *Ibíd.*, p. 1.

¹³³ SEYMOUR LIPSET. “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, n.º 53, 1959, pp. 69-105.

- CHOMSKY, NOAM. "Failed States, Rogue States, and America", entrevista con AMY GOODMAN en *Democracy Now*, 31 de marzo de 2006.
- CLAPHAM, CHRISTOPHER. "The Global-Local Politics of State Decay", en ROBERT ROTBERG (ed.). *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- COOPER, ROBERT. *The Postmodern State and the World Order*, Londres, Demos, 2000.
- COOPER, ROBERT. "The New Liberal Imperialism", *The Observer*, 7 de abril de 2002.
- EASTERLY, WILLIAM y FRESCHI, LAURA. "Top 5 reasons why «failed state» is a failed concept", *Aid Watch*, 13 de enero de 2010.
- EINSIEDEL, SEBASTIAN VON. "Policy Responses to State Failure", en SIMON CHESTERMAN et ál. (eds.). *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*, Nueva York, United Nations University Press, 2005.
- EMMERICH, NORBERTO. *Globalización, Estado y narcotráfico. El caso Southern Winds*, Buenos Aires, Ojos del Mundo, 2009.
- ESTY, DANIEL et ál. "State Failure Task Force Report: Phase II, Findings" (31 de julio de 1998) en *Environmental Change & Security Project Report*, The Woodrow Wilson Center, n.º 5 (verano de 1999).
- FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO. "La Colombie et le discours sur les États faillis. État ou concept failli?", *Politique Etrangère*, vol. 76, n.º 1 (enero-marzo de 2011).
- FUKUYAMA, FRANCIS. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca-NY, Cornell University Press, 2004.
- FUKUYAMA, FRANCIS. *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial del siglo XXI*, Barcelona, B, 2004.
- GATES, ROBERT. "Helping Others Defend Themselves. The Future of U.S. Security Assistance", *Foreign Affairs*, vol. 89, n.º 3 (mayo-junio de 2010).
- GORDON, RUTH. "Saving Failed States: Sometimes a Neocolonialist Notion", *American University International Law Review*, vol. 12, n.º 6, 1997.
- GUTIÉRREZ, FRANCISCO. "¿estados fallidos o conceptos fallidos? La clasificación de las fallas estatales y sus problemas", *Revista de Estudios Sociales*, n.º 37 (diciembre de 2010).
- GUTIÉRREZ, FRANCISCO. "Evaluating State Performance: A Critical View of State Failure and Fragility Indexes", *European Journal of Development Research*, vol. 23, n.º 1 (2011).
- GUTIÉRREZ, FRANCISCO et ál. *Measuring Poor State Performance: Problems, Perspectives and Paths Ahead*, Crisis State Research Centre Report, London, London School of Economics and Political Science, 2011a.
- HELLER, HERMANN. *Escritos políticos*, Madrid, Alianza, 1985.

- HELMAN, GERALD y RATNER, STEVEN. "Saving Failed States", *Foreign Policy*, vol. 89 (invierno de 1993).
- HERBST, JEFFREY. "Let Them Fail: State Failure in Theory and Practice. Implications for Policy", en ROBERT ROTBERG (ed.). *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- HOBBS, THOMAS. *Del ciudadano y Leviatán*, Madrid, Tecnos, 2007.
- HOMMES, RUDOLF. "Colombia: ¿fracaso del Estado?", *El Tiempo*, 29 de septiembre de 2011.
- ISAZA, JOSÉ FERNANDO y DIÓGENES CAMPOS. "Consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto", *Análisis Político*, vol. 22, n.º 65 (enero-abril de 2009).
- JELLINEK, GEORG. *Teoría general del Estado*, México, FCE, 2002.
- KASFIR, NELSON. "Domestic Anarchy, Security Dilemmas, and Violent Predation", en ROBERT ROTBERG (ed.). *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- KELSEN, HANS. *Teoría general del derecho y del Estado*, 5.ª reimpresión, México, UNAM, 1995.
- LAITIN, DAVID. "Civil War and International Intervention", en BARBARA WALTER y JACK SNYDER(eds.). *Civil Wars, Insecurity and Intervention*, Nueva York, Columbia University Press, 1999.
- LIPSET, SEYMOUR. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, n.º 53, 1959.
- LOCKE, JOHN. *Traité du gouvernement civil*, París, Flammarion, 1984.
- MAMDANI, MAHMOOD. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton-NJ, Princeton University Press, 1996.
- MASON, ANN. "Exclusividad, autoridad y Estado", *Análisis Político*, n.º 47 (septiembre-noviembre de 2002).
- MAYALL, JAMES. "The legacy of colonialism", en SIMON CHESTERMAN et ál. (eds.). *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*, Nueva York, United Nations University Press, 2005.
- MONCADA, PATRICIA. "El fenómeno de la debilidad y el fracaso del Estado: un debate inconcluso y sospechoso", en PATRICIA MONCADA (ed.). *Los estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*, Colección Nuevo Pensamiento Jurídico, Siglo del Hombre, Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007.
- MONTENEGRO, SANTIAGO. "Un llamado a la cautela", *El Espectador*, 16 de octubre de 2011.
- NAÍM, MOISÉS. "Un mundo sin Europa", *El País*, 28 de noviembre de 2009.
- NORTH, DOUGLAS, JOHN WALLIS y BARRY WEINGAST. *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

- OPPENHEIMER, ANDRÉS. "Un comité de sabios para la Argentina", *La Nación*, 22 de enero de 2002.
- OQUIST, PAUL. *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Colombianos, 1978.
- OSBORNE, THOMAS y NIKOLAS ROSE. "Do the Social Sciences Create Phenomena? The Example of Public Opinion Research", *British Journal of Sociology*, vol. 50, n.º 3, 1999.
- PARDO, RAFAEL. *La historia de las guerras*, Bogotá, B, 2004.
- PATRICK, STEWART. "Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?", *The Washington Quarterly*, vol. 29, n.º 2 (primavera de 2006).
- PATRICK, STEWART. "The Brutal Truth. Failed states are mainly a threat to their own inhabitants. We should help them anyway", *Foreign Policy*, n.º 187 (julio-agosto de 2011).
- PEÑA, XIMENA. "El país más desigual de América Latina", *La Silla Vacía*, 22 de julio de 2009.
- PIZARRO, EDUARDO. *Una democracia asediada: balance y perspectivas el conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Norma, 2004.
- POSADA, EDUARDO. *¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia*, Bogotá, Cambio, 2001.
- POSADA, EDUARDO. "¿Anclados todavía en el fracaso?", *El Tiempo*, 15 de septiembre de 2011.
- SÁNCHEZ DIEZ, MARÍA. "No hay un estado fallido, mensaje de México al mundo", *El Universal*, 10 de enero de 2009.
- SÁNCHEZ DÍEZ, MARÍA. "Estado fallido: una incómoda etiqueta de la que México trata de escapar", *Soitu.es*, 26 de marzo de 2009.
- SPANGER, HANS-JOACHIM. "Failed State or Failed Concept? Objections and Suggestions", document presentado en la conferencia *Failed States III: Globalization and The Failed State*, Florencia, Italia, Purdue University, abril 7-10 de 2000.
- STEDMAN, STEPHEN. "Conflict and Conciliation in Sub-Saharan Africa", en MICHAEL BROWN (ed.). *The International Dimensions of Internal Conflict*, Boston, The MIT Press, 1996.
- RAWLS, JOHN. *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1973.
- ROTBERG, ROBERT. "Failed States in a World of Terror", *Foreign Affairs*, vol. 81, n.º 4 (julio-agosto de 2002).
- ROTBERG, ROBERT. "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators", en ROBERT ROTBERG (ed.). *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, World Peace Foundation-Brooking Institution Press, 2003.
- ROTBERG, ROBERT. "The Failure and Collapse of Nation-States", en ROBERT ROTBERG (ed.). *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

- ROUSSEAU, JEAN-JACQUES. *Du contrat social*, París, Flammarion, 2006.
- TEDESCO, LAURA. *El Estado en América Latina. ¿Fallido o en proceso de formación?*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2007.
- THÜRER, DANIEL. “The «Failed State» and International Law”, *International Review of the Red Cross*, n.º 836 (diciembre de 1999).
- TILLY, CHARLES. *Coerción, capital y los estados europeos, 990-1990*, Madrid, Alianza, 1992.
- TRAUB, JAMES. “Think Again: Failed States”, *Foreign Policy*, n.º 187 (julio-agosto de 2011).
- UNGAR, ELISABET. “La corrupción en Colombia”, *Razón Pública*, 1.º de noviembre de 2010.
- VALENCIA, ÁLVARO. “Colombia: ¿Estado fallido?”, *El Tiempo*, 22 de septiembre de 2011.
- VALENCIA, ÁLVARO. “El Estado fallido”, *El Tiempo*, 6 de octubre de 2011.
- WALLE, NICOLAS VAN DE. “The Economic Correlates of State Failure: Taxes, Foreign Aid and Policies”, en ROBERT ROTBERG (ed.). *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- WALLENSTEEN, PETER. “Beyond State Failure: On Internal and External Ways of Ending State Failure”, documento presentado en la conferencia *Failed States III: Globalization and The Failed State*, Florencia, Purdue University, abril 7-10 de 2000.
- WEBER, MAX. *Économie et Société I*, París, Plon, 2008.
- WOODWARD, SUSAN. *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*, Washington, Brookings Institution Press, 1995.
- WOODWARD, SUSAN. “Introduction to the Workshop”, *Workshop on State Failure: Reframing the International Economic and Political Agenda*, Program on States and Security, Ralph Bunche Institute, the Graduate Center, City University of New York, mayo 9-10, 2005.
- WOODWARD, SUSAN. “États faillis, le poids des mots”, *Enjeux Internationaux*, n.º 11, primer trimestre del 2006.
- ZEMKO, JOHN. “¿Está Bolivia convirtiéndose en un estado fallido?”, *Revista Perspectiva Blog*, 1.º de agosto del 2008.

INFORMES, DISCURSOS Y ESTADÍSTICAS

- ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR/UNHCR). *Tendencias globales 2009. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas* [www.acnur.org/biblioteca/pdf/7391.pdf].
- BUSH, GEORGE W. *Estrategia de Seguridad Nacional* presentada en septiembre de 2002.

[<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/index.html>].

BUSH, GEORGE W. *Estrategia de Seguridad Nacional* presentada en marzo de 2006.

[<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/index.html>].

CHIRAC, JACQUES. *Intervención en la Cumbre de la Unión Europea. América Latina y el Caribe*, “Futuro del Multilateralismo”, Guadalajara (México), 28 de mayo de 2004.

CLINTON, HILLARY. “Senate Confirmation Hearing for Secretary of State Nominee Hillary Clinton”, 13 de enero de 2009.

[<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=85454#axzz1d7ca6yHC>].

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2010*.

CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO (CODHES). *Las cifras del ACNUR*, 10 de noviembre de 2010 [www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=976].

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2010*, Bogotá, Imprenta Nacional, enero de 2009.

OBAMA, BARACK. *Estrategia de Seguridad Nacional* presentada en mayo de 2010 [www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf].

OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Geografía de la intensidad de la confrontación 1998-2010*.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). “La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano”, *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Suicide rates per 100,000 by country, year and sex (Table)* [www.who.int/mental_health/prevention/suicide_rates/en/index.html].

POLITY™ IV PROJECT. *Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2009*, Dataset Users’ Manual [www.systemicpeace.org/inscr/p4manualv2009.pdf].

DIARIOS, REVISTAS Y PORTALES DE INTERNET

– Aid Watch: [<http://aidwatchers.com/>]

– Brookings: [www.brookings.edu/]

– Caracol Radio: [www.caracol.com.co/]

– Carleton University: [www.carleton.ca/]

– Center for Global Policy: [<http://globalpolicy.gmu.edu/>]

– Democracy Now: [www.democracynow.org/]

- *El Espectador*: [www.elespectador.com/]
- *El País* de Cali: [www.elpais.com.co]
- *El País* de España: [www.elpais.com/]
- *El Tiempo*: [www.eltiempo.com/]
- *El Universal* de México [www.eluniversal.com.mx]
- Freedom House: [www.freedomhouse.org/]
- *La Nación* de Argentina: [www.lanacion.com.ar/]
- La Silla Vacía: [www.lasillavacia.com/]
- Observatorio de Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Presidencia de la República: [www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/]
- Organización Mundial de la Salud: [www.who.int/]
- Presidencia de la República de Colombia: <http://wsp.presidencia.gov.co/>
- Programa de Derechos Humanos y DIH de Presidencia de la República: [www.derechoshumanos.gov.co]
- Polity IV Project: [www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm]
- Revista *Foreign Policy*: [www.foreignpolicy.com/]
- Revista *Perspectiva*: [www.revistaperspectiva.com/]
- Revista *Razón Pública*: [www.razonpublica.com/]
- Revista *Semana*: [www.semana.com/]
- Soitu: [www.soitu.es/]
- The Fund for Peace: [www.fundforpeace.org/]
- The World Bank: [www.worldbank.org/]
- *The Guardian*: [www.guardian.co.uk/]
- United Nations: www.un.org/
- USAID: [www.usaid.gov/]
- White House/Health Insurance Reform: [www.whitehouse.gov/realitycheck/]
- World Peace Foundation: [www.worldpeacefoundation.org/]