



Centro de Documentación,
Información y Análisis

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Subdirección de Política Exterior

Estados Fallidos: definiciones conceptuales

Lic. Gabriel Mario Santos Villareal
Investigador Parlamentario
Subdirector de Política Exterior

Lic. María Paz Richard Muñoz
Asistente de Investigador

Paola Rebeca Hernández Díaz de León
Servicio Social

Abril, 2009.

Estados Fallidos: definiciones conceptuales

Contenido

	Pag
Resumen Ejecutivo	2
Introducción	4
1. Estados Fallidos	10
1.1. Las definiciones	10
1.2. Fund for Peace (<i>Fondo por la Paz</i>) y sus Índices de Estados Fallidos (2006 – 2007)	11
1.2.1. Indicadores para la elaboración del Índice de Estados Fallidos, Fourth Annual Failed States Index 2008	12
1.2.2. Failed States Index. Mapa	16
1.2.3. Failed States Index. Listado por países	16
1.2.4. El Índice de Estados Fallidos de Foreign Policy. Opiniones diversas	21
2. Análisis conceptual	24
2.1. La evolución del concepto de Estado	27
2.2. El desarrollo estatal europeo y su influencia en América Latina	27
2.3. El desarrollo histórico de los Estados del Tercer Mundo	31
2.4. El Estado Moderno	32
2.5. La idea del estado en los países del Tercer Mundo	36
2.6. La interacción entre los Estados	37
2.7. La transición democrática en los Estados latinoamericanos	38
2.8. La construcción de gobierno en los Estados latinoamericanos: ¿Fracaso o en formación?	42
2.9. La proliferación del "estado paralelo"	44
2.10. El nexos político- criminal: Orígenes y variantes	46
2.11. Los estados paralelos y neo patrimoniales	51
2.12. Estados fallidos, el acento en las consecuencias	53
2.13. ¿Un término amenazador? La imprecisión del concepto y su aplicabilidad	55
2.14. La necesidad de diferenciación	56
2.15. El papel internacional de los Estados	57
2.16. Violencias, pandemias, terrorismo asociadas con amenazas "no tradicionales"	59
2.17. Segundas intenciones en las debilidades estatales	60
2.18. La geopolítica de un Estado fallido	61
3. Acciones, donaciones y políticas de apoyo a los Estados Frágiles	64
3.1. ¿Injerencias de los países del Norte con políticas de contención?	68
Conclusiones para América Latina	69
Bibliografía	72

Resumen Ejecutivo

Matanzas en los Grandes Lagos de África¹, guerra en el Cáucaso, crisis en Bolivia, atentados y bombardeos en Irak, Afganistán y Pakistán: la incapacidad de los Estados para garantizar la seguridad y la estabilidad se ha convertido hoy en día en un asunto crucial de política internacional. El desorden en los Estados frágiles propaga sus ondas de choque -criminalidad transnacional, terrorismo, migraciones y tráficos ilegales de armas, personas y mercancías- hasta el corazón de las metrópolis. La comunidad internacional ha hecho de ese tema una de sus prioridades estratégicas, mientras en otras partes del mundo la sociedad civil multiplica las iniciativas para seguir adelante.²

Los estados con más poder político o económico e intereses extraterritoriales, sus servicios de información y los centros de estudios especializados consideran cada vez más a los Estados deficientes como uno de los retos más graves lanzados a la seguridad internacional. "Junto con la proliferación de las armas de destrucción masiva y el terrorismo internacional, afirma Gareth Evans, presidente del International Crisis Group, el tema de la delicuescencia de los Estados es uno de los tres mayores problemas de seguridad de las primeras décadas del siglo XXI".³

Dos mil millones de personas viven hoy en día en los llamados "Estados frágiles", en países cuyos gobiernos no consiguen garantizar las condiciones mínimas de seguridad y de supervivencia a una parte importante de sus poblaciones. Decenas de millones viven incluso en "Estados fracasados", bajo el reino arbitrario y brutal de milicias, de grupos criminales y de señores de la guerra. Si esas nociones son vagas y discutidas, si los expertos se pelean sobre los calificativos y si algunos gobiernos se escandalizan al ser rebajados de tal manera⁴, la realidad de un archipiélago de Estados vulnerables o fracasados es obvia para todos. Según las fuentes y las definiciones, entre 20 y 60 países se moverían en ese "entre dos luces" de la humanidad.

Recientemente, el concepto de estado fallido influye en los debates en desarrollo y ciencia política. Países latinoamericanos han sido incluidos en algunas de las listas que se realizaron para medir la existencia de estados fallidos.

¹ Lagos Alberto, Edward, Kivu, Malawi, Tanganica, y Victoria y la región colindante a estos: las naciones de Rwanda, Burundi, y Uganda así como partes de la República Democrática del Congo, Tanzania, y Kenya.

² MARTHOZ, Jean-Paul. *Los arrabales del mundo*. En *Enjeux Internationaux*, Edición Especial. Estados Fallidos. *Op. Cit.*

³ Gareth EVANS, "*Building peace, and a belief in the future*", www.globalagendamagazine.com, 2004. Citado en MARTHOZ, Jean-Paul. *Los arrabales del mundo*. En *Enjeux Internationaux*, Edición Especial. Estados Fallidos. *Op. Cit.*

⁴ "*The Failed States Index*", *Foreign Policy*, Julio/Agosto 2005. Citado en MARTHOZ, Jean-Paul. *Los arrabales del mundo*. En *Enjeux Internationaux* Edición Especial. Estados Fallidos. *Op. Cit.*

Laura Tedesco, académica argentina, especialista en ciencia política relaciones internacionales y estudios latinoamericanos y maestra honoraria de la Universidad Autónoma de Madrid, argumenta que la problemática del estado latinoamericano se entiende en su totalidad a través de una teoría del estado que reconozca el complejo proceso de transformación que las instituciones políticas han venido sufriendo en la región.⁵

Durante las últimas dos décadas los países latinoamericanos han puesto en marcha profundas reformas políticas y económicas. Sin embargo, a pesar de ellas, persiste la distribución desigual del ingreso. La transición democrática significó cambios importantes pero no ha solucionado el problema característico de esta región que ha sido históricamente la inequidad en la distribución del ingreso.

Sin embargo, esto no debería ser considerado como un rasgo de estado fallido. Los conflictos y las debilidades que aquejan al estado en la región tienen su origen en un proceso muy complejo de evolución histórica. Asimismo, debería interpretarse como una consecuencia del hecho que el estado en América Latina está aún muy lejos de haber alcanzado su formación completa.

Por otro lado, la expresión "Estado fallido" se ha generalizado y, sin embargo, su definición sigue siendo confusa y controvertida. Un análisis razonado de este fenómeno, de sus causas y sus consecuencias, es esencial porque, en un entorno internacional marcado por estrategias de influencia y por la globalización de la amenaza, las palabras no son indoloras.⁶

⁵ TEDESCO, Laura. *El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso de formación?*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE. Documento de trabajo No. 37. Mayo del 2007. Madrid, España. <http://www.fride.org/publicacion/177/el-estado-en-america-latina-fallido-o-en-proceso-de-formacion> A esta autora seguiremos ampliamente en el análisis de los estados latinoamericanos.

⁶ WOODWARD, Susan L. *Estados fallidos, el peso de las palabras*. En *Enjeux Internationaux* Edición Especial. Estados Fallidos, No. 11. Bruselas, Bélgica. ISSN 1379-4205. <http://www.enjeux-internationaux.org/articles/num11/es/estados.htm>

Introducción

Tradicionalmente se nos ha enseñado que los países-problema son aquellos que, debido a su fortaleza –militar, política o económica– son los países que pueden producir daño al país propio. Pero este caso se da en el Sistema Internacional Westfaliano forjado por los tratados de Osnabrück y Münster en 1648 o incluso en el “sistema” anterior a él. En el marco del sistema internacional actual, y superada la bipolaridad este-oeste, la Organización de Naciones Unidas se ampara en el apoyo de las principales potencias y cuenta con la capacidad de hacerse parte en los problemas diplomáticos entre dos o más países y de obligarlos a optar por una salida pacífica y negociada. De esta manera se disminuye la opción de una guerra prolongada. Ello obliga a los países a buscar los mejores lineamientos diplomáticos para solucionar sus posibles controversias o recurrir a crisis de rápida solución militar para una mejor posición al momento de la negociación.⁷

Las formas del Estado en América Latina

El estado en América Latina ha asumido diversas formas en los últimos cincuenta años. Algunas de ellas fueron conocidas como desarrollismo, corporativismo, populismo, dictadura militar, burocrático-autoritario y neo-liberalismo. A pesar de que tienen grandes diferencias, la similitud entre éstas es que son distintas formas de dominación por las cuales algunos grupos sociales ejercen el poder a través de las instituciones del estado: el estado desarrollista domina a través del concepto de desarrollo desde arriba hacia abajo; el estado corporativista⁸ funciona a través de las negociaciones con otros grupos y sectores dentro de la sociedad y la economía; el estado populista⁹ se centra en acuerdos clientelistas que se establecen a través de una política personalista y el culto de un líder; la dictadura militar es utilizadoa por ciertos sectores de pdoer económico para imponer el orden y su proyecto nacional; el estado burocrático- autoritario domina a través de la idea de normalización y reimpósición del orden; y el estado neo-liberal lo hace a través de la construcción de

⁷ Briebe Milnes, Roberto. Sistema Internacional, Estados Fallidos y Estados Débiles, Revista de Marina, Armada de Chile, *Revismar*, No. 6/2005, pag 542-546. Chile. <http://www.revistamarina.cl/revistas/2005/6/briebe.pdf>

⁸ Philippe Schmitter separa corporativismo social (más común en Europa) y corporativismo estatal (más común en América Latina). El primero está más relacionado con acuerdos voluntaristas entre grupos de interés y sus relaciones con las instituciones del estado que surgen en democracias liberales, los últimos están más caracterizados por la fuerza y no por la construcción de consenso. Ver P. Schmitter, *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal* (Beverly Hills: Sage, 1975), P. Schmitter and G. Lehbruch (eds.) *Patterns of Corporatist Policy-Making* (Londres: Sage, 1982). Howard Wiarda presenta un análisis de la influencia del corporativismo in *Corporatism and National Development in Latin America* (Boulder:Westview Press, 1981). Citado en TEDESCO, Laura. *El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso...*, *Op cit.*

⁹ Experiencias populistas recientes se analizan país por país en J. Demmers et al. (eds) *Miraculous Metamorphoses: The Neoliberalisation of Latin American Populism* (Londres: Zed, 2001), mientras que el populismo previo se analiza en M. Conniff (ed.) *Latin American Populism in Comparative Perspective* (Albuquerque, University of New Mexico Press, 1982). 28 S. Krasner, *Defending the National Interest*, p. 11. Citado en TEDESCO, Laura. *El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso...*, *Op cit.*

una idea del estado como garante de la democracia, el libre mercado, el Estado de derecho, la eficiencia de la empresa privada y la estabilidad política. Todas estas formas son manifestaciones del carácter multidimensional y complejo del estado capitalista moderno.¹⁰

Los fracasos en la gobernanza¹¹ y la persistencia de las guerras internas, las redes del crimen organizado y la represión doméstica en los países de renta baja se han convertido en preocupaciones centrales de la estrategia de seguridad internacional desde los ataques terroristas del 11 de Septiembre de 2001 a las Torres Gemelas del *World Trade Center* de Nueva York, instando al establecimiento de un concepto amplio de Estados frágiles. Los estudios sobre la fragilidad o debilidad del Estado, no obstante, han ilustrado, como veremos, los varios y diferentes caminos¹² que condujeron a esta condición, así como la diversidad de sus manifestaciones. Como consecuencia, existen preocupaciones apremiantes sobre la falta de sensibilidad a las características individuales de cada Estado, lo cual resulta en la producción de índices de fragilidad y anteproyectos de gobernanza que son ajenos al contexto nacional, la cultura y la historia.

Testimonios y antecedentes

Noam Chomsky afamado filólogo, politólogo y pensador norteamericano, profesor emérito de lingüística del Massachusetts Institute of Technology (MIT), entrevistado por los periodistas Amy Goodman y Juan González en el programa de noticias en radio y televisión que se transmite en alrededor de 750 estaciones locales en Estados Unidos, *Democracy Now* el 31 de Marzo del 2002, aseguró que el término *Failed States* o estado fallido es una teoría inventada por la administración estadounidense luego del fracaso de las políticas acerca del eje del mal y los estados terroristas o estados forajidos y otras invenciones creadas para nuclear y aglutinar a la opinión pública y centrar los esfuerzos contra gobiernos y países cuyas políticas no concuerdan con la visión del gobierno estadounidense. Chomsky fue más allá al calificar a los propios Estados Unidos como el modelo del estado fallido por múltiples razones tanto por la situación interna crítica como por su política agresiva externa y su relación caótica con el mundo.¹³

¹⁰ TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit*

¹¹ “Gobernanza es el concepto de reciente difusión para designar a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una "nueva forma de gobernar" en la globalización del mundo posterior a la caída del muro de Berlín (1989).” Ver <http://es.wikipedia.org/wiki/Gobernanza>

¹² Doornbos, M., “State Collapse and Civil Conflict”, en Burnell, P. & Randall, V. (eds) (2005), *Politics in the Developing World*, Oxford: Oxford University Press: Oxford, pp 178-180. Citado en BRISCOE, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE. Documento de Trabajo No. 71, Octubre del 2008. Madrid, España. <http://www.fride.org/publicacion/511/la-proliferacion-del-estado-paralelo>.

¹³ Kabchi, Raymundo. Venezuela ¿Estado Fallido?. 18 de Agosto de 2008. http://www.sec.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=218:venezuela-iestado-fallido&catid=74:analisis-y-opinion&Itemid=200026

En un artículo que publicó el periódico británico *Independent* el 19 de Agosto de 2004 acerca del significado del estado-nación, el editor y columnista en asuntos internacionales Adrián Hamilton acota que a pesar de la utilización del término “Estado Fallido” en forma difusa, lo cierto es que el mismo en nada ayuda para entender al mundo contemporáneo por cuanto que constantemente es mal utilizado y se abusa descaradamente en su acepción y aplicación.

Es de notar que en el nivel internacional, salvo excepciones muy dolorosas y crisis latentes, las guerras, como las que fueron conocidas en siglos pasados, empiezan a perder el rigor de antes. Pero, en contraposición las luchas intestinas, las guerras civiles y las confrontaciones internas de diferente naturaleza agobian a los países en más de un continente, llámese África, América Latina, Asia u Oceanía e incluso Europa. Las llamaradas de estas guerras internas han alcanzado países que se caracterizan por civilizaciones milenarias que llenaron jornadas brillantes en el devenir de la historia de la humanidad.

Se calcula que más de una tercera parte de la población mundial está sumida en las confrontaciones internas de los países donde las instituciones estatales han llegado a un nivel de debilitamiento que les hizo perder la capacidad de enfrentar con éxito los desafíos internos. Ello llevaría a la violencia, la proliferación del crimen organizado y el imperio de la pobreza, la corrupción y el desarrollo de movimientos “terroristas” y la tenencia de armas por parte de civiles que conducen a sus países al extremismo político, religioso, criminal o étnico. Todo ello conformaría para la comunidad internacional un peligro inestabilidad que amerita una “solución”.¹⁴ Particularmente, estas guerras sirven como pretexto natural para la intervención estadounidense en su nueva teoría hegemónica imperial.¹⁵

El Tercer Mundo¹⁶

En primer lugar, antes de llegar propiamente a la descripción de los “Estados fallidos”, es necesario repasar el desarrollo en el plano internacional de lo que se denomina “Tercer Mundo”.

El término “Tercer Mundo” surge en la década de 1960, como analogía al “Tercer Estado” de la Francia pre-revolucionaria. Es decir, se refiere a la periferia, los excluidos de los centros del poder en el escenario internacional. En correspondencia, los centros de poder eran el “Primer mundo” –países capitalistas, industrializados, miembros de la alianza militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)- y se consideraba “Segundo mundo” a los países comunistas, también industrializados, miembros de la alianza militar del Pacto de Varsovia y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON) en torno a la hegemonía soviética.

¹⁴Kabchi, Raymundo. Venezuela ¿Estado Fallido?. 18 de Agosto de 2008. http://www.sec.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=218:venezuela-iestado-fallido&catid=74:analisis-y-opinion&Itemid=200026

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Estados fallidos <http://www.perupolitico.com/?p=380>

Así pues, el Tercer Mundo, durante la Guerra Fría se definía en oposición al Primer y Segundo Mundo, lo que pudo observarse en la creación del Movimiento de los Países No Alineados (NO-AL) en 1956. El objetivo de este movimiento era lograr la autodeterminación fuera de la órbita estadounidense o soviética, mientras el conflicto entre las superpotencias se libraba en los países periféricos. La connotación económica desde el Banco Mundial se añade posteriormente, al plantear la oposición Norte-Sur en lugar de la oposición Este-Oeste, al describir a los países del Tercer Mundo como "*Low Income Countries*", o países con bajos ingresos.

La descolonización que se produce después de la Segunda Guerra Mundial dispara el número de países del llamado Tercer Mundo de 50, previo al conflicto, a más de 160 entre 1947 y 1967. Con el fin de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética, el número en cuestión aumenta aún más.

Con la conformación de nuevos Estados, se renueva el problema de las fronteras. Pero no todos los que lo intentan logran constituirse como tales y adquieren renovada importancia las naciones sin Estado -por ejemplo, la nación kurda, grupo étnico sin Estado que se ubica en Turquía, Irak, Irán y Siria- y los Estados con muchas naciones (multinacionales). En este último caso, el Estado mismo es utilizado para construir una identidad común, ya sea mediante el sistema educativo o los medios de comunicación, entre otros.

En la década de 1970 ocurrieron una serie de eventos que permitieron hablar de victorias del Tercer Mundo, como fue, por ejemplo, el embargo petrolero de 1973 o la derrota estadounidense en Vietnam. Otro ejemplo fue la creación del Grupo de los 77, conformado por países en vías de desarrollo cuyo objetivo es apoyarse mutuamente en las negociaciones en los foros internacionales. El G-77 busca mejorar las condiciones de negociación frente al Grupo de los 7, conformado por las siete economías capitalistas más grandes del mundo. Además, el Tercer Mundo también encontró lugar para hacerle frente a los países industrializados y al orden económico impulsado por ellos en las Instituciones Económicas Internacionales –el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) primero y después su heredera, la Organización Mundial del Comercio (OMC)-, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y en las discusiones sobre un Nuevo Orden Económico Internacional.¹⁷

Sin embargo, en los ochenta, la fuerza que había tomado el Tercer Mundo desaparecería bajo el peso de la crisis de la deuda, el aumento de las funciones del FMI y la caída en desgracia de la UNCTAD. Por otro lado, las diferencias internas en el grupo de los NO-AL resultaron nocivas: mientras algunos países se inclinaban hacia alguna de las órbitas de las superpotencias, otros países dentro del grupo

¹⁷ Estados fallidos <http://www.perupolitico.com/?p=380>

llegaron a entrar en guerra entre ellos. Además de los diferentes intereses en función de sus asimétricos niveles de desarrollo.

Estados en crisis, ¿Estados fallidos?¹⁸

A comienzos de la década de los noventa, la desaparición de la Unión Soviética cambió las reglas de juego en el sistema internacional dejando en el escenario mundial aparentemente una sola gran potencia sin competencia equiparable, con aliados poderosos como la Unión Europea y Japón.

No obstante, para los países desarrollados, las crisis en los países del Sur han dejado de ser problemas de seguridad en tanto cooptables por el comunismo. Ahora, la atención que se les brinda no se deriva por el temor al comunismo sino que depende más la coyuntura del momento, en la cual juegan un importante papel los intereses económicos. Es decir, las crisis económicas y alimentarias, sociales, políticas y bélicas del “sur se acostumbra describir como “problemas humanitarios, étnicos o de residuos nacionalistas del pasado”. Con el cambio en la descripción, viene el cambio en la prioridad que estos Estados con debilidades económicas tienen en la agenda de los países más poderosos y desarrollados.

Según Javier Alcalde Cardoza, historiador, politólogo, economista y filósofo social, asesor académico y profesor de la Academia Diplomática del Perú,

“la percepción del conflicto étnico como causa principal de la violencia en la post-Guerra Fría, así como percepciones como la de Mary Kaldor¹⁹ de una economía global de la guerra han sido actualmente desplazados por la visión de Estados fallidos... Sucedería que, a diferencia de las concepciones de conflicto étnico y de una economía global de guerra, atribuir las causas del problema al deficiente funcionamiento de ciertos Estados hace pensar en la incompetencia de algunos pueblos y facilita la elección de la intervención como solución”.²⁰

Alcalde articula su análisis alrededor de tres categorías para clasificar las diferentes interpretaciones de los Estados fallidos:

- i. En primer lugar, tenemos aquellas explicaciones que se centran en explicaciones “ideológicas”, es decir, que buscan legitimar y sostener una visión distorsionada de inferioridad de los Estados fallidos, y así poder intervenir en ellos.
- ii. En segundo lugar, tenemos las explicaciones que privilegian deficiencias o características particulares en las sociedades y los gobiernos de los países subdesarrollados.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Actualmente Profesor y Director del Centro para el estudio de la Gobernanza Global de la *London School of Economics and Political Science*.

²⁰ “Análisis crítico de las interpretaciones de los Estados fallidos”, *Política Internacional. Revista de la Academia Diplomática del Perú*, Citado en *Estados fallidos* <http://www.perupolitico.com/?p=380>. Para un estudio más amplio conviene revisar a Alcalde Cardoza, Javier, *Los estados fallidos: la influencia del desarrollo*, CEDEP, Lima, 2004.

- iii. Finalmente, existen las explicaciones que relacionan a los Estados fallidos con el funcionamiento del sistema internacional en los últimos doscientos años. Estos tipos de explicaciones no son excluyentes entre sí.

Sin embargo, Alcalde asegura que las explicaciones más difundidas hasta el momento cuentan con componentes del primer y segundo tipo de categoría de interpretación. Estas explicaciones se difunden principalmente desde Estados Unidos. Las explicaciones que provienen desde los académicos y el gobierno norteamericanos incluyen el concepto de “soberanía responsable”, donde la no intervención externa se convierte en una condición dependiente de la contribución al orden interno e internacional. Es decir, la soberanía deja de ser un concepto inherente al Estado moderno, sino que pasa a depender de las consideraciones de Estados extranjeros con intereses propios en juego. Por el contrario, las explicaciones del tercer tipo y que acuden a un análisis histórico y social suelen ser escasas.

Las explicaciones que se centran en las deficiencias del Estado suelen disminuir la importancia o ignorar las influencias externas, así como darle una mayor importancia a los factores de gobernanza y no tanto así a los factores sociales y culturales. Además, esta categoría tiende a obviar el hecho de que la historia de los Estados suele ser una historia de crisis constante. Incluso, los Estados más desarrollados suelen entrar en crisis periódicamente, como sucedió con Estados Unidos con la destrucción de Nueva Orleans por el huracán Katrina el 29 de agosto de 2005. Alcalde sostiene que:

“...no queda claro si la concepción de falencia o fracaso se refiere al aparato del Estado, a la organización política de una nación, o al Estado-nación en su conjunto...Creemos que no es infrecuente que haya serios problemas con el funcionamiento de las instituciones del Estado...Pero no es una ocurrencia frecuente que una nación o pueblo, sin mayores interferencias del mundo exterior, se muestre incapaz en el tiempo de encontrar fórmulas más o menos eficaces para gobernarse. Sin embargo, la connotación de la expresión Estado fallido, que no es fortuita, es la de un grupo humano probadamente incapaz o incompetente para el autogobierno”.²¹

Las explicaciones de la tercera categoría buscan dar razón de los problemas que pueden ocurrir por la intervención de los países desarrollados, como por ejemplo, en el caso de la colonización y posterior creación de fronteras artificiales en los territorios antiguamente colonizados. Para Arnold Toynbee²², entre esta influencia devastadora se encuentra la imposición del concepto “occidental” de Estado sobre poblaciones no occidentales. Lo cual la influencia política y económica de las superpotencias durante la Guerra Fría y después de ella.²³

²¹ Ídem.

²² Británico filósofo de la historia.

²³ Ídem.

1. Estados Fallidos.

1.1. Las definiciones

En años recientes varios analistas políticos han etiquetado muchos países como Estados fallidos, entre ellos, Afganistán, Iraq, Haití, Somalia, Yemen, Timor Oriental, Paquistán y las Islas Salomón, incluso esa categoría recientemente se le ha adjudicado también a México.

De hecho, **Estado fallido** es un término polémico, que califica de esta manera a un Estado débil en el cual el gobierno central tiene poco control práctico sobre su territorio.²⁴ El término es muy ambiguo e impreciso. Por ejemplo, si se toma de forma literal, un Estado fallido sería aquel en el que no hay un gobierno efectivo, y un gobierno dictatorial que acapara y utiliza todo el poder sería en estado en plenitud de facultades.

Lo que se quiere decir es que un estado "tiene éxito" si mantiene un monopolio en el uso legítimo de la fuerza física dentro de sus fronteras. Cuando este monopolio está quebrantado, por ejemplo, por la presencia dominante de señores de la guerra, de milicias o de terrorismo, la misma existencia del Estado llega a ser dudosa, y se convierte en un Estado que ha fallado o Estado fallido. La dificultad de determinar si un gobierno mantiene "un monopolio en el uso legítimo de los medios de la fuerza" (que incluye los problemas de la definición de "legítimo") es uno de los factores que no permiten dejar claro cuando un Estado se puede determinar fallido.

La controversia deriva de las implicaciones políticas y militares de etiquetar a un estado como "fallido". Pues las proclamaciones y las leyes de su gobierno pueden parcialmente no ser tomadas en cuenta. En algunos casos, sobre esta base agentes extranjeros emprenden acciones violentas dentro de las fronteras del supuesto "Estado fallido" con una legalidad altamente dudosa no amparada en decisiones de las Naciones Unidas, como en los primeros meses de 2009 ha sucedido en territorio pakistaní fronterizo con Afganistán donde se han efectuado bombardeos sobre supuestas concentraciones de talibanes.

El término también se utiliza en el sentido de un Estado que se ha vuelto ineficaz. Es decir, un estado que tiene control nominal militar y policial sobre su territorio, solamente en el sentido de no tener grupos armados desafiando directamente la autoridad del Estado, pero que no puede hacer cumplir sus leyes uniformemente debido a las altas tasas de criminalidad, corrupción extrema, un extenso mercado negro y/o informal, burocracia impenetrable, ineficacia judicial, interferencia militar en la política, grupos de poder fácticos que imponen sus decisiones sobre la aplicación de la ley, la ley misma y el interés general, situaciones culturales en las cuales los líderes tradicionales gastan más energía que el Estado sobre ciertas áreas aunque

²⁴Ver Wikipedia http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_fallido

no compitan con el Estado, y otros factores. Camerún, Liberia, Nigeria, Somalia, y Papúa Nueva Guinea se mencionan a menudo en esta categoría.

1.2. Fund for Peace (*Fondo por la Paz*) y sus Índices de Estados Fallidos (2006 – 2007)

El *think-tank* estadounidense *Fund for Peace* (Fondo por la Paz) publica un índice anual llamado Índice de Estados Fallidos (*Failed States Index*), que también se publica en la revista norteamericana *Foreign Policy*. En este índice se ordena a los países basándose en doce factores determinantes como la presión demográfica creciente, movimientos masivos de refugiados y desplazados internos; descontento grupal y búsqueda de venganza, huida crónica y constante de población; desarrollo desigual entre grupos; crisis económica aguda o grave; criminalización y deslegitimación del Estado; deterioro progresivo de los servicios públicos; violación extendida de los Derechos Humanos; aparato de seguridad que supone un 'Estado dentro del Estado'; ascenso de elites faccionalizadas e intervención de otros Estados o factores externos.

A continuación se muestra la lista de los 12 estados fallidos principales, según ese informe²⁵:

Lista de Estados Fallidos 2007 (2006 ranking en paréntesis):

1.  Sudán (1)
2.  Iraq (4)
3.  Somalia (7)
4.  Zimbabue (5)
5.  Chad (6)
6.  Costa de Marfil (3)
7.  República Democrática del Congo (2)
8.  Afganistán (10)^{26 27}
9.  Guinea (11)
10.  República Centroafricana (13)
11.  Haití (8)
12.  Pakistán (9)^{28 29 30 31}

²⁵ *Failed States list 2007. Foreign Policy Magazine.* Ver en <http://www.fundforpeace.org> y <http://www.fp-es.org/estados-fallidos-0> y <http://www.fp-es.org/estados-fallidos>

²⁶ *"Afghanistan: Rebuilding a 'failed' state."* CNN, September 10, 2002: "After more than two decades of constant warfare Afghanistan is a nation in ruins."

²⁷ *"UN: Afghanistan Could Become 'Failed State' If Opium Production Rises."* *katv.com*, October 29, 2003.

²⁸ Syed Ahmed Tariq Mir, *"Pakistan, A Failed State": Mir, Member of the Central Co-ordination Committee, MQM, said October 1, 2000, in the SAPRA conference, that the effects of partition are visible in Pakistan even after 53 years of independence. He said Pakistan is ruled by 46 families and*

1.2.1. Indicadores para la elaboración del Índice de Estados Fallidos, Fourth Annual Failed States Index 2008³²

"We are pleased to present the Fourth Annual Failed States Index. The FSI focuses on the indicators of risk and is based on thousands of articles and reports that are processed by our CAST Software from electronically available sources.

We encourage others to utilize the Failed States Index to develop ideas for promoting greater stability worldwide.

Social Indicators³³

I-1. Mounting Demographic Pressures

- *Pressures deriving from high population density relative to food supply and other life-sustaining resources*
- *Pressures deriving from group settlement patterns that affect the freedom to participate in common forms of human and physical activity, including economic productivity, travel, social interaction, religious worship*
- *Pressures deriving from group settlement patterns and physical settings, including border disputes, ownership or occupancy of land, access to transportation outlets, control of religious or historical sites, and proximity to environmental hazards*
- *Pressures from skewed population distributions, such as a "youth or age bulge," or from divergent rates of population growth among competing communal groups*

I-2. Massive Movement of Refugees or Internally Displaced Persons creating

- *Forced uprooting of large communities as a result of random or targeted violence and/or repression, causing food shortages, disease, lack of clean water, land competition, and turmoil that can spiral into larger humanitarian and security problems, both within and between countries*
- *Complex Humanitarian Emergencies*

that the Mohajir population of over 30 million is being kept hostage by the Punjabi dominated Pakistani establishment."

²⁹ Javed Amir, 24 "A Failed State with Nuclear Weapons," *Dawn*, November 24, 2002

³⁰ "Pakistan: The world's next failed state?", *Pakistan-facts.com*, February 28, 2003.

³¹ Amir Mir, *Commentary: "Pakistan's sectarian monster,"* *Asia Times*, June 8, 2005.

³² http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140

³³ Los doce indicadores que el índice utiliza, en síntesis, son: 1. Crecientes presiones demográficas, 2. Movimiento masivos de refugiados y desplazados internos, 3. Legados de grupos que buscan venganza o que se sienten perseguidos, 4. Éxodo crónico y sostenido de la población, 5. Desigual desarrollo económico de distintos grupos, 6. Declinación económica severa, 7. Criminalización o pérdida de legitimidad del Estado, 8. Deterioro progresivo de los servicios públicos, 9. Suspensión o aplicación arbitraria del Estado de derecho y extensas violaciones de los derechos humanos, 10. Aparato de seguridad que opera de manera independiente del Estado, 11. Prominencia de élites sectorizadas, 12. Intervención de otros Estados o actores políticos externos. Estados fallidos <http://www.perupolitico.com/?p=380>

I-3. Legacy of Vengeance-Seeking Group Grievance or Group Paranoia

- *History of aggrieved communal groups based on recent or past injustices, which could date back centuries*
- *Patterns of atrocities committed with impunity against communal groups*
- *Specific groups singled out by state authorities, or by dominant groups, for persecution or repression*
- *Institutionalized political exclusion*
- *Public scapegoating of groups believed to have acquired wealth, status or power as evidenced in the emergence of "hate" radio, pamphleteering and stereotypical or nationalistic political rhetoric*

I-4. Chronic and Sustained Human Flight

- *"Brain drain" of professionals, intellectuals and political dissidents fearing persecution or repression*
- *Voluntary emigration of "the middle class," particularly economically productive segments of the population, such as entrepreneurs, business people, artisans and traders, due to economic deterioration*
- *Growth of exile communities*

Economic Indicators

I-5. Uneven Economic Development along Group Lines

- *Group-based inequality, or perceived inequality, in education, jobs, and economic status*
- *Group-based impoverishment as measured by poverty levels, infant mortality rates, education levels*
- *Rise of communal nationalism based on real or perceived group inequalities*

I-6. Sharp and/or Severe Economic Decline.

- *A pattern of progressive economic decline of the society as a whole as measured by per capita income, GNP, debt, child mortality rates, poverty levels, business failures, and other economic measures*
- *Sudden drop in commodity prices, trade revenue, foreign investment or debt payments*
- *Collapse or devaluation of the national currency*
- *Extreme social hardship imposed by economic austerity programs*
- *Growth of hidden economies, including the drug trade, smuggling, and capital flight*
- *Increase in levels of corruption and illicit transactions among the general populace*
- *Failure of the state to pay salaries of government employees and armed forces or to meet other financial obligations to its citizens, such as pension payments*

Political Indicators

I-7. Criminalization and/or Delegitimization of the State

- *Massive and endemic corruption or profiteering by ruling elites*

- *Resistance of ruling elites to transparency, accountability and political representation*
- *Widespread loss of popular confidence in state institutions and processes, e.g., widely boycotted or contested elections, mass public demonstrations, sustained civil disobedience, inability of the state to collect taxes, resistance to military conscription, rise of armed insurgencies*
- *Growth of crime syndicates linked to ruling elites*

I-8. Progressive Deterioration of Public Services

- *Disappearance of basic state functions that serve the people, including failure to protect citizens from terrorism and violence and to provide essential services, such as health, education, sanitation, public transportation*
- *State apparatus narrows to those agencies that serve the ruling elites, such as the security forces, presidential staff, central bank, diplomatic service, customs and collection agencies*

I-9. Suspension or Arbitrary Application of the Rule of Law and Widespread

- *Emergence of authoritarian, dictatorial or military rule in which constitutional and democratic institutions and processes are suspended or manipulated*
- *Outbreak of politically inspired (as opposed to criminal) violence against innocent civilians*
- *Rising number of political prisoners or dissidents who are denied due process consistent with international norms and practices*
- *Widespread abuse of legal, political and social rights, including those of individuals, groups or cultural institutions (e.g., harassment of the press, politicization of the judiciary, internal use of military for political ends, public repression of political opponents, religious or cultural persecution)*

Violation of Human Rights

I-10. Security Apparatus Operates as a "State Within a State"

- *Emergence of elite or praetorian guards that operate with impunity*
- *Emergence of state-sponsored or state-supported private militias that terrorize political opponents, suspected "enemies," or civilians seen to be sympathetic to the opposition*
- *Emergence of an "army within an army" that serves the interests of the dominant military or political clique*
- *Emergence of rival militias, guerilla forces or private armies in an armed struggle or protracted violent campaigns against state security forces*

I-11. Rise of Factionalized Elites

- *Fragmentation of ruling elites and state institutions along group lines*
- *Use of nationalistic political rhetoric by ruling elites, often in terms of communal irredentism, (e.g., a "greater Serbia") or of communal solidarity (e.g., "ethnic cleansing" or "defending the faith")*

I-12. Intervention of Other States or External Political Actors

- *Military or Para-military engagement in the internal affairs of the state at risk by outside armies, states, identity groups or entities that affect the internal balance of power or resolution of the conflict*
- *Intervention by donors, especially if there is a tendency towards over-dependence on foreign aid or peacekeeping missions*

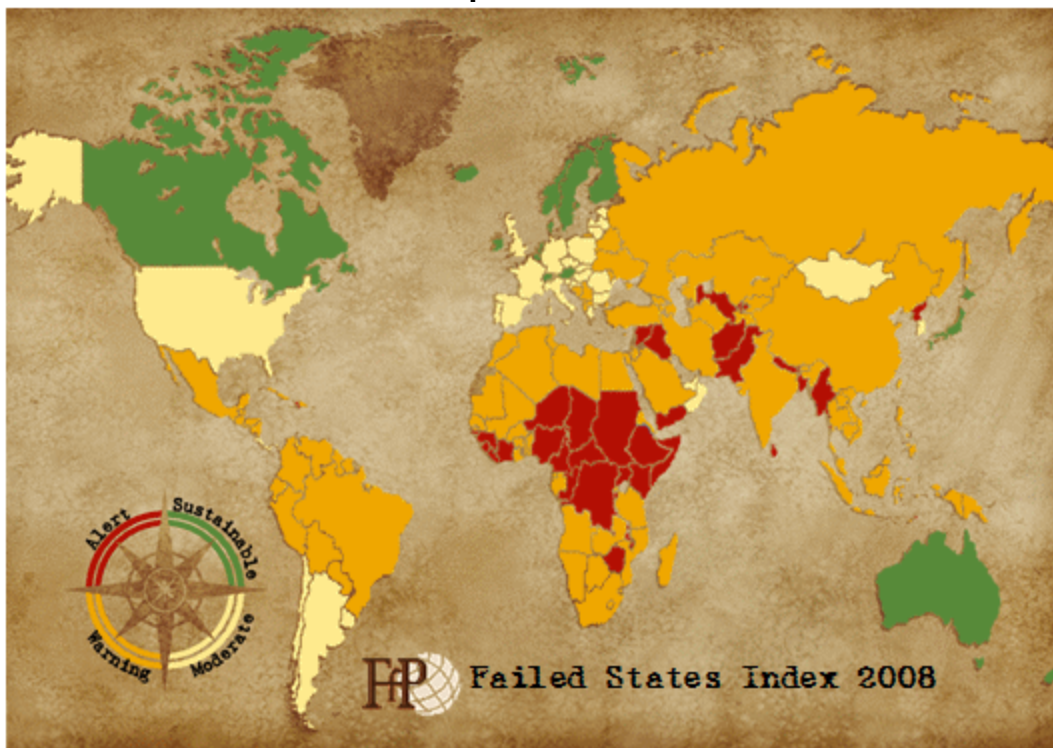
When troops opened fire in the streets of Mogadishu in early May, it was a tragically familiar scene in war-torn Somalia. Except on this day, soldiers weren't fighting Islamist militias or warlords. They were combating a mob of tens of thousands rioting over soaring food prices.

On top of the country's already colossal challenges, a food crisis seems an especially cruel turn for a place like Somalia. But it is a test that dozens of weak states are being forced to confront this year, with escalating prices threatening to undo years of poverty-alleviation and development efforts. The unrest in Mogadishu echoes food riots that have erupted on nearly every continent in the past year. Tens of thousands of Mexicans protested when the price of corn flour jumped 400 percent in early 2007. Thousands of Russian pensioners took to the streets in November to call for a return to price controls on milk and bread. In Egypt, the army was ordered to bake more loaves at military-run bakeries after riots broke out across the country. Kabul, Port-au-Prince, and Jakarta experienced angry protests over spikes in the price of staples.

But if few foretold the hunger and hardship that have followed the uptick in prices, the events of 2007 revealed that unexpected shocks can play a decisive role in the stability of an increasing number of vulnerable states. Primary among last year's shocks was the implosion of the U.S. subprime market, which burst housing bubbles worldwide, slowed trade, and sent currencies into tailspins. A contested election in Kenya in December swiftly shredded any semblance of ethnic peace in a country that many had considered an African success story. And though Benazir Bhutto feared her own assassination upon returning to Pakistan, her murder reverberated in a country already contending with the challenges of ambitious mullahs, suicide bombers, and an all-powerful military.

These shocks are the sparks of state failure, events that further corrode the integrity of weak states and push those on the edge closer to combustion. As the food crisis has shown, these political and economic setbacks are not unique to the world's most vulnerable countries. But weak states are weak precisely because they lack the resiliency to cope with unwelcome—and unpleasant—surprises. When a global economic downturn pinches the main export base, an election goes awry, or a natural disaster wipes out villages, the cracks of vulnerability open wider.

1.2.2. Failed States Index. Mapa



http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140

Because it is crucial to closely monitor weak states—their progress, their deterioration, and their ability to withstand challenges—the Fund for Peace, an independent research organization, and FOREIGN POLICY present the fourth annual Failed States Index. Using 12 social, economic, political, and military indicators, we ranked 177 states in order of their vulnerability to violent internal conflict and societal deterioration. To do so, we examined more than 30,000 publicly available sources, collected from May to December 2007, to form the basis of the index's scores.³⁴

1.2.3. Failed States Index. Listado por países

Rank	Country	I-1	I-2	I-3	I-4	I-5	I-6	I-7	I-8	I-9	I-10	I-11	I-12	Total
1	Somalia	9.8	9.8	9.5	8.3	7.5	9.4	10.0	10.0	9.9	10.0	10.0	10.0	114.2
2	Sudan	9.0	9.6	10.0	8.8	9.3	7.3	10.0	9.5	9.9	9.8	9.9	9.9	113.0
3	Zimbabwe	9.7	9.0	9.5	10.0	9.6	10.0	9.5	9.6	9.8	9.5	9.3	7.0	112.5
4	Chad	9.1	9.2	9.7	7.8	9.1	8.3	9.7	9.4	9.5	9.8	9.8	9.5	110.9
5	Iraq	9.0	9.0	9.8	9.3	8.5	7.8	9.4	8.5	9.6	9.9	9.8	10.0	110.6
6	D. R. Congo	9.6	9.2	8.8	7.9	9.0	8.3	8.3	9.1	8.9	9.6	8.6	9.4	106.7
7	Afghanistan	9.1	8.9	9.5	7.0	8.1	8.5	9.2	8.3	8.4	9.6	8.8	10.0	105.4
8	Cote d'Ivoire	8.4	8.3	9.5	8.4	8.0	8.5	8.9	7.8	9.0	9.2	8.9	9.7	104.6
9	Pakistan	8.0	8.6	9.5	8.1	8.8	6.2	9.5	7.1	9.5	9.6	9.8	9.1	103.8
10	Central African Republic	9.0	8.8	8.9	5.5	8.8	8.4	9.2	8.6	8.7	9.4	9.4	9.0	103.7

³⁴ http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4350

11	Guinea	7.9	7.4	8.5	8.3	8.6	8.6	9.7	9.0	8.9	8.4	8.6	7.9	101.8
12	Bangladesh	9.8	7.1	9.7	8.4	9.0	7.1	9.1	7.8	8.0	8.3	9.6	6.4	100.3
12	Burma	8.5	8.5	9.5	6.0	9.0	7.6	9.5	8.3	9.9	9.3	8.7	5.5	100.3
14	Haiti	8.5	4.2	8.0	8.0	8.2	8.3	9.0	8.8	8.9	8.9	8.9	9.6	99.3
15	North Korea	8.2	6.0	7.2	5.0	8.8	9.6	9.8	9.6	9.7	8.3	7.6	7.9	97.7
16	Ethiopia	8.9	7.5	7.8	7.5	8.6	8.2	7.9	7.5	8.5	7.5	8.9	7.3	96.1
16	Uganda	8.7	9.3	8.3	6.0	8.5	7.6	8.3	7.9	7.9	8.1	7.8	7.7	96.1
18	Lebanon	7.2	9.0	9.4	7.1	7.4	6.3	8.0	6.7	7.0	9.3	9.4	8.9	95.7
18	Nigeria	8.2	5.1	9.4	8.2	9.2	5.9	8.9	8.7	7.5	9.2	9.3	6.1	95.7
20	Sri Lanka	7.0	9.0	9.8	6.9	8.2	6.0	9.2	6.6	8.0	9.3	9.5	6.1	95.6
21	Yemen	8.6	7.2	7.3	7.2	8.8	8.2	8.0	8.3	7.5	8.2	8.9	7.2	95.4
22	Niger	9.5	6.0	9.2	6.0	7.2	9.2	8.4	9.1	7.9	7.5	6.7	7.8	94.5
23	Nepal	8.1	5.5	9.0	6.1	9.2	8.2	8.3	7.0	8.8	8.5	8.3	7.2	94.2
24	Burundi	9.1	8.2	6.7	6.5	8.8	8.0	7.1	9.0	7.5	6.8	7.8	8.6	94.1
25	Timor-Leste	8.1	8.6	7.1	5.3	6.5	8.2	9.0	8.0	6.9	8.8	8.5	8.8	93.8
26	Kenya	8.7	8.5	7.6	8.0	8.1	6.9	8.2	7.4	7.2	7.1	8.4	7.3	93.4
26	Republic of the Congo	8.7	7.7	6.8	6.1	8.1	8.0	8.8	8.8	7.9	7.9	7.2	7.4	93.4
26	Uzbekistan	7.7	5.4	7.1	7.1	8.6	7.7	9.3	6.8	9.2	9.0	9.2	6.3	93.4
29	Malawi	9.0	6.2	6.0	8.2	8.8	9.1	8.0	9.0	7.8	5.4	7.6	7.8	92.9
30	Solomon Islands	8.7	4.8	8.0	5.1	8.0	8.0	8.7	8.5	7.1	7.7	8.8	9.0	92.4
31	Sierra Leone	8.6	7.4	6.9	8.4	8.2	8.7	7.7	8.2	7.0	6.4	7.5	7.3	92.3
32	Guinea Bissau	8.0	6.5	5.4	7.0	8.6	8.2	7.9	8.5	8.0	8.4	7.1	7.7	91.3
33	Cameroon	7.4	7.1	7.1	7.9	8.7	6.1	8.7	7.6	7.4	7.8	8.2	7.2	91.2
34	Liberia	8.1	8.4	6.0	6.5	8.3	8.3	7.0	8.5	6.7	6.7	7.9	8.6	91.0
35	Syria	6.5	9.0	8.0	6.8	8.1	6.8	8.8	5.7	8.8	7.6	7.7	6.3	90.1
36	Burkina Faso	8.6	5.6	6.4	6.6	8.9	8.1	7.6	8.9	6.6	7.6	7.7	7.3	89.9
37	Colombia	6.8	9.2	7.4	8.4	8.4	3.8	7.9	6.0	7.2	8.0	8.3	7.6	89.0
38	Tajikistan	7.9	6.1	6.5	6.4	7.3	7.0	9.2	7.1	8.8	7.8	8.6	6.2	88.9
39	Kyrgyzstan	7.5	5.8	6.8	7.4	8.0	7.5	8.4	6.5	7.9	8.1	7.5	7.4	88.8
40	Egypt	7.5	6.3	7.7	6.2	7.8	6.9	9.0	6.3	8.5	6.1	8.4	8.0	88.7
40	Laos	8.0	5.7	6.8	6.6	5.7	7.1	8.2	8.0	8.9	8.2	8.6	6.9	88.7
42	Equatorial Guinea	7.8	2.0	7.0	7.4	9.2	3.9	9.4	8.3	9.5	9.0	8.5	6.0	88.0
42	Rwanda	9.1	7.0	8.5	7.5	7.4	7.3	8.2	6.8	7.3	4.6	7.8	6.5	88.0
44	Eritrea	8.6	7.1	5.6	6.0	5.9	8.5	8.4	7.9	7.4	7.5	7.2	7.3	87.4
45	Togo	7.7	5.6	6.0	6.5	7.5	8.2	7.2	8.0	7.9	7.8	7.5	6.9	86.8
46	Turkmenistan	7.0	4.5	6.2	5.6	7.3	7.1	8.7	7.7	9.6	8.3	7.9	6.3	86.2
47	Mauritania	8.4	6.2	8.0	5.0	7.0	7.8	6.6	8.1	6.9	7.2	7.6	7.3	86.1
48	Cambodia	7.8	5.7	7.5	8.0	7.2	6.6	8.3	7.6	7.1	6.2	7.2	6.6	85.8
49	Iran	6.5	8.7	7.3	5.0	7.4	4.3	8.0	5.8	8.7	8.5	9.0	6.5	85.7
50	Moldova	7.0	4.7	7.3	8.4	7.2	7.2	8.3	7.0	7.1	6.5	7.7	7.3	85.7
50	Bhutan	6.5	7.5	7.0	6.7	8.7	7.8	7.7	6.7	8.3	4.6	7.7	6.2	85.4

52	Papua New Guinea	7.5	3.5	8.0	7.9	9.0	7.3	7.8	7.8	6.1	7.0	6.7	6.0	84.6
53	Belarus	7.7	4.3	6.7	5.0	7.2	6.7	9.3	6.6	8.8	6.5	8.5	7.1	84.4
54	Bosnia	6.1	8.0	8.5	6.0	7.2	5.5	7.9	5.4	5.3	7.3	8.6	8.5	84.3
55	Bolivia	7.7	4.2	7.3	7.0	8.5	6.4	7.4	7.6	7.0	6.2	8.5	6.4	84.2
56	Angola	8.6	6.9	5.9	5.0	9.0	4.0	8.4	7.6	7.5	6.2	7.5	7.2	83.8
56	Georgia	6.3	6.8	8.1	5.7	6.9	5.4	8.4	5.9	5.9	7.7	8.3	8.4	83.8
58	Israel	7.2	8.1	9.0	3.8	7.5	3.9	7.5	7.2	7.9	5.5	8.0	8.0	83.6
59	Philippines	6.9	5.7	7.0	7.2	7.6	5.9	8.3	5.9	6.8	7.4	7.8	6.9	83.4
60	Indonesia	7.0	7.3	5.9	7.5	8.0	6.3	6.8	6.7	6.8	7.1	7.0	6.9	83.3
61	Lesotho	9.1	4.6	5.6	6.0	5.6	8.2	7.6	8.5	6.8	6.3	6.9	6.5	81.7
61	Nicaragua	7.5	5.7	6.5	6.8	8.4	7.5	6.3	7.5	5.4	6.5	7.1	6.5	81.7
63	Zambia	8.8	6.4	5.2	6.7	7.4	8.1	7.8	7.9	5.8	5.5	5.5	6.5	81.6
64	Azerbaijan	6.0	7.8	7.3	5.3	7.0	5.9	8.1	5.5	6.9	7.2	7.5	6.5	81.0
65	Cape Verde	7.9	4.8	4.8	8.2	6.2	7.8	7.3	7.2	6.4	5.8	6.4	7.9	80.7
66	Guatemala	6.8	6.0	6.9	6.7	8.0	6.7	7.2	6.6	7.1	7.3	6.0	5.3	80.6
67	Maldives	7.7	6.5	4.9	7.0	4.9	7.1	7.6	7.1	7.7	6.3	7.6	6.0	80.4
68	China	8.8	5.1	7.8	6.3	9.0	4.0	8.3	6.6	8.9	5.2	7.0	3.3	80.3
68	Ecuador	6.2	6.0	6.5	7.3	7.8	5.9	7.1	6.8	6.4	6.7	7.9	5.7	80.3
70	Serbia	6.0	7.3	7.9	5.5	7.5	6.5	7.4	5.0	6.1	6.3	8.0	6.6	80.1
71	Djibouti	7.7	6.4	5.5	5.2	6.2	7.1	7.4	7.3	6.2	6.5	6.9	7.6	80.0
72	Swaziland	8.8	4.0	4.0	5.5	6.1	7.8	8.5	7.5	7.5	6.5	6.9	6.9	80.0
72	Russia	7.0	5.4	7.5	6.5	7.9	3.7	7.9	5.9	8.7	7.0	8.0	4.2	79.7
74	Comoros	6.7	3.6	5.3	6.0	6.1	7.3	8.1	8.5	6.9	7.0	6.7	7.4	79.6
75	Tanzania	7.4	7.0	6.4	6.0	6.9	7.2	6.3	7.6	5.8	5.7	5.8	7.0	79.1
76	Cuba	6.5	4.7	5.5	6.8	7.2	6.1	7.6	4.0	7.8	7.7	7.0	7.7	78.6
77	Dominican Republic	6.5	5.4	6.1	8.3	8.1	5.6	5.8	6.9	7.0	6.1	7.0	5.6	78.4
78	Sao Tome	7.9	4.5	5.1	7.4	6.1	8.3	7.4	7.9	5.3	5.8	6.2	6.4	78.3
79	Venezuela	6.5	5.0	6.8	6.9	8.0	4.6	7.1	6.3	7.4	6.6	7.5	5.2	77.9
80	Algeria	6.1	6.8	7.2	5.9	7.3	4.0	7.5	6.8	7.6	6.7	6.2	5.7	77.8
81	Peru	6.9	4.2	6.9	7.5	8.1	5.7	6.4	6.4	5.5	7.4	7.0	5.5	77.5
82	Jordan	6.7	7.8	6.5	4.7	7.5	6.6	6.0	5.6	6.7	6.0	6.5	6.7	77.3
83	Gambia	6.9	5.8	4.2	6.0	7.0	7.5	7.9	6.6	6.8	5.8	5.9	6.5	76.9
84	Saudi Arabia	6.3	6.2	7.7	3.4	7.0	2.3	8.8	4.3	9.1	7.3	7.7	6.8	76.9
85	Mozambique	7.8	2.2	4.7	7.8	7.2	7.4	7.3	8.0	7.0	5.8	5.6	6.0	76.8
86	Madagascar	8.5	2.5	5.1	5.0	7.2	7.4	6.0	8.7	6.0	5.8	7.0	7.5	76.7
87	Fiji	5.9	4.0	7.5	6.0	7.5	5.9	8.7	4.4	5.9	7.0	8.2	5.6	76.6
88	Morocco	6.6	7.1	6.8	6.2	7.6	6.6	7.3	6.0	6.6	5.1	5.7	4.2	75.8
89	Mali	8.5	4.4	6.1	7.4	6.6	8.5	4.7	8.6	4.6	5.9	3.7	6.6	75.6
89	Thailand	6.8	6.0	7.7	4.4	7.5	3.6	7.7	5.5	6.2	7.0	7.7	5.5	75.6

91	El Salvador	7.4	5.6	6.0	7.0	7.6	6.0	7.0	6.5	7.0	6.3	3.9	5.2	75.5
92	Turkey	6.7	6.2	7.6	5.0	8.2	4.6	6.0	5.2	5.5	6.7	7.5	6.2	75.4
93	Gabon	6.9	6.2	3.0	6.0	8.1	5.2	7.5	7.0	6.5	5.6	7.2	5.8	75.0
94	Honduras	7.2	2.0	5.3	6.5	8.7	7.2	7.4	6.6	6.1	6.2	6.3	5.4	74.9
95	Macedonia	5.4	4.6	7.4	7.0	7.4	6.0	7.6	5.1	5.3	5.8	6.6	6.4	74.6
95	Vietnam	6.6	5.0	5.3	6.0	6.2	6.1	7.2	6.0	7.0	6.4	6.9	5.9	74.6
97	Micronesia	7.7	2.9	5.0	8.6	7.3	6.6	6.9	7.2	2.5	5.7	5.4	8.2	74.0
98	India	8.0	3.2	7.0	6.9	8.9	4.6	4.8	6.7	6.0	6.6	6.0	4.2	72.9
98	Namibia	7.2	5.0	5.4	7.6	8.9	6.0	4.7	7.1	6.0	5.5	3.2	6.3	72.9
100	Benin	6.9	5.2	4.0	6.7	7.4	7.0	6.7	8.1	5.2	5.2	3.8	6.6	72.8
101	Kazakhstan	6.2	3.6	5.2	4.0	6.5	6.0	7.7	5.5	6.8	6.5	7.8	6.6	72.4
101	Samoa	6.8	3.2	5.0	8.2	6.9	6.1	6.7	4.8	4.6	6.3	5.4	8.4	72.4
101	Suriname	6.5	3.9	6.1	6.7	8.3	6.2	6.4	4.9	6.0	6.0	5.4	6.0	72.4
104	Paraguay	6.6	1.3	6.2	6.0	7.7	6.2	8.3	6.0	7.1	5.0	7.7	4.2	72.3
105	Guyana	6.3	3.6	5.7	7.9	7.8	6.4	6.4	5.7	5.4	6.7	5.1	5.2	72.2
105	Mexico	7.0	4.0	5.8	7.0	8.4	6.0	6.1	5.7	5.1	5.8	4.8	6.5	72.2
107	Senegal	7.0	5.5	6.0	5.1	7.1	6.0	5.7	7.0	6.0	6.0	4.0	5.5	70.9
108	Ukraine	6.5	3.2	7.2	7.3	6.7	5.0	7.3	4.5	5.9	3.0	7.9	6.3	70.8
109	Armenia	5.8	7.5	5.0	6.7	6.0	5.6	6.5	6.0	5.5	4.5	6.0	5.6	70.7
110	Belize	6.8	5.5	5.2	6.9	7.6	5.8	6.5	5.7	3.8	5.7	5.0	5.7	70.2
111	Libya	6.2	4.0	5.6	4.0	7.3	5.3	7.4	4.5	8.1	5.6	7.0	5.0	70.0
112	Albania	6.2	2.7	5.4	7.5	6.1	6.3	7.2	5.9	5.4	5.5	5.7	5.8	69.7
112	Cyprus	4.9	4.2	8.3	5.2	7.5	4.2	5.5	3.8	3.5	5.0	8.4	9.2	69.7
114	Seychelles	6.7	4.8	5.4	4.7	6.8	3.9	7.6	4.1	6.3	6.0	6.5	6.7	69.5
115	Grenada	5.7	3.0	4.9	7.9	7.1	5.8	6.5	4.1	4.9	5.4	5.7	8.0	69.0
116	Brunei Darussalam	5.9	4.9	6.7	4.2	7.4	3.2	7.7	3.3	6.8	6.3	7.4	4.7	68.5
117	Brazil	6.3	3.3	6.1	5.0	8.8	3.7	6.2	6.0	5.6	7.1	4.9	4.6	67.6
118	Malaysia	6.3	5.0	5.9	3.6	6.9	4.2	5.9	5.1	6.5	6.3	5.7	5.8	67.2
119	Trinidad	5.5	3.6	5.2	6.7	7.7	4.0	6.4	5.5	5.4	5.7	5.9	5.4	67.0
120	Botswana	9.2	6.0	3.4	6.0	6.9	5.3	5.4	6.2	4.8	3.9	2.8	6.0	65.9
121	Jamaica	6.1	2.4	4.3	6.5	6.5	6.0	6.9	6.0	5.4	5.6	4.0	6.0	65.7
122	Tunisia	5.6	3.4	5.1	5.1	7.2	4.3	6.6	5.9	7.3	5.9	6.2	3.0	65.6
123	Ghana	6.8	5.0	5.1	8.0	6.8	5.0	5.5	6.9	4.5	2.4	3.9	4.7	64.6
124	Antigua and Barbuda	4.9	3.3	4.9	7.9	6.9	4.6	6.0	4.9	5.5	5.2	4.6	5.4	64.1
125	South Africa	8.4	7.0	4.9	4.0	8.5	4.2	5.0	5.7	4.2	3.9	4.4	2.5	62.7
126	Kuwait	5.5	4.4	4.7	4.1	6.1	2.9	6.7	3.3	7.0	5.1	6.9	5.3	62.0
127	Bahamas	6.2	3.6	5.3	5.4	7.2	3.7	5.9	4.3	3.0	5.4	5.3	5.2	60.5

128	Romania	5.3	3.5	5.2	5.2	6.1	5.2	5.9	5.2	4.8	3.4	4.7	5.4	59.9
129	Croatia	5.1	6.3	5.7	5.0	5.5	5.3	4.4	4.1	4.5	3.9	3.9	5.7	59.4
130	Panama	6.4	3.1	4.4	5.0	7.5	5.6	4.6	5.4	4.7	5.0	2.9	4.0	58.6
131	Barbados	4.1	3.3	5.5	6.9	7.0	5.0	5.9	2.6	3.0	5.3	4.8	5.1	58.5
131	Bulgaria	5.1	4.1	4.0	5.7	6.0	4.3	5.4	4.6	4.7	5.2	3.9	5.5	58.5
133	Mongolia	5.8	1.0	4.1	2.1	5.4	5.5	6.0	5.3	6.2	4.8	4.7	6.9	57.8
134	Bahrain	5.3	3.1	6.0	3.7	5.0	3.3	7.0	3.4	4.7	3.7	6.0	5.6	56.8
135	Montenegro	5.4	4.1	6.1	2.5	4.3	4.0	4.3	3.6	5.6	4.6	6.0	5.3	55.8
136	Latvia	4.9	4.9	4.6	5.0	6.0	5.0	4.7	4.2	3.8	3.0	4.4	4.0	54.5
137	Qatar	4.7	3.3	5.3	3.3	5.0	4.6	6.8	2.6	5.0	2.3	4.9	4.9	52.7
138	United Arab Emirates	5.0	3.6	4.3	3.4	5.5	2.6	7.0	3.9	5.9	1.9	3.8	4.3	51.2
139	Estonia	4.8	4.8	5.1	4.0	4.9	3.7	4.8	3.8	3.5	2.6	5.7	3.3	51.0
140	Costa Rica	5.6	4.2	4.0	4.8	6.6	4.6	4.1	3.5	3.5	2.2	3.3	4.5	50.9
141	Hungary	3.7	3.4	3.4	5.0	6.1	4.3	5.7	3.8	4.0	1.9	5.3	4.3	50.9
142	Slovakia	4.3	1.8	4.2	5.3	6.2	4.2	4.0	4.1	4.3	2.0	4.2	4.2	48.8
143	Lithuania	4.9	3.1	3.9	5.4	6.2	4.5	4.4	3.5	3.5	2.0	3.0	4.3	48.7
144	Malta	3.8	6.1	3.9	4.6	4.5	3.5	4.3	3.4	3.5	4.3	1.6	4.8	48.3
145	Poland	4.8	3.0	3.2	6.4	4.8	4.3	4.2	3.8	3.8	2.0	3.3	4.0	47.6
146	Oman	4.6	1.3	3.0	1.1	2.0	3.9	6.3	4.4	6.6	5.3	6.9	2.0	47.4
147	Greece	4.9	2.6	4.3	5.0	5.0	3.7	4.0	3.6	3.9	3.1	1.6	3.7	45.4
148	Mauritius	3.6	1.1	3.5	2.1	5.9	3.8	5.1	4.1	3.9	3.5	3.0	2.8	42.4
149	Czech Republic	3.8	3.1	3.2	4.8	3.9	3.4	3.7	3.8	3.5	2.0	3.5	3.4	42.1
150	Spain	3.9	2.1	6.2	1.6	5.0	3.4	1.4	2.4	2.8	5.2	5.6	2.0	41.6
151	Argentina	3.8	1.5	4.0	4.0	5.2	4.5	3.4	3.9	3.7	1.9	2.7	2.8	41.4
151	Uruguay	5.1	1.1	2.0	5.9	5.1	3.7	2.9	4.0	2.5	3.0	2.3	3.8	41.4
153	South Korea	4.0	3.9	4.0	5.3	2.4	1.6	3.9	2.0	2.7	1.0	3.3	6.5	40.6
154	Italy	3.7	3.5	4.0	3.0	4.5	3.8	3.8	2.5	2.1	3.7	3.3	2.0	39.9
155	Germany	3.9	4.3	4.9	2.8	5.3	2.8	2.3	1.9	2.7	2.5	1.8	2.1	37.3
156	Slovenia	4.0	1.7	3.4	3.5	5.2	3.0	3.2	3.5	3.5	3.0	1.1	2.0	37.1
157	Chile	3.8	2.0	3.9	2.1	4.6	3.7	2.0	3.8	3.9	2.0	1.5	3.0	36.3
158	France	4.1	3.1	6.0	2.0	5.5	3.0	1.7	1.4	3.2	1.0	1.8	2.0	34.8
159	Singapore	2.9	1.1	3.0	2.7	2.9	3.1	4.0	1.5	4.3	1.0	4.0	2.8	33.3
160	United Kingdom	3.0	3.0	4.5	2.0	4.5	1.7	2.0	1.8	2.6	3.0	2.7	2.1	32.9

161	United States	3.5	4.0	3.2	1.0	5.5	2.3	3.0	1.8	4.2	1.3	2.0	1.0	32.8
162	Portugal	4.3	1.0	2.5	2.1	3.6	3.8	1.5	4.0	3.5	1.0	1.3	3.2	31.8
163	Japan	4.3	1.1	3.8	2.0	2.5	2.3	1.8	1.2	3.4	2.0	1.7	3.6	29.7
164	Belgium	3.2	1.6	4.7	1.1	4.6	2.5	1.8	1.4	1.5	1.6	3.0	2.0	29.0
165	Luxembourg	2.1	1.8	3.7	1.2	2.5	1.8	3.3	2.6	1.6	2.0	3.0	2.3	27.9
166	Netherlands	3.4	3.0	4.9	2.2	3.7	2.0	1.3	1.4	1.4	1.0	1.0	2.0	27.3
167	Canada	3.3	2.4	3.0	2.1	5.0	1.5	1.5	1.2	2.0	1.0	1.8	1.5	26.3
168	Austria	2.8	2.2	3.5	1.1	4.9	1.9	1.3	1.4	1.5	1.0	2.0	2.3	25.9
169	Australia	2.9	2.0	3.5	1.1	4.4	2.3	1.0	1.4	2.5	0.9	1.5	1.1	24.6
170	Denmark	3.2	1.9	2.5	2.0	1.9	2.1	1.0	1.4	1.5	1.0	1.0	2.0	21.5
171	New Zealand	1.1	1.2	2.9	2.1	4.0	3.0	1.1	1.4	1.5	1.0	1.0	1.1	21.4
172	Iceland	1.0	0.9	1.0	3.2	2.8	3.0	1.3	1.3	2.1	1.0	0.8	2.5	20.9
173	Switzerland	2.9	1.7	2.6	2.0	2.6	1.5	1.0	1.4	1.7	1.0	1.0	0.9	20.3
174	Ireland	1.9	1.5	1.0	2.0	3.0	2.0	1.5	2.0	1.5	1.0	1.0	1.5	19.9
175	Sweden	3.2	3.0	1.3	2.0	2.1	1.2	1.0	1.2	1.4	0.9	1.0	1.5	19.8
176	Finland	2.6	1.6	1.0	2.1	1.9	2.0	0.9	1.2	1.5	0.9	0.7	2.0	18.4
177	Norway	2.0	1.6	1.0	1.1	2.0	1.8	1.0	1.3	1.5	1.0	1.0	1.5	16.8

Copyright (C) 2008 The Fund for Peace

1.2.4. El Índice de Estados Fallidos de Foreign Policy. Opiniones diversas

La revista *Foreign Policy* publica su índice de Estados fallidos, basándose en 12 indicadores. En el año 2005 se clasificaron 60 Estados, mientras que en el año 2006 se incluyeron 148.

En general, el índice se articula alrededor de dos variables explicativas: el desarrollo desigual en la sociedad y la falta de legitimidad del Estado. En las descripciones de estos indicadores observamos claramente el componente ideológico que menciona Alcalde. Por ejemplo, en el último de estos indicadores se incluye la presencia extranjera aún cuando esta proviene de misiones de paz o ayuda externa; sin embargo, es utilizada para describir la falencia de un Estado.³⁵

De esta forma, el análisis de los llamados “Estados fallidos” no puede desligarse de los intereses políticos y económicos de los países desarrollados, ya que son estos intereses los que, en la mayoría de veces, determina cuál es la definición de un Estado en el sistema internacional. O, lo que es peor, si un Estado en crisis debe ser catalogado como “fallido”, apoyado o simplemente dejarlo disolverse.

³⁵ Estados fallidos <http://www.perupolitico.com/?p=380>

Esto lo palpamos cada día en los medios de comunicación, los cuales suelen cubrir los conflictos que involucran intereses occidentales, antes que problemas humanitarios de mayor envergadura.³⁶

Críticas muy contundentes a las políticas de “ayuda” para el desarrollo han arreciado incluso desde el mundo académico estadounidense. Desde el año 2003, el *Center for Global Development*³⁷ publica cada año en la revista *Foreign Policy* un índice del compromiso con el desarrollo³⁸. Esta nueva herramienta de evaluación permite clasificar a los 21 países más ricos según la calidad de su esfuerzo en materia de ayuda a los países del Sur. Lejos de limitarse únicamente al presupuesto del ámbito de la cooperación, los creadores del índice también tienen en cuenta la forma en la que el comercio, las inversiones y las políticas de inmigración, medioambientales, tecnológicas y de seguridad ayudan o perjudican a los países pobres. En esta clasificación, los países más grandes no son precisamente los que ocupan las primeras posiciones: Estados Unidos ocupa el duodécimo puesto, Francia, España e Italia están más allá del decimoquinto puesto, mientras que Japón figura en último lugar. En realidad en los últimos cuarenta y cinco años el desarrollo no ha alcanzado ninguno de los ambiciosos objetivos que se fijaron en el clima de alegría que generó la descolonización.³⁹

Investigaciones estadounidenses efectuadas en el año 2005 y publicadas en la revista *Foreign Policy* determinan que los estados fallidos en el mundo sobrepasan los 60. Dichas investigaciones causaron muchas discusiones y críticas acerca de la definición y del significado del término “Fallido o Fracasado” especialmente por cuanto que se aborda caprichosamente el término desde un punto de vista ahistórico y absolutamente lato al considerar el fracaso como sinónimo de ausencia o incompetencia de los sistemas y las instituciones en la vida de los pueblos y la ineficiencia o inoperancia de las leyes de un país.⁴⁰

³⁶ Ídem.

³⁷ El Center for Global Development con sede en Washington es una organización de investigación política independiente y sin ánimo de lucro que se dedica desde 2001 a reducir la pobreza global y la desigualdad y que trabaja globalmente por los pobres. Sus fundadores fueron prestigiosos académicos y exfuncionarios del gobierno norteamericano y el Banco Mundial. Ver <http://www.cgdev.org/section/about/>

³⁸ *Commitment to Development Index* (CDI). Para el Índice 2005, visite la página Web del *Center for Global Development* (<http://www.cgdev.org/section/initiatives/active/cdi?print=1>) o la de *Foreign Policy* (http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3221). Citado en ZEEBROEK, Xavier. El desarrollo al servicio del Estado, En *Enjeux Internationaux* Edición Especial. Estados Fallidos, No. 11. Bruselas, Bélgica. ISSN 1379-4205. <http://www.enjeux-internationaux.org/articles/num11/es/desarrollo.htm>

³⁹ Para más información, se recomienda: HEUHAUS Gabriela, “*Comment coopérer quand l'Etat est défailant?*”, *Un seul monde*, junio de 2005, pp.26-28. Este interesante artículo aborda una cuestión fundamental: “¿Puede la cooperación para el desarrollo contribuir a resolver los conflictos? O la resolución del conflicto político es una condición previa necesaria para la lucha eficaz y duradera contra la pobreza?”

⁴⁰ Kabchi, Raymundo. Venezuela ¿Estado Fallido?. 18 de Agosto de 2008. http://www.sec.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=218:venezuela-iestado-fallido&catid=74:analisis-y-opinion&Itemid=200026

No es obra de la casualidad que la misma revista *Foreign Policy*, en su número Julio-Agosto del 2007 y bajo el título de *The Failed States Index*, aseverara que los países más débiles pudieran ser fuentes de verdadero peligro para el mundo entero y las consecuencias de su inestabilidad no están limitadas a un ámbito doméstico definido, sino que más bien alcanzarían otras fronteras políticas y abarcarían velozmente al globo terráqueo entero. Por ello se plantea la pregunta sobre cómo se puede ayudar a los países fallidos a salir de sus fracasos y buscar soluciones a los estados tambaleantes cuya situación amenaza con derrumbar el equilibrio existente del sistema global y del orden internacional.⁴¹

⁴¹ *Íbidem.*

2. Análisis conceptual

¿Qué es un “Estado fallido”? ¿Quién decide cuál Estado califica como “fallido” y cuál no? La definición de este concepto es difícil pues, recuerda Alcalde Cardoza fácilmente está influenciada por visiones ideológicas o está marcada no tanto por la caracterización de las catástrofes humanitarias sino también o más bien por los intereses alternos –económicos y políticos- que contribuyen a su definición y clasificación.⁴²

La idea del estado fallido se relaciona, en algunas oportunidades, con desastres humanitarios causados generalmente por conflictos armados. En realidad, debería resaltarse que el argumento más apropiado es el que sostiene que los conflictos armados y las crisis humanitarias suceden en estados en crisis. Por otra parte, la idea del estado fallido se ha relacionado con las disfunciones del estado.⁴³

Luego del 11 de septiembre de 2001, el concepto del estado fallido comenzó a formar parte de la agenda de seguridad nacional e internacional. Los ataques fueron directamente relacionados por la administración de George W. Bush con el colapso del estado en Afganistán que facilitó el entrenamiento y la organización de grupos terroristas en esa región. En ese contexto, la identificación de estados a punto de desintegración o fallidos pasó a ser un objetivo de seguridad nacional de Estados Unidos (EE.UU.). Después de los ataques, EE. UU. y algunos países europeos comenzaron a considerar con preocupación las consecuencias de las guerras civiles que aquejaban a países del Tercer Mundo, la presencia en ellos de grupos terroristas nacionales e internacionales, y las consecuencias de los desastres humanitarios. Los estados del Tercer Mundo calificados como fallidos empezaron a ser percibidos como una amenaza para el mundo desarrollado y occidental.

Mientras la lógica de la Guerra Fría y su equilibrio de poderes entre las dos superpotencias ayudaba a controlar conflictos nacionales y la aparición de estados fallidos y evitaba que éstos se convirtieran en amenazas internacionales; el fin de esa lógica y los ataques del 2001 mostraron que los conflictos de los países del Tercer Mundo podrían impactar profundamente en el mundo occidental. Estos estados fallidos se convirtieron así en uno de los temas principales de la agenda de seguridad internacional.

El **fracaso del estado** se ha definido como su incapacidad para proveer los bienes políticos fundamentales asociados con la estatalidad: seguridad física, instituciones

⁴² Estados fallidos <http://www.perupolitico.com/?p=380>

⁴³ TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso de formación? Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE. Documento de trabajo No. 37. Mayo del 2007. Madrid, España. <http://www.fride.org/publicacion/177/el-estado-en-america-latina-fallido-o-en-proceso-de-formacion>

políticas legítimas, administración de la economía y bienestar social.⁴⁴ La mayoría de las definiciones hacen referencia al funcionamiento del estado e intentan medir su capacidad de desempeño. Así se entiende que un estado fracasa si es deficiente en áreas como seguridad, el sistema político, el estado de derecho, la administración, los servicios públicos y el bienestar social. La deficiencia en estas tareas hace que el estado sea incapaz de “establecer un monopolio legítimo del uso de la fuerza física y de proteger”.⁴⁵

En este contexto, el Banco Mundial ha definido como Países de Recursos Bajos *bajo stress* a aquellos países que tienen políticas, instituciones y gobiernos débiles.⁴⁶ En relación a América Latina, la revista *Foreign Policy* incluyó en su índice de estados fallidos a Brasil, México, Perú, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Paraguay a quienes evalúa en el límite. De acuerdo con este índice Colombia es el único país en la región que debe ser considerado en peligro grave.⁴⁷

Este concepto generó una serie de listas que analizan los diferentes grados de estados fallidos. El Banco Mundial y el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) también elaboraron listas que tienen como objetivo guiar a los donantes internacionales en sus estrategias de cooperación.⁴⁸ Algunos países latinoamericanos fueron incluidos en esas listas.

Si bien estas listas son un instrumento de gran utilidad para la comunidad de donantes, el concepto de estado fallido sigue siendo controvertido y limitado.

- En primer lugar, es un concepto muy general que puede abarcar a diversos países. Por ejemplo, Ucrania que es un país que ha logrado su independencia recientemente; Paraguay que está transitando de manera compleja una transición de una dictadura a un nuevo régimen político; y Ruanda que está emergiendo lentamente de un conflicto armado.⁴⁹ El hecho de este tipo de generalizaciones ayuda a la realización de listas de estados que están en necesidad de ayuda humanitaria convierte al concepto de estado fallido en

⁴⁴ Patrick, S., *Weak States and Global Threats: Fact of Fiction?*, *The Washington Quarterly*, 29 (2), (2006) pp. 27-53. Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

⁴⁵ Debiel, T. *What can be done with fragile states? Options for development policy and beyond*, *Federal Foreign Office, Policy Planning Staff*, Berlin. (2005) Octubre. Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

⁴⁶ Fridtjof Backgrounder, *Fragile States*, www-fride.org. Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ Ver, por ejemplo, *World Bank, Engaging with Fragile States*, Washington DC., y DFID (2005) *Why we need to work more effectively in fragile states*, Londres (2005). Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

⁴⁹ *Foreign Policy*, Índice de Estados Fallidos, n. 15, Julio 2006. Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

⁴⁹ Ver las listas en Kauffmann, D., Kray, A., y Mastruzzi, M., *Governance matters IV: Governance Indicators for 1996-2004* (Washington D. C. *The World Bank*, 2005). Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

algo instrumental. Este concepto ayuda a los donantes, los activistas, expertos en seguridad y cooperantes a organizar sus actividades, estrategias y planes futuros para evaluar la rentabilidad de sus aportes y actividades pero no distingue realidades complejas y puede convertirse en un concepto erróneo.

- En segundo lugar, debido a que este concepto se hizo muy relevante después del 11 de septiembre, está muy influido por la nueva lógica militar de EE. UU. marcada por la invasión a Afganistán e Irak. La Agencia Central de Inteligencia (*Central Intelligence Agency, CIA*), el Consejo Nacional de Inteligencia (*National Intelligence Council, NIC*) y la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional, (*United States Agency for International Development, USAID*) han presentado nuevas estrategias que, basadas en este nuevo concepto, definen los espacios ingobernables del mundo como una amenaza de seguridad internacional y como blancos legítimos para acciones internacionales.⁵⁰
- Finalmente, el concepto parecería asumir que hay solamente una forma de estado y, por lo tanto, ignora el desarrollo histórico de éstos. Simplifica la idea del estado, presentándolo como por encima de toda controversia o disenso. Por otra parte, no presenta una conceptualización del estado ya que se concentra casi en su totalidad en el tema de sus funciones. Ignora, así, los distintos niveles de fracasos y logros que un estado puede tener a través de su existencia.

Un estado puede ser débil en términos de seguridad pero más fuerte en temas referidos a la administración; un estado puede ser más eficiente a nivel local y menos eficiente a nivel federal. Así, el término de estado fallido resulta superficial. Excluye el estudio del desarrollo histórico del estado y de los conflictos que pueden haber causado el colapso de las instituciones, las crisis económicas que pueden ayudar a entender la persistencia de la pobreza, las desigualdades sociales que pueden explicar las guerras internas o la continuidad de conflictos sociales. En esos casos el “estado fallido” es una etiqueta que propone soluciones cosméticas a patologías más esenciales.

El estado no puede ser estudiado si se aísla de su desarrollo histórico que siempre comprende un largo proceso de conflictos. En realidad, el concepto de estado fallido es un concepto instrumental que se enfoca a la capacidad del estado para ejercer ciertas funciones, pero no alcanza a distinguir las razones por las cuales un estado se debilita o fortalece. Esta formulación debería ser enriquecida con una formulación teórica del estado que coloque a esta institución en su contexto histórico. En estas circunstancias el debate sobre el estado fallido nos debería ayudar a provocar un nuevo debate sobre la naturaleza del estado. Acerquémonos a él.

⁵⁰ Patrick, S. *Weak States and Global Threats: Fact of Fiction?*, *The Washington Quarterly*, 29 (2) (2006), pp. 27-53. Citado en TEDESCO, Laura. *El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso...*, *Op cit.*

2.1. La evolución del concepto de Estado.⁵¹

El estado moderno es el producto de siglos de desarrollo y adaptación. Esta larga evolución ha provocado la existencia de diversas formas de estado y una multitud de compromisos en los procesos de formación de los estados contemporáneos.

Estos compromisos son una consecuencia de diversas relaciones sociales, distintos niveles de organización y control, diferentes funciones y desarrollos institucionales disimiles.

Las realidades contemporáneas de los estados sugieren que el escenario es complejo. Es ésta complejidad que lleva al nacimiento de diversas relaciones sociales y formas de estado y que contiene explicaciones parciales de los cambios que se han visto en décadas recientes como, por ejemplo, la transición del autoritarismo burocrático a la democracia liberal y el incremento en el grado de movilización social.

En este sentido, una definición del estado sería que es un proceso histórico de conflictos que se originan sobre la creación y la transformación de derechos y obligaciones y las instituciones que los administran. Estos conflictos son consecuencia de las relaciones sociales que existen en un período de tiempo y un territorio determinados.

2.2. El desarrollo estatal europeo y su influencia en América Latina

La formación de los estados latinoamericanos ha seguido, en términos generales, los patrones de desarrollo estatal europeo como consecuencia de las influencias coloniales desde el siglo dieciseis hasta la independencia -. Por ello es necesario remontarse al desarrollo histórico del estado en Europa Occidental para descubrir algunas de las raíces de los estados latinoamericanos en el siglo diecinueve.⁵²

Antes de la Revolución Francesa y los desafíos que ésta generó a las monarquías de Europa, la sociedad europea estaba dominada por relaciones sociales basadas en la propiedad de la tierra y una elite aristocrática que generaba su riqueza gracias a un sistema feudal de producción y organización social. Es dentro de este sistema feudal de monarcas y aristócratas que se pueden encontrar los orígenes del estado moderno ya que una de las primeras funciones de ese estado era la de administrar en nombre de la monarquía. Su razón principal era asegurar la generación de riqueza para el monarca. Esta riqueza se administraba para financiar las guerras y defender el territorio, pero también para el consumo de la aristocracia, el patrimonio y la riqueza de su aliado eclesiástico, como se puede observar en la arquitectura, el

⁵¹ Esta sección se basa en L.Tedesco y J. Barton, *The state of democracy in Latin America* (Londres: Routledge, 2004). Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

⁵² M. van Creveld, *The Rise and Decline of the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 2. Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

mobiliario y el arte relacionado con las familias reales europeas, su nobleza y la Iglesia.

En aquellos años co-existían dos mundos: una pequeña elite relacionada a la propiedad y riqueza de la tierra y emparentada por lazos de sangre y la gran mayoría de la población que trabajaba en condiciones de pobreza para crear el esplendor de aquella época. El sistema feudal de patronazgo y el control sobre el orden social ejercido por los terratenientes llevó a que la oposición a este estado de cosas fuese casi inexistente. Hubo ejemplos de descontento popular en el continente europeo pero éstos fueron brutalmente reprimidos en su gran mayoría y no fue sino hasta la Revolución Francesa que se produjo un cambio radical en las relaciones de poder entre la monarquía, la aristocracia, el clero y la sociedad civil.⁵³ Este cambio radical en las relaciones de poder contribuyó al desarrollo de una forma moderna de estado post-monárquico.

La función de administración en nombre del monarca o líder religioso fue influida por la aparición, desde 1500, de la imprenta y su consiguiente expansión de la educación. A pesar de que la educación permanecerá como una exclusividad de un sector por muchos años más, la llegada de la imprenta ayudó a la expansión de las comunicaciones. En este contexto, la imprenta fue muy relevante para expandir la influencia de los gobernantes, la organización social, las nociones de comunidad como formas de control social, y las ideas de ley y orden. Por ejemplo, el historiador británico Benedict Anderson⁵⁴, especialista en estudios sobre el nacionalismo, enfatiza que la invención de la imprenta contribuyó a desarrollar las ideas de nacionalismo y de identidades compartidas por diversos estados soberanos; Martin Levi van Creveld⁵⁵, holandés especialista en historia militar y con una importante obra sobre el surgimiento y la declinación del Estado, desde esta idea, puntualiza que el hecho de que la cantidad de administración se haya incrementado con la aparición de la imprenta contribuyó, a su vez, al desarrollo de una burocracia moderna.⁵⁶

⁵³El término sociedad civil quizás resulte inapropiado en este período ya que la noción de ciudadano surgió junto con los ideales revolucionarios de los últimos años del siglo dieciocho y los primeros del siglo diecinueve. Sin embargo, se debe puntualizar que la Iglesia administraba documentos con información de individuos. Por lo tanto ya existía cierto grado de burocracia que documentaba la estructura y organización de la sociedad, reconociendo, de esta manera, la existencia de una sociedad más allá de la aristocracia. En este documento, la sociedad civil es definida en términos generales como los individuos o grupos operando en el espacio social que existe entre los dos extremos del estado y la familia.

⁵⁴ B. Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism* (Londres: Verso, 1983). Citado en TEDESCO, Laura. *El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso...*, *Op cit.*

⁵⁵ M. van Creveld, *The Rise and Decline of the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999). Citado en TEDESCO, Laura. *El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso...*, *Op cit.*

⁵⁶ Existe una relación muy importante que se establece en este período entre el estado y el término de soberanía y que se transforma en dominante en teoría política. Las ciudades estado de Italia otorgan una perspectiva alternativa de las extensiones geográficas del estado. Ver, por ejemplo, A. Harding, *'The Origins of the Concept of the State'*, *History of Political Thought*, 15, 1 (1994), pp.57-72 Citado en TEDESCO, Laura. *El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso...*, *Op cit.*

Estos procesos históricos pueden ser descritos como el paulatino surgimiento del estado como un conjunto de instituciones.

La cantidad de burócratas requeridos para administrar los asuntos en nombre de la monarquía transformó el concepto del monarca, que hasta entonces personificaba al estado y a su voluntad, en un estado altamente personalizado. Luis XIV, el llamado Rey Sol (1643-1715) inmortalizó este punto de vista al decir “El estado soy yo”, *l'état c'est moi*. El incremento de la administración para apoyar el gobierno de la sociedad y el mantenimiento de la monarquía trajo importantes cambios en el balance de poder dentro de los países.

A la entrada del siglo XVIII, el estado se veía convirtiendo en una institución más impersonal. Este estado ya no dependía ni estaba sujeto en todo al monarca, ya no era identificado en su totalidad con la persona del monarca.⁵⁷

Los objetivos de esta nueva forma de estado evolucionaron para reflejar el cambio experimentado en las relaciones de poder. Mientras que el estado primitivo había sido creado para defender el poder del monarca a través del ejercicio de su autoridad y de la guerra, el estado impersonal comenzó a ejercer estas funciones por su propio derecho y poder ejercitando su dominación sobre su territorio soberano y llegando a la guerra para defenderlo. Esto marcó el fin de una era en la que la guerra era considerada un asunto personal entre monarcas y elites aristocráticas. Ahora la guerra sería un asunto entre estados organizados alrededor de estructuras de orden y control, unidos por mitos y una iconografía que facilitaba la cohesión social y que promovía el surgimiento de los primeros movimientos nacionalistas.⁵⁸

Para poder alcanzar el doble objetivo de orden y control, el estado impersonal comienza a establecer fuerzas armadas regulares, policía y prisiones. Estos instrumentos para ejercer dominación externa e interna fueron las primeras características del ejercicio del poder del estado y su mantenimiento requeriría la expansión de las actividades de los funcionarios del estado. El punto clave es que este proceso dio origen a una autoridad que no estaba ya en manos del monarca absoluto. Individuos que pertenecían a la sociedad, en lugar de individuos relacionados de alguna manera a la realeza, aumentaban cada vez más su influencia en términos de ejercicio del poder, particularmente en lo referido al control de la sociedad. Esto marcó un cambio radical en las relaciones sociales. En lugar de la división entre el pueblo y el monarca, un poder intermedio comenzó a emerger ofreciendo un vínculo entre los dos polos opuestos del modelo anterior.

⁵⁷ M. van Creveld, *The Rise and Decline of the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999). Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

⁵⁸ Para ejemplos sobre los primeros movimientos nacionalistas ver E. Hobsbawm y T. Ranger (eds.), *The Invention of Tradition* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983). Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

La evolución de este estado impersonal estaba todavía demasiado alineada con los intereses de la elite. Por ejemplo, las prioridades originarias de las actividades del estado eran la defensa de la vida y la libertad, principalmente del monarca y de la aristocracia y en segundo lugar de la población en general. Con el paso del tiempo las instituciones que se creaban para administrar el estado impersonal se harían más autónomas y una separación de poderes aparecería entre esta forma del estado y el monarca con su burocracia personal.

El aspecto más importante de este proceso fue el cambio en la autoridad. Mientras que el monarca se perfilaba como la figura nacional más poderosa en la política doméstica, la creación de las instituciones del estado relativamente autónomas de la monarquía y la iglesia conduciría necesariamente a conflictos sobre el control de esas instituciones y los debates sobre los derechos y el papel del estado. El consenso sobre los derechos soberanos (otorgados por la religión o hereditarios) se transformó en un conflicto sobre el control del estado por actores económicos, políticos y sociales.

El estado se fue modificando y sociabilizando en el sentido de que ya no era una prolongación del monarca. La sociedad civil, a su vez, se fue organizando dentro del espacio político que otorgaba un estado más independiente. La sociedad civil también comenzó a ser más activa en política.

La materialización histórica de la idea del estado revela algunas de sus características más dinámicas. La institución originaria creada para la defensa del monarca se convirtió gradualmente en un conjunto de instituciones que reflejaban las relaciones sociales existentes en un espacio territorial determinado en un momento particular en el tiempo. Los valores que presentaba este estado impersonal reflejaban también el cambio, siendo menos elitistas que aquellos que prevalecían en los tiempos de las monarquías. Como consecuencia, las nociones de ciudadanía, inclusión social e igualdad comenzaron a ser reconocidas como temas importantes alrededor de los cuales el estado debería organizarse, y las instituciones se crearían para establecer y mantener estos valores.

El desarrollo histórico de esta forma de estado ha sido analizado, en distintos tiempos históricos, a través del concepto del contrato social. En la formulación de Jean Jacques Rousseau se trata de un acuerdo no escrito entre los ciudadanos que reconocen sus derechos y obligaciones (sociedad civil) y, renunciado a una libertad individual irrestricta, crean el estado como institución encargada de hacer que ese contrato se cumpla, lo cual produce beneficios mayores inherentes al cambio social. En la concepción de Thomas Hobbes, regula la convivencia humana evitando que los hombres se destruyan entre sí. Y, en la visión de John Locke, actúa como representante del conjunto (parlamento) que decide quién tiene la razón en caso de conflicto entre dos o más individuos.

A pesar de que se pueda sostener que existían élites que controlaban la producción a través del sistema de propiedad de la tierra y de la propiedad privada y, por lo

tanto, ejercían el poder sobre la sociedad civil a través de relaciones laborales establecidas bajo un régimen de explotación, también se puede afirmar que el estado impersonal produjo una inclusión social más amplia que la existente bajo las monarquías y se abrieron nuevos espacios políticos de participación política ciudadana que posibilitaron el cuestionamiento de las relaciones sociales existentes, particularmente aquellas que tenían un alto grado de explotación.

La expansión de la educación pública, la regulación de las condiciones de salud y del trabajo y la dimensión social del estado de bienestar constituyen muestras de estos avances y, al mismo tiempo, los consolidan y favorecen.

2.3. El desarrollo histórico de los Estados del Tercer Mundo

El modelo clásico del estado occidental surge principalmente en la Europa que se iba apartando del régimen feudal y en Estados Unidos de América. Mientras tanto, los países del Tercer Mundo fueron determinados por sus conquistas, hegemonía y poder. Esto provocó que los distintos modelos coloniales los convirtieran en proveedores de la acumulación originaria que necesitó el desarrollo de la economía capitalista occidental, base de la aparición del estado moderno. De esta manera las colonias se mantuvieron sometidas a formas atrasadas de acumulación, producción e intercambio y, una vez independientes, la forja de sus estados propios sufrió distorsiones respecto al modelo clásico del estado de origen europeo.

En esencia el proceso de cambios del estado –la transformación del “estado soy yo” a un estado impersonal- revela el cambio desde un poder privado ejercido por el monarca a un poder público. Esta esfera pública que fue emergiendo era administrada crecientemente por individuos pertenecientes a la sociedad civil (a pesar de que la influencia de la élite prevalecía) y el estado aumentaba su influencia e importancia en la vida cotidiana de los individuos ya que las instituciones del estado se ocupaban de las áreas políticas, económicas y sociales.

El estado como un conjunto de instituciones aumentó sus objetivos y funciones a través del poder que fue adquiriendo en su proceso de formación. Al mismo tiempo, las relaciones sociales del estado cambiaban rápidamente para reflejar el impacto de las nuevas tecnologías en la producción, las comunicaciones, el transporte y los armamentos. Los contratos sociales del estado fueron cambiando para reflejar los cambios en las relaciones sociales. Así, derechos y responsabilidades fueron formulados y adaptados informalmente a través de normas sociales y expectativas y formalmente en el espacio legal. Mientras estos cambios significaban que la sociedad civil dejaba algunas de sus funciones en manos de las instituciones del estado, también significaba que la sociedad civil iba adquiriendo nuevos derechos.

Estos procesos fueron analizados por el historiador y sociólogo británico Thomas Humphrey Marshall, uno de los grandes teóricos del concepto de ciudadanía dentro del contexto político, al estudiar el desarrollo de esa idea y las maneras en las que impactó en las relaciones sociales y en el sistema de autoridad, orden y control.

Según lo cual, la ciudadanía con sus derechos civiles, sociales y políticos y es una condición que se gana, se consigue, y se le llena del contenido que cada sociedad le imprime.⁵⁹

Entonces, el estado puede ser analizado como un proceso histórico de conflictos sobre la creación y transformación de derechos y obligaciones y de las instituciones que los garantizan. En distintos países del mundo, el desarrollo económico y social desde el siglo diecisiete en adelante refleja este proceso continuo en toda su diversidad. Estos procesos, ligados a los valores y creencias del catolicismo, la escolástica y la naciente filosofía liberal ibéricas y a los intereses económicos y políticos de los reinos de España y Portugal ofrecen la base para entender la idea del estado que surge en los estados latinoamericanos, luego de las independencias a partir de principios del siglo diecinueve.⁶⁰

2.4. El Estado Moderno

El estado moderno ha sido analizado de muy diversas formas. Ello otorga complejidad a los estudios del estado como una idea de organización social, especialmente sobre cómo se debe construir, quién debe controlarlo, cuáles son y cuáles deberían ser sus funciones.⁶¹

Se entiende al estado como una compleja y dinámica trinidad:

- ✓ una idea abstracta (estado-idea),
- ✓ un contrato social (estado-contrato social) y
- ✓ un conjunto de instituciones (estado-institución).

⁵⁹ Ver T. H. Marshall, *Ciudadanía y Clase Social*, <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/ciudadan%EDa/marshall.pdf>

⁶⁰ Ver J. Dunkerley (ed.), *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America* (Londres: ILAS, 2002); y A. McFarlane y E. Posada-Carbó (eds), *Independence and Revolution in Spanish America: Perspectives and Problems* (Londres: ILAS, 1998). Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

⁶¹ La bibliografía sobre el estado es muy extensa. Por ejemplo, B. Jessop, *State Theory: Putting Capitalist States in their Place* (Cambridge: Polity Press, 1990) y 'Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections and Redirections', *International Review of Sociology*, 11, 2 (2001), pp. 149-173; E. Cohen, 'Globalisation and the Boundaries of the State: A Framework for Analysing the Changing Practice of Sovereignty', *Governance*, 14, 1 (2001), pp. 75-98; J. Dunn, *Contemporary Crisis of the Nation State?* (Oxford: Basil Blackwell, 1995); y *The Coming of Unreason: Making Sense of Politics* (Londres: Harper Collins, 2000); T. Ertman, *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997); P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985); J. Hampton, *Hobbes and the Social Contract Tradition* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986); T. Henriksen, 'The Rise and Decline of Rogue States', *Journal of International Affairs* 54, 2 (2001), pp. 349-373; S. Krasner, *Defending the National Interest* (Princeton: Princeton University Press, 1978); R. Miliband, *The State in Capitalist Society* (Londres: Wiedenfeld and Nicholson, 1969) y 'The Capitalist State: Reply to Nicos Poulantzas' en J. Urry y J. Wakeford, *Power in Britain* (Londres: Heinemann, 1973); N. Poulantzas, 'The Problem of the Capitalist State' en J. Urry y J. Wakeford, *Power in Britain* (Londres: Heinemann, 1973) y 'Towards a Democratic Socialism' in *New Left Review*, 109 (1978), pp. 75-87. Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

Cada una de estas dimensiones están interrelacionadas. El estado como un conjunto de instituciones es indivisible de las relaciones sociales que dan origen a esas instituciones, las cuales son legitimadas a través de apoyo (un contrato social entre la sociedad civil y aquellos que administran las instituciones) o son desafiadas a través de diversas formas de oposición. Asimismo, el estado como idea es el origen de la existencia de las instituciones del estado. ¿Por qué no hay un regreso a los regímenes monárquicos o a las sociedades tribales en Europa o en América, por ejemplo? Hay un apoyo histórico al estado como forma de organización social.⁶² Los individuos y los grupos sociales otorgan distintas prioridades a diferentes elementos de la forma del estado para justificar su existencia misma y su autoridad, ya sea para hacer la guerra, para promover el bienestar general, o para facilitar la acumulación de capital. Por esta razón el estado-idea persiste dentro de las sociedades modernas, reflejando las relaciones sociales a través de su conjunto de instituciones.

✓ **El estado como idea**

El estado-idea es el nivel más abstracto de esta interpretación y por lo tanto es el punto de partida de esta discusión. La noción del estado como idea hace referencia al concepto kantiano del estado como un Ideal que no existe necesariamente, no tiene una manifestación histórica en su forma más pura. De acuerdo con Kant el estado perfecto puede que nunca llegue a existir: Sin embargo esto no afecta a la idea de que con el fin de llevar esta organización legal al punto más cercano a su perfección, presenta un arquetipo de la idea más pura.⁶³

La idea del estado puede que nunca se materialice como un estado aunque la idea sigue existiendo como una creación racional que puede modificarse a través del tiempo. Existió una transformación de la idea del estado como resultado de la interacción entre la creación racional y la manifestación histórica de la Idea. Esta interacción es muy importante ya que enfatiza que el estado es una construcción social y que su existencia es voluntaria.

✓ **El estado como contrato social**

El estado-contrato social es la manifestación de ciertas relaciones sociales que se producen en procesos de origen y/o quiebre de alianzas políticas, económicas y sociales. A través de estos procesos, el estado-idea se relaciona con temas claves como

- legitimidad,

⁶² Este apoyo al estado está bastante generalizado. Sin embargo, existe una paradoja muy interesante que es puntualizada por Bob Jessop: *'On the one hand, it is just one institutional ensemble among others within a social formation; on the other, it is peculiarly charged with overall responsibility for maintaining the social cohesion of the social formation of which it is a part.'* Ver Jessop, 'Bringing the State Back In (Yet Again)', p.167. Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

⁶³ I. Kant, *The Metaphysical Elements of Justice, Part I of the Metaphysics of Morals* (New York: The Bobbs-Merrill Company, Inc, 1965), p. xxviii. (Traducción de la autora). Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

- hegemonía y
- consenso que, a su vez, facilitan la explicación de las conexiones entre la sociedad civil y el estado-institución.

El contrato social es, por lo tanto, instrumental en el diseño de la forma del estado. Debería ser considerado como una forma del estado-idea que ayuda a legitimar las relaciones sociales que dan forma al estado. En este sentido, el contrato social expresa la idea de una institución dinámica que cambia de acuerdo a las transformaciones de los valores y los intereses entre los distintos grupos de personas que habitan un territorio espacial determinado en un momento de tiempo específico.

Con el fin de superar el concepto kantiano del estado-idea, la noción del contrato social permite que esa idea se realice a través de actividades como, por ejemplo, las que se dan por las relaciones sociales entre individuos e instituciones como el gobierno. El contrato social se entiende como un concepto racional que simultáneamente describe, refleja y se origina en las relaciones sociales existentes.⁶⁴ El contrato social presenta al estado como un proceso histórico de conflictos para la creación y transformación de derechos y obligaciones y de las instituciones que los administran.⁶⁵

El contrato social es la representación política de las relaciones sociales que estructuran a un determinado grupo de personas en un tiempo y en un espacio dado. Las relaciones sociales, a través del contrato social, dan entonces vida al estado como una institución. Lo que se origina de esta situación es que el contrato social representa una limitación en los gobernados y los gobernantes a la luz de las relaciones sociales existentes, a través de la determinación de los derechos y responsabilidades de cada grupo.⁶⁶

Entonces, el contrato social es la manifestación del estado-idea en tanto que representa la voluntad de los ciudadanos para vivir bajo el Estado de derecho. En la mayoría de los casos contemporáneos estas relaciones sociales y el estado-institución, están basadas en el modelo capitalista de relaciones. Este contrato se renueva constantemente.

Sin embargo, existen dos momentos críticos:

- Por un lado, el contrato sirve como la fundación y la creación del estado.

⁶⁴ H. Williams, 'Kant on the Social Contract', en D. Boucher y P. Kelly (eds), *The Social Contract from Hobbes to Rawls* (London: Routledge, 1994), pp. 132-147. Citado en TEDESCO, Laura. *El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso...*, *Op cit.*

⁶⁵ Los orígenes del contrato social se remontan a las ideas morales basadas en la cultura pre-Europea. Las ideas de fidelidad, promesa, juramento y contrato eran importantes tanto en la organización feudal como en la de las ciudades estados. A. Black, 'The Juristic Origins of Social Contract Theory', *History of Political Thought*, 14, 1 (1993), p. 59.

⁶⁶ D. Boucher y P. Kelly, *The Social Contract*, pp. 1-35. Citado en TEDESCO, Laura. *El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso...*, *Op cit.*

- Por otro, una vez que las instituciones del estado han sido creadas y están funcionando, el contrato social sirve para legitimar, mantener y reflejar las relaciones sociales.

El contrato social supone que los individuos acuerdan vivir juntos bajo un marco legal que les otorga derechos y obligaciones, y la autoridad del estado-institución es la que hace cumplir estas reglas. En términos generales, en los estados capitalistas, estas reglas se concentran en la protección de los individuos y sus propiedades frente a otros individuos, otros estados y ellos mismos. Este contrato está, por lo tanto, basado en egoísmo y solidaridad y existen beneficios colectivos e individuales para participar en este contrato. Cada individuo que apoya al contrato espera beneficios de él y éstos son las razones principales que mueven a los individuos aceptar el contrato y a reconocer la autoridad del estado. Estos beneficios se generan a través de la cadena de solidaridad que se forma a través del contrato social,⁶⁷ y están protegidos por los principios de justicia que se crean en una sociedad como una parte fundamental del contrato, como lo expresó el filósofo político estadounidense John Rawls.⁶⁸

El contrato social no existe como tal, sin embargo la constitución y el marco legal de los estados podría ser considerado como una materialización de aquel contrato. El marco legal crea y mantiene al estado. Históricamente, la idea del contrato social ha ayudado a mantener la legitimidad del estado.

✓ **El estado como un conjunto de instituciones**

La conceptualización del estado como un conjunto de instituciones hace referencia principalmente a las estructuras legales y de control que expresan el contrato social, y en particular la relación existente entre la hegemonía y el consenso. De esta manera el estado-institución constituye un sistema de dominación a través del cual la sociedad está organizada. Y esto puede adquirir diversas formas concretas.

Se debe destacar que las distintas formas del estado reflejan no sólo estructuras sociales objetivas sino también las normas, valores e intereses que prevalecen en una sociedad en un momento dado. Las relaciones sociales, los valores normativos y los intereses evolucionan y la combinación de estos cambios explica en parte la aparición de nuevas formas en las tres dimensiones del estado.

El argumento que aquí se presenta provee instrumentos para entender la complejidad y las características que unen al estado como idea, como contrato social y como un conjunto de instituciones. Lo que se enfatiza es el papel fundamental que juegan las relaciones sociales en definir la forma del estado. El contrato social está

⁶⁷ El mejor ejemplo de esta cadena de beneficios y solidaridad es, en el estado capitalista moderno, el sistema impositivo.

⁶⁸ J. Rawls, *A Theory of Justice* (Oxford: Oxford University Press, 1971), p. 11. Citado en TEDESCO, Laura. *El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso...*, *Op cit.*

basado en ciertos valores e intereses que reflejan las relaciones sociales existentes, y éstas, a su vez, están sostenidas por el estado-institución.

A través del estado-contrato social y el estado-institución, las relaciones sociales se institucionalizan a través del marco legal, y están, además, determinadas por el modo económico de producción y los valores e intereses que prevalecen en esa sociedad; éstos últimos son también influidos por el liderazgo del bloque hegemónico. En este sentido, el contrato social que mantiene al estado capitalista se apoya en valores, intereses, instituciones y un marco legal específico.

Los estados como procesos dinámicos son naturalmente diversos y complejos. Por lo tanto, como ya se ha expresado, hay muchas formas de estado bajo el paraguas del concepto del estado capitalista. Las formas del estado cambian porque un *modus operandi* tradicional ya no encuentra apoyo o no es sostenible o simplemente porque los valores y los intereses se modifican.

Estas situaciones generan crisis en los estados capitalistas y son promulgadas por distintos grupos que desafían el paradigma dominante y cuestionan los valores que están inmersos en el estado como conjunto de instituciones. Estas crisis ayudan al establecimiento de nuevas relaciones sociales que en general reflejan un nuevo conjunto de valores. Sin embargo, los valores no son conjuntos de creencias estáticas y aceptadas por la totalidad de la población. Los valores son dinámicos: son creados, aceptados, diseminados, cuestionados, rechazados, resucitados y/o enterrados. Los intereses también se modifican en el tiempo ya sean materiales, ideológicos, culturales o religiosos.⁶⁹

Las diferentes manifestaciones históricas que el estado-idea asume se basan en distintos valores, intereses y principios que reflejan las relaciones sociales. Como éstos se modifican, se construyen nuevas relaciones sociales y se formulan nuevos marcos para las acciones políticas, y se forjan nuevas instituciones que rediseñan el modelo estatal.

2.5. La idea del estado en los países del Tercer Mundo

Estos procesos son cruciales para dimensionar con objetividad el concepto de estado fallido. La idea del estado en los países del Tercer Mundo, el estado como un contrato social y las instituciones del estado han sido asumidos por distintos grupos que han pretendido cambiarlos radicalmente. Existen muchos ejemplos contemporáneos de estos grupos: las guerrillas armadas de América Latina como los Montoneros en Argentina, Sendero Luminoso en Perú, las FARC en Colombia o los Tupamaros en Uruguay. La revolución cubana, la revolución nicaragüense y el gobierno de Salvador Allende en Chile también intentaron cambiar el contrato social a través del cambio en las relaciones sociales. A ese cambio le seguiría la

⁶⁹ S. Krasner, *Defending the National Interest*, p. 11. Citado en TEDESCO, Laura. *El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso...*, *Op cit.*

transformación de las instituciones del estado. Estos ejemplos mencionados son por el lado de la izquierda del espectro político, pero también los ha habido por el lado derecho, como fueron las dictaduras militares en Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Perú y Nicaragua y otros gobiernos de tinte despótico. Sin embargo, esos intentos no fueron el resultado de estados fallidos. Se trata de procesos históricos que son considerados en este trabajo como parte del desarrollo histórico del estado y su naturaleza dinámica.

En realidad el dinamismo estatal origina distintas formas de estado y de su evolución. El estado cambia cuando distintos grupos desafían la idea dominante de estado, el contrato social y/o las instituciones del estado. Así, el argumento que presenta este material es que la incapacidad del estado para proveer los bienes políticos fundamentales asociados a la noción de estatalidad (por ejemplo, la seguridad física, instituciones políticas legítimas, administración de las relaciones económicas y bienestar social) está basada en las luchas y conflictos que surgen en un momento dado cuando el contrato social dominante está siendo cuestionado con éxito.

Así, el concepto del estado fallido debería tomar en cuenta los conflictos que llevaron al quiebre del contrato social, de las instituciones del estado o de la idea misma del estado. En este sentido numerosos países del Tercer Mundo están muy lejos de haber alcanzado un desarrollo pleno del estado tal como se entiende en el mundo occidental desarrollado.

En la medida en que todavía se encuentran en formación los estados son mucho más vulnerables a los conflictos. Esos estados son débiles y en muchos casos el estado puede estar presente y ausente al mismo tiempo. Ese estado débil combina fracasos y éxitos así como también legalidad, ilegalidad, legitimidad e ilegitimidad.

Para un grupo de jóvenes desempleados que comercian drogas en una *favela* de Rio de Janeiro, el estado fracasó en la provisión de educación, salud, vivienda pero, a su vez, el estado pone en marcha éxito leyes al mismo tiempo que procedimientos ilegales que los reprimen. El fracaso del estado para proveer bienes básicos se puede combinar, en un caso como el mencionado, con la complejidad de las relaciones sociales existentes, herencias autoritarias y tradiciones sociales. Así, el estado puede combinar simultáneamente éxitos y fracasos en sus funciones.

2.6. La interacción entre los Estados

Al estado hay que analizarlo en el nivel doméstico pero, simultáneamente se debe reconocer que interactúa con otros estados. Valores, instituciones, normas, derechos, obligaciones, beneficios, tipos de dominación, regímenes políticos y modos de producción son influidos por fuerzas nacionales e internacionales.

Por ejemplo, el papel de los factores externos fue particularmente importante en el desarrollo histórico de las colonias europeas. Más recientemente, los conflictos

ideológicos de la Guerra Fría han dado paso a un consenso hegemónico que ha influido a la forma del estado, reflejando un nuevo contrato social.⁷⁰

La estructura bipolar internacional durante la Guerra Fría y la re-estructuración y globalización de la economía han sido esenciales en la creación de un consenso internacional sobre reformas del estado. Estas reformas -principalmente económicas pero también políticas- han rediseñado las estructuras sociales. Así, nuevas relaciones sociales se han ido estableciendo gradualmente y se han perfilado nuevas modalidades de estado. Ellas se asientan en nuevos valores, y por lo tanto originan formas que los reflejan, así como una nueva racionalidad estatal que los activa. Para posteriormente ser puestos en cuestión nuevamente al surgir las crisis alimentarias y financieras desde mediados del 2008. Estas transformaciones son esenciales para entender el desarrollo socio-económico contemporáneo del estado latinoamericano.

2.7. La transición democrática en los Estados latinoamericanos

La transición democrática ha sido compleja para la mayoría de los países latinoamericanos. El reemplazo del autoritarismo por la democracia incluía la re-escritura del contrato social basado en las nuevas relaciones sociales. Luego del quiebre del equilibrio establecido por los regímenes autoritarios -por razones tan diversas como la recesión económica global, la oposición de los activistas y organizaciones de derechos humanos, los conflictos inter-estatales y el deterioro de la estrategia económica que había sido puesta en marcha desde los años 50- fueron emergiendo distintos valores que amenazaban la continuidad del autoritarismo.

La legitimidad de estos regímenes comenzó a ser cuestionada y la maquinaria que los mantenía en el poder comenzó a desintegrarse. El primer elemento que necesitó ser modificado fue las relaciones cívico-militares y el papel de las fuerzas armadas en los regímenes democráticos. En este momento, había muchas diferencias entre los países latinoamericanos ya que la re-escritura del contrato social se basó en las

⁷⁰ Para un análisis de la Guerra Fría y el orden Post-Guerra Fría, ver S. Amin, *Capitalism in the Age of Globalisation* (Londres: Zed Books, 1997); R. Brenner, 'The Economics of Global Turbulence: A Special Report on the World Economy 1950-1998', *New Left Review*, 229 (1998), pp. 1-265; R. Cox y T. Sinclair, *Approaches to World Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press, 1992); I. Gilmour, *Dancing with Dogma: Britain Under Thatcherism* (Londres: Simon and Schuster, 1992); R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987); P. Hall, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1989); D. Held y A. McGrew, 'The End of the Old Order? Globalisation and the Prospects for World Order', *Review of International Studies*, 24 (1998), pp. 219-243; S. Huntington, *The Clash of Civilisations and the Remaking of World Order* (London: Simon and Schuster, 1997); R. Keohane y J. Nye, 'Globalisation: What's New? What's Not? (And So What?)', *Foreign Policy*, 118 (2000), pp. 104-125; M. Kramer, 'Ideology and the Cold War', *Review of International Studies*, 25 (1999), pp. 539-576; G. Thompson y P. Hirst, *Globalisation in Question* (Londres: Polity Press, 1996); R. Tucker, 'Alone or With Others: The Temptations of Post-Cold War Power', *Foreign Affairs*, 78, 6 (1999), pp. 15-25; y W. Wholforth, 'Ideology and the Cold War', *Review of International Studies* 26 (2000), pp. 327-331. Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

circunstancias históricas de cada caso en particular. Sin embargo, las transiciones permanecieron conflictivas para la gran mayoría de los países ya que requerían el cuestionamiento de valores que, hasta entonces, habían sido considerados como tradicionales.⁷¹

Los valores democráticos se afianzaron y fortalecieron al mismo tiempo en que se cuestionaban los valores relacionados al populismo, desarrollismo y el intervencionismo económico. Estos cuestionamientos afectaron la legitimidad del estado-idea, del estado-contrato social y del estado-institución. Ya que estas dimensiones están íntimamente relacionadas, y el cuestionamiento de una de ellas repercute en las otras provocando el quiebre del equilibrio existente entre las tres.

Estos procesos se ubicaron como partes de una transformación: la transformación del estado, reflejado en sus relaciones sociales, e institucionalizado en el contrato social y en las instituciones que se originan con ese contrato. De tal manera que la transición a la democracia no ha representado sólo un cambio en el régimen político. La transición trajo consigo una transformación mucho más importante y esencial: la transformación del estado contrato social y del estado-institución.

La democracia se redescubrió como incertidumbre organizada, lo que significa que los actores no saben lo que puede suceder, que no saben lo que es posible pero no probable o que saben lo que es posible y probable pero no lo que finalmente sucederá.⁷²

Mientras este argumento puede ser teóricamente válido, en la práctica, en la mayoría de los países latinoamericanos esta incertidumbre no fue tan evidente ya que una pequeña parte de la población tiene sus derechos e intereses protegidos mientras que la gran mayoría no. Las razones que explican esta deficiencia es que las instituciones del estado democrático post-autoritario no han sido capaces de administrar y resolver los conflictos sociales dentro de un escenario político democrático.⁷³

De hecho, una de las debilidades más importantes del estado democrático ha sido su incapacidad de establecer igualdad frente a la ley.⁷⁴ El profesor Adam Przeworski, el

⁷¹ Es necesario destacar que durante los años del autoritarismo una importante parte de la población luchó de diversas maneras para restablecer los valores democráticos. Sin embargo, la democracia no era la única alternativa. Ver Linz and Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996). Citado en TEDESCO, Laura. *El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso...*, *Op cit.*

⁷² Ibid.

⁷³ Ver J. Grugel, 'State and Business in Neo-Liberal Democracies in Latin America', H. Smith, *Democracy and International Relations* (Londres: Macmillan, 2000), pp. 108-26. Citado en TEDESCO, Laura. *El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso...*, *Op cit.*

⁷⁴ Joe Foweraker y Roman Krznaric llevaron a cabo un análisis de las nuevas democracias e identificaron la ausencia de derechos civiles y derechos de las minorías, debido, fundamentalmente, a la dominación de poderes oligárquicos y prácticas clientelistas. Ver 'The Uneven Performance of Third Wave Democracies: Electoral Politics and the Imperfect Rule of Law in Latin America', *Latin American*

prestigiado teórico y analista polaco-americano de las sociedades democráticas, la teoría de la democracia y la economía política, puntualiza que uno de los movimientos más importantes hacia la democracia es el ajuste del poder de un grupo de personas a un conjunto de leyes.⁷⁵ Esto no ha sucedido de manera completa en América Latina donde parecería que un porcentaje de la población se encuentra más allá de las leyes debido a la existencia de altos grados de corrupción, la aceptación implícita de la evasión de impuestos y la salida de capitales, y el uso y abuso de contactos con la clase política o empleados públicos. Sin embargo, la incertidumbre democrática y la dependencia estructural del capital⁷⁶ en principio pueden ser minimizadas por reglas e instituciones, ya que éstas les otorgan a los actores la posibilidad de lograr sus objetivos aún si en el corto plazo tienen que enfrentar situaciones desfavorables. Las derrotas se pueden aceptar si el marco institucional puede hacer creer que en el futuro esperan éxitos.⁷⁷ Pero el estado-institución que surgió en América Latina no estableció este equilibrio entre derrotas y éxitos ya que no ha sido capaz que establecer igualdad ante la ley para todos sus ciudadanos. Además, esto tampoco se ha logrado porque el equilibrio y el control entre los poderes del estado son débiles (horizontal accountability).⁷⁸

Se ha argumentado que marcos regulatorios fuertes y claros deberían estar presentes durante las denominadas reformas de primera generación para poder llevarlas a cabo con éxito. Sin embargo, estos marcos eran demasiado débiles para el grado de transformación que impulsaban las reformas.⁷⁹ Como consecuencia de esto, el estado-contrato social y el estado-institución fueron redefinidos y transformados por las reformas de primera generación de una manera caótica y conflictiva.

En este marco, no se consideraron los instrumentos que las instituciones del estado, luego de su empobrecimiento y racionalización, necesitarían para enfrentar los conflictos sociales. Un ejemplo de esto se puede encontrar en el proceso de privatizaciones en el cual la capacidad del gobierno para negociar con el sector

Politics and Society, 44, 3 (1999), pp.29-60 Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

⁷⁵ Przeworski, *Democracy and the Market* (Cambridge University Press, 1991), p. 14. Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

⁷⁶ Ibid. y A. Przeworski y M.Wallerstein, 'Structural Dependence of the State on Capital', *American Political Science Review*, 88, 1988, pp. 11-31. Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

⁷⁷ Przeworski, *Democracy and the Market*, p. 19.

⁷⁸ *Horizontal accountability* hace referencia a la capacidad de las instituciones del estado de controlar abusos cometidos por otras agencias públicas y distintas ramas del gobierno. Se complementa con la noción de vertical accountability a través de la cual los ciudadanos, los medios de comunicación y las asociaciones civiles tratan de reforzar e implementar buenas conductas en los agentes públicos. Ver Schedler, Diamond, and Plattner (eds), *The Self-Restraining State*, p.3, y Guillermo O'Donnell, 'Horizontal Accountability in New Democracies' en A. Schedler, L. Diamond and M. Plattner, (eds), *The Self-Restraining State*, pp.29-53. Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

⁷⁹ A. Foxley, Preface, V. Bulmer-Thomas (ed.) *The New Economic Model*, pp. 3-6. Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

privado y los sindicatos decreció frente al poder de los negocios y el traslado, en muchos casos, de monopolios públicos a monopolios privados. Otros ejemplos pueden destacarse como el caso de la lentitud de la reforma judicial y los problemas no resueltos de acceso a la justicia, especialmente para la mayoría de la población.

La relación entre la democracia y las reformas enfrentó el problema de secuencia en el tiempo. Primero se trató de resolver el tema de los militares y su inserción democrática, luego la crisis económica y finalmente las instituciones del estado y la calidad de la democracia.

En otras palabras, el problema derivó de poner en marcha las reformas de primera generación (rectificar los desequilibrios macroeconómicos) y luego las reformas de segunda generación (re-estructurar las instituciones del estado). Esta división de la política y la economía fue resultado de la minimización del papel que tienen las instituciones del estado en organizar tanto la vida pública como privada de los grupos sociales y los individuos. Esto es, el proceso de las reformas desestimó la importancia de las instituciones del estado y su relación con las relaciones sociales y el contrato social.

El estado-institución otorga el marco legal que administra el ejercicio de la ciudadanía y de los conflictos sociales y de intereses; asegura la provisión de servicios básicos; monopoliza el uso de la fuerza legítima; defiende a los ciudadanos de amenazas externas; administra la salud pública y preserva la integridad territorial. Todo ello gracias a la recolección de impuestos, movilizándolo ahorros y distribuyendo recursos.

Durante el período de reformas económicas, el estado-institución fue racionalizado con el fin de lograr los objetivos macroeconómicos respecto al gasto fiscal. En lugar de reestructurar el estado de acuerdo a las nuevas relaciones sociales que surgían como consecuencia de la democratización y las reformas económicas, el estado pre-autoritario, prácticamente desintegrado luego de los regímenes autoritarios, fue testigo de una nueva reducción de su capacidad para responder a los problemas que había generado una excesiva intervención estatal. La posibilidad de utilizar el estado-institución democráticamente para la formulación y puesta en marcha de las reformas fue ignorada en la mayoría de los países.⁸⁰ En consecuencia, hacia finales de los años noventa, las sociedades civiles comenzaron a enfrentarse a las repercusiones de las reformas económicas. Venezuela, Argentina, Bolivia y Ecuador son algunos de los ejemplos de tiempos turbulentos en la región, crisis políticas y movilizaciones sociales.⁸¹

⁸⁰ No sólo Carlos Menem y Alberto Fujimori abusaron de sus poderes para acelerar la puesta en marcha de las reformas; Fernando Henrique Cardoso también legisló temas fundamentales de las reformas a través de decretos.

⁸¹ En este punto es necesario destacar que hay grandes diferencias entre la formación del estado, y la crisis del estado en América Central y Sudamérica. Existen también importantes distinciones entre la formación del estado en los países andinos y los del cono sur. El análisis histórico presentado en la primera parte de este documento de trabajo muestra el peso que el elemento histórico tiene en el

2.8. La construcción de gobierno en los Estados latinoamericanos: ¿Fracaso o en formación?

Hechos políticos recientes mostraron que la transición a la democracia es arriesgada y que la consolidación democrática es aún lejana en muchos lugares del continente. La región ha sido testigo recientemente de la re-elección de presidentes, el despido de presidentes por revueltas sociales, ex-presidentes o personajes ajenos a la política que ganan elecciones, dictadores que se transforman en demócratas, líderes populistas que se convierten al neo-liberalismo, oficiales del ejército que se transforman en líderes políticos triunfadores luego de ser golpistas y partidos políticos tradicionales que desaparecen de los espacios políticos.

Los cambios políticos y económicos que llegaron durante y después de los años ochenta tenían el potencial para modificar el estado y sus relaciones sociales. Pero, paradójicamente, el regreso de la democracia fue testigo de la aparición de un nuevo contrato social que profundizaba las desigualdades económicas y sociales bajo el paraguas del concepto de igualdad política. El proceso reciente de formación del estado frustró la promesa igualitaria de la democrática.

Existe, por supuesto, una diferencia esencial entre el establecimiento de la democracia como un régimen político (elecciones libres, derechos civiles y políticos, separación de poderes como requerimientos mínimos) y la democratización del estado como un contrato social, que refleja las relaciones sociales existentes, y como un conjunto de instituciones. La igualdad política puede perder su sentido en un contexto de desigualdades económicas y sociales profundas y persistentes. Según la teoría, luego del establecimiento de la democracia política debería producirse un proceso de democratización del estado. Pues la esencia de la democratización es la transformación de un régimen autoritario en un régimen democrático. Un estado democrático debería tener como uno de sus objetivos principales la construcción de instituciones enmarcadas en el concepto weberiano de legalidad y racionalidad en un contexto de equidad social y económica pero, hasta ahora, los gobiernos latinoamericanos han fracasado en la construcción de un estado semejante.

Este fracaso produjo un cuestionamiento sobre la democracia y no tanto sobre la falta de ella en un sentido amplio de búsqueda de mecanismos igualitarios de resolución. La confusión se hizo presente cuando la democracia como un régimen político comenzó a ser juzgada por la eficiencia de los gobiernos. A pesar de que los años noventa significaron la estabilización económica y fueron testigos de crecimiento económico, la recesión de finales de la década, la crisis argentina, y la persistencia de la vulnerabilidad económica y la pobreza contribuyeron a la creación de una fuerte oposición a las reformas neo-liberales. Esto, junto con la crisis de representación política y el colapso de algunos partidos políticos tradicionales como

análisis y la conceptualización del estado. Las particularidades históricas son cruciales para comprender la formación del estado. Limitaciones de espacio impiden que se presente un estudio de las diversidades en la formación del estado en el continente de América Latina.

en los casos de Venezuela, Argentina, Bolivia y Ecuador, abrió la puerta a una nueva transformación del estado. Más de diez presidentes en Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y Bolivia no han finalizado sus períodos presidenciales o han renunciado por su incapacidad para gobernar.⁸² El fracaso de la combinación de democracia liberal y reformas neo-liberales explica la mayoría de los casos acompañados por corrupción, movilizaciones sociales y el quiebre de alianzas políticas.

A pesar de todo esto, como régimen político la democracia ha sobrevivido todos estos acontecimientos, ha logrado mantener sus formalidades y manejar las crisis dentro del marco de las reglas democráticas. Por supuesto que en este contexto y a pesar de esta supervivencia, la democracia ha sido también dañada y el apoyo popular ha aumentado en volatilidad. Sin embargo, la democracia sigue siendo la forma de gobierno más aceptada.

Juzgar a la democracia por la eficiencia del gobierno es equivocado, como lo es creer que el fracaso del gobierno en proveer seguridad física, instituciones políticas legítimas, administración de la economía y bienestar social significa, necesariamente, la presencia de un estado fallido. En América Latina diferentes gobiernos han fracasado en distintos momentos, o simultáneamente, en proveer seguridad, instituciones políticas, administración de la economía y bienestar social. Sin embargo, el estado siguió funcionando.

Un estado fallido representa el quiebre del contrato social y del marco legal que lo sustenta. Un estado fallido es regresar a la situación que existía con anterioridad al contrato social. Significa la preeminencia del conflicto y la ausencia de consenso respecto al contrato social. No existe en la región latinoamericana ejemplo alguno de una situación semejante con la excepción de Haití.

Los estados latinoamericanos están actualmente tratando de consolidar un bloque hegemónico de estilo gramsciano en el contexto de la construcción de instituciones weberianas. Las demandas por la reconstrucción del estado, la transformación de las relaciones sociales y de las instituciones del estado en un contexto de mayor democracia se presentan en todo el espectro político, desde la izquierda más radical y revolucionaria, pasando por la izquierda y la derecha moderadas hasta la derecha democrática, sin que necesariamente se considere que democracia y reformas neoliberales se encuentran unidas en matrimonio indisoluble.

La mayoría de los países ha llevado a cabo reformas constitucionales que significaron la re-escritura de la manifestación del contrato social. La mayoría de las reformas incluyó reformas electorales con una transformación de los períodos presidenciales y las posibilidades de reelección. Sin embargo, en algunos casos,

⁸²Ver Valenzuela, A., *Latin American Presidencies Interrupted*, *Journal of Democracy*, vol. 15 (4), 2004, pp. 5-19. Citado en TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso..., *Op cit.*

evidentemente en Venezuela, Ecuador y Bolivia, esta re-escritura de la constitución muestra una transformación radical del contrato social, las relaciones sociales y las instituciones del estado.

Las consideraciones que anteceden conducen a concluir con la profesora Laura Tedesco que no existe en la región una percepción de estados fallidos. En todo caso, de estados debilitados o fragilizados, en ensayo o recreación.

2.9. La proliferación del "estado paralelo"⁸³

A este respecto, vale la pena considerar un subconjunto de Estados frágiles que está empezando a asimilar su propia identidad política, debido en gran parte a los graves problemas que plantea a la comunidad internacional, así como a sus perniciosos efectos sobre las poblaciones locales. El término “**estado paralelo**” está ahora siendo utilizado con mayor frecuencia para describir la existencia de un nexo clandestino entre el liderazgo político formal, las facciones al interior del aparato del Estado, el crimen organizado y/o los expertos en violencia.

En términos amplios, la naturaleza de un acuerdo “paralelo” es el de distorsionar la aplicación de una política gubernamental oficial a través de la protección y promoción de los intereses de algunas facciones que disfrutan de profundos y duraderos vínculos con el Estado, así como a *outsiders* que se especializan en crimen y violencia. El efecto principal de este acuerdo es el de perpetuar la incapacidad del Estado de proveer bienes públicos básicos -tales como la seguridad, el Estado de derecho, el bienestar social, y el crecimiento económico- a través de la desviación o coacción de políticas de gobierno al servicio de los poderes *de facto*, aun cuando se mantiene la apariencia de un sistema estatal legítimo y en funcionamiento.

Así, para los gobiernos extranjeros, el principal problema en sus negociaciones con los Estados paralelos consiste en mantener programas de ayuda externa y relaciones diplomáticas con gobiernos que están involucrados con redes de poder depredadoras y que no eligieron. En casos en los que estos países tienen real significación geo-estratégica o económica, el dilema para los gobiernos extranjeros, y la Unión Europea en particular, radica en alcanzar una cooperación estratégica del gobierno sin promover la influencia de las redes de poder clandestino que a menudo controlan los resortes del poder militar, político y económico.

Esta caracterización provisional del “estado paralelo” sirve para agrupar algunos ejemplos contemporáneos destacados de este tipo de Estados frágiles: Pakistán, cuya recientemente asesinada ex primera ministra, Benazir Bhutto, denunciaba con frecuencia la existencia de un “Estado dentro del Estado” centrada en la inteligencia

⁸³ BRISCOE, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE. Documento de Trabajo No. 71, Octubre del 2008. Madrid, España. <http://www.fride.org/publicacion/511/la-proliferacion-del-estado-paralelo>

militar pakistaní, el ISI;⁸⁴ y la Guatemala de fines del siglo pasado y primeros años del presente, donde la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala de las Naciones Unidas (CICIG) pretende desenterrar “las fuerzas ilegales de seguridad y las organizaciones clandestinas de seguridad”.⁸⁵ En ambos casos, el origen de los niveles extremos de violencia política y criminal de estos países son oscuros, y hasta aquellos aparentemente involucrados en estas redes criminales y violentas parecen disfrutar de impunidad judicial y algún grado de protección política.

Además de las instancias históricas en Perú, El Salvador y Serbia, las estructuras estatales paralelas también parecen haber sido incubadas por traficantes de droga en Guinea Bissau demuestran ciertos aspectos de la amplia definición realizada más arriba. Tal diversidad de casos, y la proximidad conceptual del “estado paralelo” a otras mutaciones de estatalidad convencional y el Estado de derecho – como, por ejemplo, el Estado “contra-subversivo” de los setenta en América Latina, la corrupción basada en el clan de la Indonesia de Suharto, los regímenes de los señores de la guerra de África Occidental y Afganistán, podrían sugerir que no hay nada único en el “estado paralelo”.

En efecto, inicialmente podría parecer dudoso que pudiera haber alguna singularidad política en los poderes clandestinos o escondidos, más allá de que están posicionados en un campo de violencia social, que se extiende desde el apoyo explícito al uso de la fuerza por parte del Estado (como sería el caso, por ejemplo, de la movilización de los militares) hasta el uso de la violencia no estatal puramente criminal (como en la delincuencia común o en la guerra de pandillas). En palabras del sociólogo e historiador norteamericano recientemente fallecido Charles Tilly⁸⁶, “en el marco de la mayoría de los gobiernos de la historia, múltiples actores han ejercido algún tipo de control sobre medios violentos con grados variables de autorización por parte de los gobiernos, y sus relaciones con los gobiernos han cambiado rápidamente”.⁸⁷

Se podrá argumentar que las vinculaciones del “estado paralelo” con la vida pública y la democracia política se pueden distinguir por el tipo de redes observadas en otras

⁸⁴Bhutto advirtió explícitamente contra el surgimiento de una estructura estatal paralela en Pakistán (ver *The News* 25/07/2007, http://www.thenews.com.pk/top_story_detail.asp?Id=9205), y dijo al Consejo de Relaciones Exteriores en agosto de 2007 “no podemos permitir ejércitos paralelos, milicias paralelas, leyes paralelas y estructuras gubernamentales paralelas” (ver “Conversación con Benazir Bhutto”, reunión transcripta del CFR del 15/08/2007, p. 8) Citado en Briscoe, Ivan. La proliferación del “estado paralelo”. *Op. Cit.*

⁸⁵ Texto del acuerdo firmado entre las Naciones Unidas y el gobierno de Guatemala, 19/11/2006. http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=426&Itemid=2. Citado en BRISCOE, Ivan. La proliferación del “estado paralelo”. *Op. Cit.*

⁸⁶ 20 de mayo de 1929 - 29 de abril de 2008.

⁸⁷ Tilly, C. (2003), *The Politics of Collective Violence*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 19. Los ejemplos de tales “actores” enumerados por Tilly incluyen “piratas, corsarios, paramilitares, bandidos, mercenarios, mafiosos, milicias, pandillas, fuerzas de guerrilla, grupos de vigilancia, policías de compañía y guardaespaldas.” Citado en Briscoe, Ivan. La proliferación del “estado paralelo”. *Op. Cit.*

formas de Estado criminalizado, que sus diversas manifestaciones han sido delineadas por condiciones iniciales e incentivos sorprendentemente similares, que posee una composición público-privada particular y una dinámica transaccional, y que se expresa a sí misma con particular estilo (incluyendo aquel del mensaje violento codificado). Sin negar la dificultad de convertir al “estado paralelo” en una categoría distinta de otras variantes de estatalidad frágil, y mientras que aceptamos que la evidencia existente respecto de los mecanismos de un “estado paralelo” es en muchos casos circunstancial y tendenciosa, el argumento concluye que las dinámicas de los “poderes ocultos” deberían advertir a la comunidad internacional contra soluciones simplistas que tratan a los Estados frágiles como entidades que requieren de la construcción de instituciones o que pueden ser fortalecidos con la formación rápida de fuerzas de seguridad domésticas.

2.10. El nexó político-criminal: Orígenes y variantes

Las actividades clandestinas estatales son prácticas estándar desde el final de la II Guerra Mundial, manejadas en los países del Norte por unidades de policía, agencias de inteligencia, o a través de fuerzas militares especiales. Los abusos de estos poderes especiales pueden y de hecho ocurren con frecuencia en contextos democráticos, aunque se espera que la discreta supervisión distinga la legítima defensa del Estado, la soberanía y el orden público del ejercicio indebido de los poderes extrajudiciales. La generalización de la falta de transparencia y rendición de cuentas en muchos de los regímenes del mundo en desarrollo desde 1945 ha dado lugar a instancias brutales de actividades estatales clandestinas, en las que la *raison d'état* y la seguridad nacional eran pretexto para dar golpes de Estado, tomar la autoridad pública por parte de intereses de facciones y ejercer represión encubierta.

Más que dar publicidad al castigo por la deslealtad y la desobediencia (como han hecho muchos regímenes revolucionarios en sus primeros años), los líderes de los golpes de Estado en Indonesia en 1965, o Argentina y Chile en los años setenta, negaron las atrocidades que ellos mismos habían iniciado, y que fueron llevadas a cabo en secreto y rutinariamente encubiertas como trabajos de criminales o guerrillas.⁸⁸

En varios casos, la represión política clandestina y la ausencia de supervisión efectiva implicaron la criminalización del Estado. Los líderes gubernamentales y sus agencias de seguridad se aprovecharon de las oportunidades para el asesinato, el secuestro, el robo y el contrabando que les brindaban los espacios ilegales en los

⁸⁸ Un testigo de la represión argentina cuenta que un alto oficial de la Junta le dijo en 1976 que los asesinatos se hacían en secreto, y sin aprobación jurídica, porque “no tenemos tiempo” y “el Papa podría intervenir”. Verbitsky, H. (2004), *El vuelo*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, p. 101.

que operaban, o simplemente delegaban la represión y otras tareas políticas a redes criminales establecidas.⁸⁹

Asimismo, regímenes fundados en amplias intervenciones estatales se volcaban a los mercados negros como un medio para compensar las dificultades que encontraban para manejar las economías planificadas, o sortear las sanciones económicas en tiempos de guerra. El desmantelamiento de estructuras de la economía planificada por el Estado desde 1980 brindó más tarde a las élites políticas y comerciantes ilegales un arsenal de mecanismos de control residual que procedieron a utilizar para el enriquecimiento ilícito. Las espectaculares ganancias de los oligarcas de la Rusia post soviética pueden atribuirse a la continuidad de controles de precios estatales sobre ciertas materias primas que eran esenciales para expandir rápidamente los mercados de exportación, tales como el petróleo, el gas y los metales,⁹⁰ al igual que el acceso privilegiado a bajas tasas de cambio, el crédito barato y contratos estatales fueron características muy marcadas de la "liberalización" de la economía de Angola post-1987.⁹¹

La combinación precisa de acción estatal, aparato represor y cooptación criminal, por lo tanto, ha variado enormemente de acuerdo con el contexto nacional y la ideología gobernante. Pero el surgimiento de un nexo político-criminal se ha acelerado en todos los casos por las crecientes oportunidades proporcionadas por la integración de la economía global, y la intensificación de las vinculaciones comerciales transnacionales resultantes.⁹²

Los Estados post-soviéticos, particularmente la Federación de Rusia, fueron testigos de una extraordinaria mezcla de funcionarios gubernamentales, funcionarios de inteligencia, oligarcas y empresarios delincuentes, los que juntos explotaron y vaciaron los activos del Estado para los mercados de exportación; los nuevos Estados balcánicos, principalmente Serbia y Kosovo, han estado gobernados por élites políticas que actúan ligadas a redes mafiosas transnacionales; África sub-Sahariana también ha sufrido la "criminalización" en la conformación de una élite política empresarial que toma ventaja de las nuevas oportunidades de comercio global de las materias primas, tanto lícitas como ilícitas;⁹³ y gran parte de América

⁸⁹ Dziedzic, M., Rozen, L. & Williams, P. (2002), "Lawless Rule Versus Rule of Law in the Balkans", p. 3. Citado en Briscoe, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". *Op. Cit.*

⁹⁰ Glenny, M. (2008), *McMafia. Crime Without Frontiers*, London: Bodley Head, p. 71. Citado en Briscoe, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". *Op. Cit.*

⁹¹ Hodges, T. (2004), *Angola: Anatomy of an Oil State*, FNI: Oslo, p. 45. Citado en Briscoe, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". *Op. Cit.*

⁹² La fusión entre Estados frágiles y las nuevas oportunidades para el crimen transnacional abiertas por la globalización y las nuevas tecnologías de la comunicación es tema de numerosos trabajos. Ver, por ejemplo: Naim, M. (2006), *Illicit*, New York: Anchor Books; Bayart J.F., Ellis, S. & Hibou, B. (1999), *The Criminalization of the State in Africa*, Oxford: James Currey; Gros, J.G., "Trouble in Paradise: Crime and Collapsed States in the Age of Globalization," *British Journal of Criminology*, n° 43, pp 63-80, Invierno 2003. Citado en BRISCOE, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". *Op. Cit.*

⁹³ Bayart, J.-F., "Le Crime Transnational et La Formation de L'État," *Politique Africaine* n°93, marzo 2004. Citado en BRISCOE, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". *Op. Cit.*

Latina padece de corrupción aguda, así como de conspiraciones entre narcotraficantes internacionales y funcionarios gubernamentales o fuerzas de seguridad.⁹⁴

Si se observa desde la perspectiva de la participación criminal en la vida política y estatal, pocos países del mundo en desarrollo podrían aducir que son enteramente libres de este nexo. Empero, desde la perspectiva de la gobernanza, se deben hacer importantes distinciones debido a la influencia que tiene esta actividad criminal en la estructura y funcionamiento del Estado.

En particular, el “estado paralelo” se puede distinguir de otras tres variantes principales de la gobernanza criminalizada:

- **el “estado corrupto”**. La corrupción es, con certeza, la actividad criminal omnipresente al interior de los Estados, pero esto no significa necesariamente que los Estados corruptos son entidades criminales: Brasil puede, ciertamente, estar plagado por la corrupción en varios niveles de la burocracia, pero no está gobernado de acuerdo con una conspiración criminal de acumulación privada. Como mucho, este tipo de Estado presenta lo que un comentarista, con respecto a la Unión Soviética pre-1970, denomina “corrupción específicamente vocacional”, a menudo oportunista en su naturaleza y falta de coordinación por parte de una “comisión dirigente”.⁹⁵ En suma, este tipo de Estado puede acometer objetivos de desarrollo estratégico e implementar políticas que no tienen intenciones criminales subyacentes, aunque es incapaz de controlar las distorsiones que surgen de las acciones promovidas por los intereses personales de los funcionarios individuales. Estas acciones pueden hasta ser toleradas en ambientes de Estados débiles como un medio para cooptar líderes políticos rivales o poderosas agencias estatales, sin que por ello se vea afectada la definición de los objetivos de la política gubernamental.⁹⁶
- **el “estado mafioso”**: La transición hacia un Estado mafioso evidencia la integración vertical del crimen oficial y el control político. Mientras que la corrupción endémica es denominada por los criminólogos como una actividad parasitaria. Esta fase representa la simbiosis del crimen y el gobierno, y se percibe como una de las principales amenazas para la estatalidad efectiva debido a sus efectos en la provisión de bienes públicos, la que tiende a ser mínima y volátil, y a la posibilidad de que el territorio del Estado pueda ser convertido en un centro de actividad para el crimen transnacional y las redes

⁹⁴ International Crisis Group (2008), *Latin American Drugs I: Losing The Fight*, Brussels: ICG. Citado en BRISCOE, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". *Op. Cit.*

⁹⁵ Naylor, R. T. (2004), *Wages of Crime*, Ithaca: Cornell University Press: Ithaca, pp 38-9. Citado en BRISCOE, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". *Op. Cit.*

⁹⁶ Migdal, J. S. (2001), *State in Society*, Cambridge University Press: Cambridge, p. 82. Citado en BRISCOE, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". *Op. Cit.*

terroristas.⁹⁷ Por lo tanto, a pesar de las alarmas que levanta, el control político vertical del accionar criminal es un fenómeno bastante raro. La Rusia post-soviética en los años 1990 es señalada como un ejemplo principal debido al nivel de robo en el proceso de privatización post comunista, aunque el control central ejercido por parte del por entonces presidente Boris Yeltsin era limitado: conspiración y simbiosis se concentraban en los niveles regional y local entre empresarios políticos, jefes mafiosos y antiguos operarios de inteligencia, quienes juntos gestionaban la reorganización de los recursos del Estado.⁹⁸ Asimismo, los Balcanes post-comunistas asolados por la guerra presenciaron arreglos políticos que se aproximaron a una estatalidad mafiosa completa –la Serbia de Milosevic se aprovechaba de los servicios de seguridad, el crimen organizado, la política monetaria y el gasto del ejército para servir a los propios intereses del régimen–⁹⁹ sin haber alcanzado nunca un equilibrio sostenible. Otros casos, tales como Nigeria bajo la dictadura de Sani Abacha, Myanmar, Corea del Norte y Colombia o Argentina a mitad de los años 1990, han mostrado una superposición significativa de actores criminales con altos funcionarios públicos estatales, por lo tanto es incierto si alguno de estos países ha alcanzado una gobernanza estable conducida por la mafia, o *pax mafiosa*.¹⁰⁰ En sí misma, y pese a la naturaleza alarmista de versiones que señalan el control del Estado por parte del crimen global, la simbiosis puede no ser otra cosa que un paradigma político cuya factible falta de herramientas para la legitimación y la ausencia de cohesión entre sus dos facciones separadas (gobierno y criminales) la hace crónicamente frágil.¹⁰¹ En el caso de Milosevic, por ejemplo, el escritor y especialista en países del sureste europeo de la Universidad de York Misha Glenny observa que “un país acosado como Serbia es inherentemente inestable. Las enormes discrepancias entre ricos y pobres se tornan extremadamente visibles; las ineficiencias colman la economía; la corrupción se vuelve endémica”.¹⁰²

- **el Estado de los señores de la guerra.** El Estado de los señores de la guerra, por otro lado, es una forma depredadora de captura del Estado, y se ha convertido en una forma viable y violenta de la gobernanza en la China pre-revolucionaria, África (Sierra Leona y Liberia en los años 1990), y Afganistán, así como en territorios subnacionales insurgentes controlados por las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC), el Ejército de Liberación

⁹⁷ Para los últimos pensamientos sobre el vínculo entre el crimen organizado y el terrorismo, ver: Cockayne, J., (2007), “Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat”, International Peace Academy, pp 9-10. Citado en BRISCOE, Ivan. La proliferación del “estado paralelo”. *Op. Cit.*

⁹⁸ Naylor, op. cit., p. 39.

⁹⁹ Dziedzic et al., op. cit., pp 3-5.

¹⁰⁰ La expresión proviene de: Tokatlián, J. G. (2007), “América Latina ante la Pax Mafiosa: Entre la confusión y la indiferencia,” Revista de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, n° 157. Citado en BRISCOE, Ivan. La proliferación del “estado paralelo”. *Op. Cit.*

¹⁰¹ Ver Naylor, op. cit., chapter 1.

¹⁰² Glenny, M., op. cit., p 50.

nacional (ELN) o los ejércitos paramilitares en Colombia, o los Khmeres Rojos en los años 1980 en Kampuchea tras haber sido expulsados del poder central por parte de los vietnamitas, los ejércitos irregulares de la guerra en Bosnia-Herzegovina y las guerras étnicas y revoluciones africanas. Las características que definen su economía política incluyen la fragmentación de un territorio nacional en sub-Estados, cada uno de ellos conducido por un comando político-militar que está capacitado para acumular recursos y proveer servicios sociales básicos –seguridad y bienestar– mediante el uso de economías de enclave firmemente adheridas al sistema económico internacional (diamantes en África Occidental, cocaína en Colombia, teca en Kampuchea, recursos minerales en el Congo, petróleo en Sudán). Sus causas más profundas se pueden encontrar en los Estados centrales débiles, muchos de ellos creados después del proceso de descolonización, en el que los líderes políticos aprendieron a compensar su falta de autoridad institucional asumiendo el control de los ingresos generados por la extracción de recursos, que utilizaban para derrotar o cooptar a rivales importantes; la fragmentación política, a su vez, llevó a una competencia todavía mayor por los territorios donde se localizan estos recursos, creando a su vez nuevas oportunidades de negocio y promoviendo la dependencia en las redes comerciales internacionales.¹⁰³ La “lógica económica de la depredación” resultante podrá decirse que se ha convertido en el rasgo definitorio de la mayoría de los regímenes sub-Saharianos y las arenas de conflicto.¹⁰⁴

En los territorios controlados por la guerrilla, la dinámica ha sido un poco distinta, con líderes rebeldes supuestamente utilizando recursos ganados en la batalla como medio para hacer realidad sus ambiciones ideológicas más que como un proceso de acumulación primitiva. Sin embargo, la distinción no es tan clara en la práctica, y los movimientos insurgentes que conducen enclaves, tales como los del norte de Malasia, están a menudo divididos respecto de la prioridad que debe darse a los ideales revolucionarios por sobre la generación de ingresos constantes.¹⁰⁵

En casos como el movimiento Sendero Luminoso en Perú o la insurgencia islamista de Abu Sayyaf en Filipinas, la antigua militancia ideológica parece haberse convertido en organizaciones casi puramente ilegales. En ciertos casos, el Estado de los señores de la guerra sin duda se ha convertido en un sistema estable de gobierno, aunque mucho depende en la habilidad de los señores de la guerra para movilizar los sentimientos étnicos o comunitarios y proveer una modesta cantidad de bienes públicos. Lo que los distingue más que un nexo político-criminal es lo parasitario o su carácter esencialmente no compatible con el modelo institucional weberiano. Los señores de la guerra luchan por el control sobre un territorio con un

¹⁰³ Reno, W., “Shadow States and the Political Economy of Civil Wars,” en Berdal, M. & Malone, D. M. (eds) (2000), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder: Lynne Rienner; Biró, D. (2007), “The (Un)bearable Lightness of... Violence”, Informe 89 del INEF, Duisburg: Institute for Development and Peace. Citado en BRISCOE, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". *Op. Cit.*

¹⁰⁴ Bayart J.F. et al., *op. cit.*, p. 18.

¹⁰⁵ Naylor, *op. cit.*, p. 82.

Estado central que es a menudo ineficaz o ausente.¹⁰⁶ Si eventualmente ocuparan las instituciones centrales, entonces se podría decir si ello representa una simbiosis con las instituciones estatales o la eliminación de un competidor, y el consecuente colapso del Estado.¹⁰⁷ Más aún, parece improbable que la actual generación de señores de la guerra -la cual depende en gran medida de los vínculos comerciales internacionales para sus recursos más que del empobrecido mercado interno- esté dispuesta a comprometerse en un proceso de construcción del Estado doméstico similar al que hiciera el crimen organizado en la Europa moderna temprana, de acuerdo con el celebrado argumento de Tilly.¹⁰⁸ Con respecto a ello, se parecen más a la clase de “bandidos errantes” descrita por el célebre economista y sociólogo estadounidense Mancur Olson, quienes al contrario de los “bandidos sedentarios”, creadores de estados y naciones, no tienen interés en estimular la producción y el bienestar de la población que aterrorizan.¹⁰⁹

2.11. Los estados paralelos y neo patrimoniales

Las características distintivas de un “estado paralelo” pueden ser delineadas con base en la comparación con otras formas de política criminalizada. La esencia de este tipo de Estado es su combinación de autoridad política formal (incluyendo el Estado de derecho, una forma de representación pública, ciertos derechos cívicos y una clara jerarquía de autoridad) con una estructura de poder informal que ha surgido de las entrañas del Estado, que está orgánicamente ligada al Estado, y que, por ende, sirve a sus propios intereses sectoriales o institucionales en combinación con redes del crimen organizado o grupos armados.

Estos intereses no son predatorios, ya que no buscan suplantar la presencia territorial del Estado. Ni tampoco son simbióticos, ya que los líderes del Estado en cuestión pueden oponerse a las actividades criminales y terroristas. Pero, a diferencia de la corrupción oportunista u ocupacional, estas actividades se coordinan

¹⁰⁶ Algunos casos de colapso del Estado pueden dar origen a un sistema similar al del Estado de los señores de la guerra, aunque sin la fragmentación territorial típica de África Occidental. Haití preesenció en la década de 1990 una criminalización continua de sus fuerzas de seguridad, así como vínculos verticales entre las pandillas urbanas y los líderes políticos. Ver: Gauthier, A. (2008), Haití: Las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de Naciones Unidas, FRIDE Documento de Trabajo 52, pp 2-4. Citado en BRISCOE, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". *Op. Cit.*

¹⁰⁷ Ver Biró, op. cit., pp 38-40, para una síntesis de este debate.

¹⁰⁸ Tilly, C., “War making and state making as organized crime” en Evans, P. B., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (eds) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press. Para un contraste entre las relaciones históricas y actuales entre la Guerra y la formación del Estado, ver Clapham, C., “The Challenge to the State in a Globalized World,” *Development and Change* (2002), 33(5), pp 786-787. Citado en BRISCOE, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". *Op. Cit.*

¹⁰⁹ “En un mundo de bandolerismo errante hay poco o ningún incentivo para que alguien produzca o acumule algo que le puede ser robado y, por lo tanto, poco para que los bandidos roben.” Olson, M., (1993), “Dictatorship, Democracy and Development,” *American Political Science Review* vol 87:3, p 568. Citado en BRISCOE, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". *Op. Cit.*

de forma sistemática y esencial para entender los incentivos y limitaciones sobre la gobernanza. Por consiguiente, la evidencia disponible sugiere que la relación entre el liderazgo estatal y los intereses criminalizados en los “estados paralelos” a menudo involucra señales tácitas y la inacción estratégica por parte de los líderes políticos, en la que la consolidación de estos líderes en el poder se “compra” a los poderes de facto a expensas de una debilidad estatal continua. A este respecto es importante delimitar la tenue distinción entre políticas institucionales ilegales o cautiva, y la captura de partes del Estado por poderes clandestinos.¹¹⁰

Ejemplos de lo anterior pueden ser encontrados en el amplio espectro de Estados a lo largo de la historia que explotaron su autoridad para llevar adelante atrocidades y/o perpetuar el poder y la riqueza de una élite dominante, a menudo en tándem con operarios criminales. Aunque las estrategias adoptadas para alcanzar estos fines pueden ser sofisticadas y revestidas con adornos de procedimientos democráticos y gestión pública ortodoxa, el objetivo fundamental de la política estatal es el afianzamiento del régimen neo-patrimonial. Por ejemplo, el gobierno de Sudán se han comprometido con la explotación y la represión de la periferia del país, incluyendo la contrainsurgencia liderada por la milicia en el sur y en Darfur, en el nombre de “la hiper dominación económica del centro.”¹¹¹

En “estados paralelos”, por otra parte, la naturaleza de la “negociación” con los poderes clandestinos es compleja y dependiente del contexto, aun cuando en muchos casos es una concesión a los intereses institucionales que han sido fortalecidos y criminalizados por un legado de poderes extraordinarios o extrajudiciales, un sector público débil y la connivencia de la élite económica.

Mientras que en el marco institucional se utiliza al parlamento, los partidos políticos y las cortes para desviar la política hacia los intereses de una élite central afianzada - Privatizando y personalizando los fines de la acción gubernamental- el Estado paralelo opera valiéndose del proceso de formulación de políticas, prefiriendo subvertir la política no a través de la influencia directa sobre el proceso de toma de decisiones, sino de la porosidad de las estructuras políticas y judiciales existentes. Sus principales manifestaciones son, por consiguiente, incapacidad judicial, lasitud política e inacción de las fuerzas de seguridad, todo lo que tipifica la retirada del Estado de las obligaciones que ha asumido, más que la imposición pro-activa de una política estatal preferencial.

Los “estados paralelos”, no obstante, también tienden a arraigarse en culturas políticas que han estado caracterizadas a lo largo del tiempo por el control de una élite y la gobernanza neo-patrimonial, haciendo de las combinaciones y

¹¹⁰ Esta distinción se debate en profundidad en uno de los pocos libros dedicados a la cuestión de los poderes clandestinos del Estado. Ver Robles Montoya, J. (2002), *El Poder Oculto*, Fundación Myrna Mack, Ciudad de Guatemala, pp 252-253.

¹¹¹ De Waal, A., “Sudan: The Turbulent State,” p. 9, in De Waal, A. (ed) (2007), *War in Darfur*, Justice Africa: Londres. Citado en BRISCOE, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". *Op. Cit.*

superposiciones de las dos formas de captura institucional un hecho frecuente. Sin embargo, pese a tan importante condición, la distinción conceptual entre regímenes neo-patrimoniales y Estado paralelos sigue siendo válida en principio, y será apoyada más abajo al referirnos a varios estudios de caso.

La distinción es también útil en la práctica cuando contribuye al entendimiento de la crisis peculiar del Estado paralelo marcada por la fragmentación de estos poderes clandestinos semi-institucionalizados y la competencia entre facciones rivales o aliados políticos, la influencia estatal y/o del poder económico. Ello se puede argumentar en los casos de Guatemala y Pakistán, donde las campañas para las elecciones de 2007 y 2008 estuvieron marcadas por la extrema violencia y los asesinatos políticos por encargo, y fue definitivamente así en El Salvador tras los acuerdos de paz de 1992, cuando grupos paramilitares y del ejército se combinaron con el crimen organizado para organizar una serie de asesinatos y secuestros en un intento de desestabilizar el proceso de paz y la temida "normalización" de la vida política.¹¹²

2.12. Estados fallidos, el acento en las consecuencias

El concepto de "deficiencia del Estado" es usado con tal frecuencia por los políticos, periodistas y analistas que aparentemente se convirtió en una realidad. Tiene sentido para cada uno de estos actores y es el objeto hoy en día de importantes investigaciones y recomendaciones de política general.¹¹³

Pero, ¿qué incluye o excluye exactamente esa denominación? ¿Qué entendemos por "deficiencia de un Estado"? ¿Por qué empleamos este término? ¿Conocemos las causas del problema? Todas estas preguntas son tan raramente exploradas que sería perdonable preguntarse si en definitiva la deficiencia del Estado existe realmente y qué objetivo político quiere alcanzar.

El uso que se hace de ese término podría aportar algunos elementos de respuesta. Siempre se puso el acento en las supuestas consecuencias de la deficiencia del Estado y no en la cosa en sí. Al principio de los años 90, cuando se extiende la denominación, las preocupaciones primeras son la violencia, las atrocidades de la guerra civil y las catástrofes humanitarias que ésta acarrea: muerte, enfermedades, desplazamientos de población, hambre. Cuatro o cinco años más tarde, son las consecuencias de la guerra civil sobre el desarrollo -destrucciones materiales, gastos operados con fines militares antes que pacíficos e incapacidad para devolver el

¹¹² Informe final del Grupo Conjunto de Naciones Unidas para la Investigación de de Grupos Armados Ilegales con Motivación Política en El Salvador (1994). <http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca/grupo.html> Citado en BRISCOE, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". *Op. Cit.*

¹¹³ Para este apartado ver WOODWARD, Susan L. *Estados fallidos, el peso de las palabras*. En *Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos*, No. 11. Bruselas, Bélgica. ISSN 1379-4205. <http://www.enjeux-internationaux.org/articles/num11/es/estados.htm>

servicio de la deuda- las que monopolizan la atención del Banco Mundial y de las agencias bilaterales de desarrollo.

En su Informe de 1994 sobre el desarrollo humano, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas introduce el concepto de seguridad humana para redefinir la seguridad en términos de índices de desarrollo, volviendo a poner a las personas antes que a los Estados en el corazón de las preocupaciones. Por iniciativa de Noruega, y Canadá un grupo de países que toma el nombre de Grupo de Lysoen¹¹⁴ abraza esa idea, al considerar que garantiza más la seguridad del mundo que los armamentos acumulados durante la Guerra Fría. Una motivación semejante había animado los miembros de la comunidad de los derechos humanos en 1989-90 a reclamar una aplicación más estricta de las convenciones internacionales relativas a los derechos de la persona y dichos miembros habían centrado su atención en los Estados que faltaban a su obligación internacional de proteger a sus ciudadanos contra las exacciones.¹¹⁵

En 2001, la Comisión Internacional sobre la intervención y la soberanía de los Estados llega a la conclusión¹¹⁶ de que los estados tienen la "responsabilidad de proteger" a sus ciudadanos y a los demás naturales que viven en su territorio. Punto de vista reafirmado en el Informe 2004 del Grupo de personalidades de alto nivel del Secretario general de la ONU¹¹⁷ sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.¹¹⁸ Según ésta, si los gobiernos no asumen su responsabilidad, la comunidad internacional no sólo tiene el derecho, sino también la obligación de intervenir. Cada problema que suscite la inquietud del exterior -conflicto armado, desarrollo insuficiente, desplazamientos internos y refugiados, hambre y epidemias, perjuicios a

¹¹⁴ Grupo de Lyosen: red informal de Estados agrupados sobre la seguridad humana (conformado en la isla noruega del mismo nombre donde en mayo de 1998 a iniciativa de Noruega y Canadá se firmó una Declaración con el propósito de fomentar la cooperación internacional y contribuir a la promoción de los derechos humanos, fortalecer el derecho humanitario internacional, la democracia, el buen gobierno y la seguridad humana). Este grupo cuenta actualmente con 13 miembros (aparte de los dos mencionados), a saber: Austria, Chile, Grecia, Eslovenia, Irlanda, Jordania, Malí, Países Bajos, Senegal, Suiza y Tailandia (y en él participa Sudáfrica como observador). Su finalidad es hacer progresar, en el plano internacional, temas importantes relativos a la seguridad humana (por ejemplo, actores no estatales, niños soldados, derecho internacional humanitario, Corte Penal Internacional, armas livianas, minas antipersonal). Ver <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDPBT> y <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=412>

¹¹⁵ La comunidad de los derechos humanos agrupa a las ONG del movimiento de los derechos humanos, a los intelectuales y juristas cercanos a éste, a las organizaciones intergubernamentales especializadas (Alto Comisionado de Derechos humanos, Comisión de derechos humanos de las Naciones unidas, etc.) y a los responsables de los derechos humanos en el seno de los ministerios de Asuntos exteriores de los países democráticos

¹¹⁶ *The Responsibility to Protect*, Ottawa, ministerio canadiense de Asuntos exteriores, 2001

¹¹⁷ Grupo de personalidades de alto nivel establecido en Septiembre 2003 a iniciativa del entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan. Está formado por 16 "personalidades eminentes", entre las cuales están Gareth Evans del International Crisis Group y Robert Badinter, antiguo ministro francés de la Justicia, y tuvo como misión identificar las amenazas y los desafíos lanzados a la comunidad internacional y proponer soluciones, en el marco de un proceso de reforma de las Naciones Unidas

¹¹⁸ *Un monde plus sûr: notre affaire à tous*, Nueva York, Naciones unidas, 2004.

los derechos humanos- es el resultado de una deficiencia del Estado, se trate del derrumbe total de éste último o de la incapacidad de los responsables políticos para actuar debidamente.

Tras los atentados del 11 de septiembre 2001 en Nueva York y Washington, el contexto internacional evoluciona, sólo reforzando esa visión, pero las consecuencias para el mundo resultan más directas. Los Estados deficientes, como Afganistán y Somalia, constituyen ambientes ideales para que las redes terroristas se organicen, se entrenen, y ataquen a los países más ricos y potentes del planeta. En septiembre 2002, en su nueva Estrategia de seguridad nacional, los Estados Unidos subrayan que los "Estados frágiles" representan una amenaza fundamental para la seguridad nacional norteamericana y su agencia de desarrollo, USAID, decide reorientar su estrategia de ayuda.¹¹⁹ Numerosos países de Europa y la Unión Europea no tardan en sumarse a esa iniciativa.¹²⁰ La guerra civil y sus consecuencias pasan entonces al segundo plano, cediendo al terrorismo el puesto de problema número uno, seguido por el tráfico de productos ilícitos (armas, drogas, diamantes, e incluso seres humanos) y, más recientemente, por la enfermedad (VIH/SIDA, SRAS) y por los temores suscitados por la incapacidad para contener otras pandemias como la gripe aviar. Pero en cada caso, se atribuye la causa a la deficiencia del Estado.

2.13. ¿Un término amenazador? La imprecisión del concepto y su aplicabilidad

Sin embargo, el acento puesto en las consecuencias no desembocó en una búsqueda de explicación. ¿Por qué tendría tales consecuencias la deficiencia del Estado y cuál sería la causa de éstas? Fácil de usar para interpretar las desgracias del mundo, la etiqueta de Estado fallido no carece de optimismo ya que sobreentiende que algo puede hacerse. Se aplicó sin embargo a una gama asombrosa de circunstancias políticas, todas muy diferentes las unas de las otras. El vínculo entre la deficiencia del Estado y sus supuestas consecuencias se consideró como un hecho pero no se realizó ninguna investigación especializada en este campo. El uso de esa designación tampoco desembocó en un conjunto de hipótesis o políticas comunes. Las cuatro comunidades internacionales concernidas dedicadas a temas humanitarios, de derechos humanos, desarrollo y seguridad usan la misma expresión para designar realidades muy variadas, especialmente en cuanto a las políticas que proponen para acometer el problema.

La imprecisión del concepto y su aplicabilidad aparentemente muy amplia provocaron, por otra parte, una fuerte reacción en los países del mundo insertados

¹¹⁹ *Fragile States Strategy*, USAID - Agencia de Estados Unidos para el desarrollo internacional, enero 2005. Citado en WOODWARD, Susan L. *Estados fallidos, el peso de las palabras*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos, *Op. Cit.*

¹²⁰ Para el Reino Unido, por ejemplo, *Investing in Prevention: An International Strategy to Manage Risks of Instability and Improve Crisis Response*, Informe de la Unidad estratégica del Primer ministro al gobierno, Londres, febrero 2005. Citado en WOODWARD, Susan L. *Estados fallidos, el peso de las palabras*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos, *Op. Cit.*

en esa categoría. A sus ojos, el término en sí es una amenaza esgrimida por los Estados poderosos con vistas a encontrar un pretexto para una nueva intervención en los asuntos interiores de naciones soberanas. Su respuesta más corriente fue negar completamente la existencia de un problema o resistir a cualquier uso de ese término para calificar su Estado. Percibiendo esa sensibilidad, los diplomáticos de las naciones potentes empezaron a emplear expresiones en apariencia menos ofensivas: *Estados frágiles, en crisis, amenazados de inestabilidad, o feudos* parecían más apropiadas. Algunos analistas al proponer formulaciones alternativas susceptibles de reflejar los problemas de un modo más realista se refirieron a problemas graves de determinadas regiones: en América Latina, la seguridad humana, la violencia urbana o la crisis del Estado;¹²¹ en China, las amenazas no tradicionales contra la seguridad; en África, las redes transnacionales: empresas o Estados fuertes del Norte que vuelven lucrativo el tráfico de productos ilícitos; y en el Medio Oriente, los efectos fragilizantes del poder norteamericano en el área.

Mientras algunos en el Norte se muestran sensibles al mensaje que el término puede acarrear, los habitantes de esos países y regiones no parecen siempre estar dispuestos a la reciprocidad. A sus ojos, ese concepto muestra sobre todo lo poco que han evolucionado las percepciones del Norte con respecto al Sur y refleja los prejuicios implícitos del Norte y su rechazo a reconocer sus responsabilidades y las del mundo en las consecuencias que son fuente de preocupación.¹²²

2.14. La necesidad de diferenciación

Las amenazas experimentadas contra la seguridad internacional e imputadas a una deficiencia del Estado, se deben a menudo a causas bastante disímolas. En algunos casos, el término se usa exclusivamente con fines políticos, para generar una oposición internacional en contra de regímenes que conocen transiciones políticas complejas, como Albania o Zimbabwe, e incluso revoluciones sociales como Bolivia o Venezuela. Las naciones extranjeras recomiendan con insistencia la aplicación de reformas internas idénticas, sea para prevenir el derrumbe del Estado o para restaurar su capacidad y legitimidad tras una guerra civil, dos problemas que requieren sin embargo soluciones muy diferentes.

Detrás de esa insistencia se oculta otro propósito ideológico. Ahí donde el Estado no consigue efectivamente evitar crisis que preocupan a la comunidad internacional, su deficiencia podría haber sido evitada si el mundo exterior no se hubiese negado a

¹²¹ Véanse, por ejemplo, Bernardo SORJ, "Security, Human Security and Latin America", *Edelstein Center for Social Research*, enero 2005, y el proyecto de la Universidad Torcuato Di Tella de Buenos Aires, dirigido por Monica HIRST y Roberto RUSSELL. Citado en WOODWARD, Susan L. *Estados fallidos, el peso de las palabras*. En *Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos, Op. Cit.*

¹²² La persistencia, en este término del pensamiento característico de la Guerra fría es analizada detalladamente por Pinar BILGIN y Adam David MORTON en "Historicising representations of 'failed states': beyond the cold-war annexation of the social sciences?", *Third World Quarterly*, vol. 23, no 1, 2002, pp. 55-80. Citado en WOODWARD, Susan L. *Estados fallidos, el peso de las palabras*. En *Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos, Op. Cit.*

contestar a sus llamamientos de ayuda temporal, lanzados por gobiernos confrontados a una verdadera vulnerabilidad. Tal fue el caso en abril 1991, cuando la comunidad internacional se negó a otorgar créditos provisionales a Yugoslavia para pagar el servicio de su deuda externa durante la reforma económica radical realizada por el entonces primer ministro Markovic,¹²³ o cuando reaccionó tarde frente a la amenaza de hambre en Níger en 2005, a pesar de que ésta estuviera prevista desde mucho tiempo atrás y que se hubiese reclamado ayuda explícitamente.¹²⁴

Al mismo tiempo, el reflejo que lleva a intervenir para poner fin a un conflicto armado en curso puede tener el efecto inverso. Los reportajes televisados que muestran las consecuencias de las violencias cometidas durante una guerra civil despiertan la reacción de la comunidad internacional que intenta poner término al conflicto.¹²⁵ Sus esfuerzos se ven a menudo coronados de éxito, pero la no búsqueda de las verdaderas causas de la guerra y del tipo de Estado que podría resultar viable hace que la aplicación de los acuerdos políticos sea extremadamente difícil. Además, las presiones exteriores (relativas al pago de las deudas acumuladas, a la celebración rápida de elecciones, a la protección de los derechos de las minorías, a la instauración de una economía de libre mercado y a la puesta en pie de un gobierno democrático), adicionadas a una ayuda internacional tan transitoria como insuficiente, producen Estados frágiles que, la mayoría de veces, recaen en la guerra. Tal es por ejemplo el caso de Angola y Liberia. Puede suceder también que los acuerdos internacionales desemboquen en el despliegue prolongado de tropas y administraciones extranjeras, como en Afganistán, en Bosnia Herzegovina, en Haití y en Kosovo.

2.15. El papel internacional de los Estados

La erosión de la soberanía a lo largo de un período de liberalización y de mundialización creciente es objeto de comentarios y análisis desde hace más de veinte años. Los mercados mundiales, las redes transnacionales, las normas internacionales y los valores universales redujeron fuertemente el papel de los Estados y su esfera de control. Si tomamos en serio el concepto de deficiencia del Estado, ¿significa eso que hemos alcanzado los límites que no se deben sobrepasar? Los efectos negativos del orden internacional, identificados con la delicuecencia del Estado, pueden explicarse con facilidad por el tipo de Estado que

¹²³ Véase Susan L. WOODWARD, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*, Washington, DC, The Brookings Press, 1995.

¹²⁴ Martin EDMONDS y Greg MILLS, "Niger starves to death amid aid policy confusion", *Financial Times*, 5 de agosto 2005. Citado en WOODWARD, Susan L. *Estados fallidos, el peso de las palabras*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos, *Op. Cit.*

¹²⁵ Virginia Page FORTNA, "Where Have All the Victories Gone? Hypotheses (and Some Preliminary Tests) on War Outcomes in Historical Perspective," (presentado en la Conferencia sobre el orden, los conflictos y la violencia, Universidad de Yale, abril/mayo 2004, y disponible En www.yale.edu/ycias/ocvprogram). Citado en WOODWARD, Susan L. *Estados fallidos, el peso de las palabras*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos, *Op. Cit.*

produjeron esas fuerzas mundializadoras y la ideología económica neoliberal. Son también el resultado de la política compleja de gestión de los procesos de liberalización y de privatización y de las desigualdades crecientes que éste genera entre los países.¹²⁶

A pesar de las críticas tan en boga reciente a la intervención estatal, el orden internacional actual depende cada vez más de los Estados. Administrar la globalización económica requiere en realidad una capacidad de gobernación superior a la que se necesita en economías protegidas, ya que es necesario tener en cuenta la volatilidad y la imprevisibilidad del comercio y de los capitales mundiales, las consecuencias sobre el crecimiento y las protecciones sociales, así como las garantías absolutas reclamadas por los inversionistas y los acreedores extranjeros.¹²⁷ Por otra parte, el refuerzo de los regímenes normativos internacionales y el desarrollo de organizaciones y redes transnacionales encargados de su puesta en marcha acrecentaron las exigencias y las expectativas a las que deben responder los gobiernos, considerados los "garantes" de esas obligaciones y normas internacionales.

Además, las organizaciones del sistema actual siempre se fundamentan en los Estados: La tendencia actual, liderada por los "nuevos soberanistas" del Banco Mundial como el economista serbio Branco Milanovic,¹²⁸ refuerza ese acento sosteniendo la acción unilateral al margen de las instituciones multilaterales. Estos, en efecto, se oponen activamente a las soluciones de los institucionalistas y quieren minar la idea de que los organismos internacionales, las reglamentaciones y la cooperación multilateral pueden garantizar los bienes públicos mundiales, especialmente la seguridad. Si bien es cierto que los Estados ya no son del todo capaces de satisfacer esas expectativas exteriores crecientes, sea cual sea su grado de eficacia y de legitimidad, se ven confrontados a condiciones que pueden cada vez menos administrar solos y que requieren una acción regional o internacional.¹²⁹

¹²⁶ _____, "Can We Discern the Effect of Globalization on Income Distribution? Evidence from Household Surveys", Banco Mundial, Development Research Group, 22 de septiembre 2003. Citado en WOODWARD, Susan L. *Estados fallidos, el peso de las palabras*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos, *Op. Cit.* Milanovic es economista principal en el departamento de investigación del Banco Mundial, maestro visitante de la John Hopkins University en Estados Unidos

¹²⁷ Por ejemplo, Dani RODRIK, "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Economy*, vol. 106, n° 5, octubre 1998. Citado en WOODWARD, Susan L. *Estados fallidos, el peso de las palabras*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos, *Op. Cit.*

¹²⁸ Peter J. SPIRO, "The New Sovereignists: American Exceptionalism and Its False Prophets", *Foreign Affairs*, vol. 79, n° 6, noviembre/diciembre 2000, pp. 9-15. Citado en WOODWARD, Susan L. *Estados fallidos, el peso de las palabras*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos, *Op. Cit.*

¹²⁹ Véase la recomendación a favor de un nuevo fondo de financiación de los bienes públicos mundiales, por ejemplo en Nancy BIRDSALL, Devesh KAPUR, y al. "The Hardest Job in the World: Five Crucial Tasks for the New President of the World Bank", *Center for Global Development*, 1 de junio 2005. (www.cgdev.org/content/publications/detail/2868/) Citado en WOODWARD, Susan L. *Estados fallidos, el peso de las palabras*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos, *Op. Cit.*

La deficiencia del Estado es, en regla general y en casos concretos, un verdadero problema. Algunos lo aprendieron a costa suya, como los habitantes de New Orleans, golpeados por el huracán Katrina en agosto 2005, los de Darfur (Sudán) entre 2002 y 2005, los liberianos y los haitianos desde el principio de los años 90. Sin embargo, el concepto de deficiencia del Estado es un estratagema político que falsea el problema: pretende hacer asumir por los Estados individuales la responsabilidad de tareas que requieren una cooperación regional e internacional. Paralelamente, obliga a una reforma ultrarrápida de las instituciones económicas y políticas nacionales para que respondan a una concepción normativa del Estado, que no es apropiada a esas tareas y no puede, de ninguna manera, aplicarse del día a la mañana sin enormes trastornos y conflictos. Los remedios preconizados actualmente sólo refuerzan ese dilema.

Estas soluciones, a semejanza del concepto en sí, provocan también una reacción. Profesores de la Universidad de Stanford apelan hoy en día a nuevas "tutelas" o "soberanías compartidas" mediante las cuales los Estados reconocerían su deficiencia y aceptarían confiar su gestión, en todo o en parte, a extranjeros.¹³⁰ Los ciudadanos de los países pobres, confrontados con un paro estructural de larga duración, con ingresos estancados y con un sentimiento general de inseguridad debido a la criminalidad y a la ineficacia policial revelan que, si les dieran a elegir, la justicia social superaría a la democracia.¹³¹

2.16. Violencias, pandemias, terrorismo asociadas con amenazas "no tradicionales"

Los Estados "fallidos" se asocian a menudo a un conjunto de amenazas "no tradicionales": las pandemias,¹³² los grupos criminales transnacionales, las crisis humanitarias, las sucias guerras identitarias, las catástrofes medioambientales.¹³³ En esos casos las violaciones de los derechos humanos son a menudo más graves (matanzas de poblaciones civiles, recurso masivo a la violación, limpieza étnica) y aunque no sean los únicos responsables de la inestabilidad del mundo, los Estados frágiles son incubadores de amenazas que, tarde o temprano, jugarán a saltar

¹³⁰ James D. FEARON et David D. LAITIN, "Neo-trusteeship and the Problem of Weak States", *International Security* 28:4 (Primavera 2004), pp. 5-43, y Stephen D. KRASNER, "The Case for Shared Sovereignty", *Journal of Democracy*, vol. 16, n° 1, enero 2005, pp. 69-83. Citado en WOODWARD, Susan L. *Estados fallidos, el peso de las palabras*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos, *Op. Cit.*

¹³¹ Véase La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. (Informe y Anexos), Aguilar, Altea, Taurisd, Alfaguara, Buenos Aires, 2004 y http://democracyreport.undp.org/Downloads/Informe_La_Democracia_en_America_Latina_Nuevo.zip

¹³² Laurie GARRETT, *HIV and National Security: Where Are The Links?*, Council on Foreign Relations, New York, 2005, 67 páginas. Citado en MARTHOZ, Jean-Paul. *Los arrabales del mundo*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos. *Op. Cit.*

¹³³ MARTHOZ, Jean-Paul. *Los arrabales del mundo*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos, No. 11. Bruselas, Bélgica. ISSN 1379-4205. http://www.enjeux-internationaux.org/articles/num11/es/jpmarthoz_es.htm

fronteras.¹³⁴ Así, bajo la presidencia de Charles Taylor, el "rompe-Estados", Liberia contaminó al conjunto de África del Oeste,¹³⁵ una región atrapada en la máquina infernal de la guerra, de la corrupción, de la delincuencia y del saqueo. Las ondas de choque llegan hasta las orillas europeas o norteamericanas, por el intermedio de movimientos migratorios caóticos, de tráfico de seres humanos, del contrabando de recursos naturales o del terrorismo.

Para llegar a esos niveles, no tiene que estar totalmente descompuesto un estado, sino sólo que algunas regiones escapen al control central, como las zonas de producción de droga en Colombia o el Triángulo de oro en los confines de Laos, Birmania y Tailandia.

Liberia, según las agencias de "inteligencia" norteamericanas, sirvió de base de operaciones financieras para la red Al-Qaeda, pero es sobre todo en Estados débiles y corruptos, "en casi-Estados como Pakistán, Yemen, Kenya, Filipinas, Guinea e Indonesia, donde las redes terroristas encontraron asilio. A imagen de las mafias, parecen florecer con mayor facilidad en Estados mal gobernados que en Estados que no lo son en absoluto".¹³⁶ Esta deriva acecha incluso a microestados aparentemente paradisiacos de la otra punta del mundo, los "confetis" del Sur Pacífico, como las islas de Nuaru o de Tonga, donde operan organizaciones criminales y grupos terroristas vinculados a Al-Qaeda.¹³⁷

2.17. Segundas intenciones en las debilidades estatales

El origen de la "deficiencia" de los Estados es controvertido porque éste implica confesiones de responsabilidad: fracaso de la construcción nacional tras largos y traumáticos períodos de colonización, fin de la Guerra fría y su clientelismo, impacto de una globalización desenfundada¹³⁸, políticas de ayuda o de ajuste estructural

¹³⁴ Léase USAID, *Fragile State Strategy*, Enero 2005, 18 páginas.

¹³⁵ DUFKA Corinne/HUMAN RIGHTS WATCH, *Youth, Poverty and Blood. The Lethal Legacy of West Africa's Regional Warriors*, New York, Marzo 2005, 74 páginas. Citado en MARTHOZ, Jean-Paul. *Los arrabales del mundo*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos. *Op. Cit.*

¹³⁶ Ken MENKHAUS, "The Security Paradox of Failed States", National Strategy Forum, primavera 2003. www.nationalstrategy.com. Citado en MARTHOZ, Jean-Paul. *Los arrabales del mundo*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos. *Op. Cit.*

¹³⁷ Léase REILLY Benjamin/WAINWRIGHT Elsina, "The South Pacific", in CHESTERMAN Simon, IGNATIEFF Michael, THAKUR Ramesh (dir.), *Making States Work*, United Nations University, New York, 2005, 400 páginas. Citado en MARTHOZ, Jean-Paul. *Los arrabales del mundo*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos. *Op. Cit.*

¹³⁸ Léase sobre este tema Jean-François BAYART, "L'Etat est-il une victime de la globalisation?", *Esprit*, Paris, febrero 2004. Y sobre todo su libro *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Fayard, Paris, 2004. Al contrario de muchos de sus pares, J.-F. Bayart estima que el Estado frágil es una "figura imaginaria procedente de la globalización" y que la verdadera cuestión al orden del día no es el declive del Estado sino su privatización. "Algunos afirman que el aumento de las guerras civiles sería el signo del fin del Estado. Conviene preguntarse si las guerras no son procesos sangrientos de constitución del Estado. En el caso de África subsahariana, las guerras permiten controlar el Estado, e incluso restaurarlo". Conferencia pronunciada en Berna el 3 de marzo 2005.

ligadas a un desmantelamiento del Estado y a la promoción de actores no estatales, auge de la etnicidad y de los fundamentalismos religiosos, maniobras desestabilizadoras de servicios secretos, de empresas multinacionales o redes mercantilistas, corrupción de las élites locales. Los motivos se entretajan y las acusaciones se entrecruzan.

¿Será una disfunción del sistema o uno de sus rasgos constitutivos? A veces, las instituciones del Estado son débiles a propósito: es el caso de algunos países de América latina que sobredesarrollaron sus aparatos de represión y "subdesarrollaron" sus demás funciones, especialmente las redistributivas, para que los grupos oligárquicos privados pudiesen desarrollarse con pocas molestias. Es el caso de algunos países africanos en los que los dirigentes, a semejanza del ex-presidente de Zaire Mobutu Sese Seko,¹³⁹ organizaron el saqueo y el quiebre de su propio Estado.

En otras palabras, algunos Estados son edificados para garantizar la seguridad del régimen vigente a expensas de la seguridad humana de sus habitantes.¹⁴⁰ "¿Para quién debe funcionar el Estado, se interrogaba no sin cierta ironía Michael Ignatieff, el historiador líder del Partido Liberal de Canadá, ¿Para las élites locales? ¿Para los funcionarios internacionales? ¿O para los dirigentes políticos de las grandes capitales occidentales?¹⁴¹ ¿Y según qué criterios definir un Estado que funciona?

¿Quién decide, en resumidas cuentas, del estatuto de Estado delicuescente? Semejante calificación no es sin dolor. Decretado " fallido " o en crisis, un Estado puede verse colocado en la línea de mira de las grandes potencias. Más aún cuando desde el 11 de septiembre de 2001, la gestión del caso de los Estados fallidos salió de la esfera humanitaria para entrar en la escena de las políticas de seguridad.

2.18. La geopolítica de un Estado fallido

A pesar de que hoy en día es muy común escuchar la clasificación de estado fallido, ésta no se encuentra teorizada con rigor académico, sino que se le atribuyen características a raíz de los elementos que giran en torno al mismo. Para poder determinar la geopolítica de un estado fallido, se delimitarán los elementos que envuelven al mismo en su entorno regional.¹⁴²

Traverse, plataforma de discusión de la DDC. Citado en MARTHOZ, Jean-Paul. *Los arrabales del mundo*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos. *Op. Cit*

¹³⁹ BRAECKMAN Colette, *Le dinosaure. Le Zaïre de Mobutu*, Editions Fayard, Paris, 1992

¹⁴⁰ Léase *The Problem of the State* (Mark TAYLOR, dir.), Fafo Institute for Applied International Studies, Oslo, May 2005. www.newsecurity.info. Citado en MARTHOZ, Jean-Paul. *Los arrabales del mundo*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos. *Op. Cit*

¹⁴¹ Michael IGNATIEFF, "Human Rights, Power and the State", p. 72, in Simon CHESTERMAN, *op.cit.*

¹⁴² ZERAOUI, Zidane. Líbano: Un Estado Fallido. www.ppc.ucr.ac.cr/ppc-magister/Magister16/LbanoEstadoFallido.doc El doctor argelino en ciencia política Zidane Seraoui es director del Departamento de Relaciones Internacionales de del Instituto tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey.

Michael Greenfield Partem,¹⁴³ maestro de la Escuela de Leyes de la Universidad Hebrea de Jerusalem, nos habla de los *suffle states* y *suffle systems* en su estudio por entender el funcionamiento de esta condición estatal y regional. De la misma manera, Cohen¹⁴⁴ explica los *cinturones de fragmentación* y las zonas de compresión como elementos de la condición geopolítica mundial.

En el análisis de Greenfield¹⁴⁵ de los *suffle states* y *suffle systems* se pueden delimitar las características de estos estados como aquellos:

- a) que se encuentran entre dos o más estados rivales comparativamente más grandes,
- b) con capacidades militares, económicas y poblacionales relativamente menores a sus países vecinos;
- c) que tienen una política exterior de *deutilization*, es decir, que mantiene un statu de debilidad por convicción; y
- d) que su importancia regional se encuentra basada en la importancia geográfica espacial, es decir, en la medida en la que puede significar una ruta de invasión para el uno u otro país vecino.¹⁴⁶

Por otro lado, Saúl Bernard Cohen, político geógrafo y profesor emérito del *Hunter College* de la ciudad de Nueva York,¹⁴⁷ delimita a los cinturones de fragmentación explicando que son regiones fracturadas por fuerzas de poderes mayores; asimismo explica que las zonas de compresión son aquellas que son fraccionadas por fuerzas, tanto por divisiones internas como por interferencia de los estados vecinos de la región.¹⁴⁸

El estado es un ente que necesita para sí determinados elementos y características que lo hacen existir como tal. El profesor emérito de la *Southern Connecticut State University*, Martin Ira Glassner y Harm J. de Blij, editor de geografía del programa de televisión *Good Morning America* y de la revista *National Geographic*, proporcionan una lista de elementos fundamentales con las que un Estado debe cumplir para ser considerado como tal: territorio, población rcoon residencia, economía organizada, sistema de circulación de bienes, personas e ideas y un gobierno efectivo.¹⁴⁹

¹⁴³Greenfield Partem, Michael. "Buffer System in International Relations" en *Journal of Conflict Resolution*, núm. 1, vol. 27, marzo1983, pp. 3-26. Citado en ZERAOUI, Zidane. Líbano: Un Estado Fallido. *Op. Cit*

¹⁴⁴ Cohen, Saul Bernard. *Geopolitics of the world system*, Estados Unidos, Ed. Lanham Rowman & Littlefield Publishers, 2003. Citado en ZERAOUI, Zidane. Líbano: Un Estado Fallido. *Op. Cit*

¹⁴⁵ Greenfield Partem, Michael. *Op. Cit*.

¹⁴⁶ ZERAOUI, Zidane. Líbano: Un Estado Fallido. www.ppc.ucr.ac.cr/ppc-magister/Magister16/LbanoEstadoFallido.doc

¹⁴⁷ Cohen, Saul Bernard. *Op. Cit*.

¹⁴⁸ ZERAOUI, Zidane. Líbano: Un Estado Fallido. www.ppc.ucr.ac.cr/ppc-magister/Magister16/LbanoEstadoFallido.doc

¹⁴⁹ Glassner, Martín Ira & Blij, Harm j. de. *Op. Cit.*, p 37.

No obstante, existen otros elementos intangibles que de igual manera son necesarios para la consumación de un Estado. Por un lado, la soberanía representa el poder de un Estado sobre la población y el territorio en el que ésta se encuentra establecida. Por otro, el reconocimiento formal de una proporción significativa por parte de la sociedad internacional. Éste elemento es importante e incluso puede ser indispensable para la constitución de un estado.¹⁵⁰

¹⁵⁰ *Ídem.*

3. Acciones, donaciones y políticas de apoyo a los Estados Frágiles.¹⁵¹

¿Cómo responder al desafío que plantean los Estados fallidos o frágiles? Quienes insisten en las amenazas que representan para la comunidad internacional suelen abogar por la intervención directa, incluso la tutela. Sin embargo, ¿no convendría que nos replanteáramos la ayuda al desarrollo? ¿Sería posible dedicar parte de las ayudas a reconstruir los Estados fallidos y, por consiguiente, a financiar sus fuerzas de seguridad, por citar sólo un ejemplo? Para los países donantes más ricos, la respuesta es claramente afirmativa. Se señala, sin embargo, los riesgos y las dificultades que implica la restauración del Estado de derecho y, por tanto, del poder de los Estados.

Hoy en día no es infrecuente que un país donante se deje llevar por el pánico y pague con un atraso de varios meses los salarios de los funcionarios de un país africano. ¿Acaso es esto ayuda al desarrollo? Evidentemente no. Ahora bien, ¿sería posible la puesta en marcha de programas de desarrollo si no existieran fieles servidores del Estado?

Volvamos atrás: a principios de la década de los 70, fueron muchas las voces que se alzaron en Europa y en Estados Unidos contra la mala gestión de las políticas de ayuda al desarrollo. El blanco de todas las críticas fue lo que se conoce como el “elefante blanco”, una metáfora utilizada para describir un proyecto faraónico que ofrece pocas ventajas para la población. De esta forma se puso en tela de juicio la cooperación de Estado a Estado, que a menudo beneficia a las clases dirigentes de los países del tercer mundo. Es cierto que en plena guerra fría, la cooperación al desarrollo también sirvió para apoyar a los regímenes amigos, independientemente de su legitimidad o su honradez.

Durante aquel periodo, nació una nueva generación de organizaciones no gubernamentales (ONG) que proliferaron gracias a un concepto original; una cooperación que vincula directamente a las personas del Norte con las del Sur, al margen de los Estados y de sus entresijos burocráticos. Se adoptaron enfoques tales como la promoción del desarrollo comunitario, los microcréditos, el refuerzo de las capacidades locales y el apoyo a la estructuración de la sociedad civil, enfoques, todos ellos, que multitud de ONG siguen aplicando a día de hoy. Es preciso reconocer que se trata de la forma más sencilla de ayudar a los más pobres, al tiempo que se evita a los funcionarios corruptos.

¹⁵¹ En este apartado se sigue a ZEEBROEK, Xavier. *El desarrollo al servicio del Estado*. En *Enjeux Internationaux* Edición Especial. Estados Fallidos, No. 11. Bruselas, Bélgica. ISSN 1379-4205. <http://www.enjeux-internationaux.org/articles/num11/es/desarrollo.htm> Xavier Zeebroek es el responsable de investigación del GRIP (Grupo de Investigación y de Información sobre la Paz y la Seguridad). Ha trabajado como periodista para *Dimanche matin* de 1991 a 1992 y coordinado el libro *Les Humanitaires en guerre*, Bruselas, Editions GRIP/Complexe, 2004, 184 páginas.

La fórmula cosechó tal éxito que fue incluso adoptada por los Estados donantes y, con ellos, poderosas instituciones internacionales como la Unión Europea o el Banco Mundial. En primer término, cofinanciando¹⁵² miles de proyectos de ONG en todo el mundo y, en segundo término, convirtiéndose en un operador directo del microdesarrollo. Es lo que tímidamente conocemos como cooperación descentralizada, que consiste en que el donante dialoga con las autoridades municipales o provinciales, e incluso con grupos locales representativos, sin necesidad de intermediario.

- **Primero la ley y el orden**

Sin embargo, hoy en día algunos de los Estados que preocupaban se desestructuran y desmoronan ante la atenta mirada de los donantes, que se sienten impotentes. Hay otros Estados que logran mantenerse en pie, pero que en realidad están "K.O.". Son descritos con el generoso eufemismo de "Estados frágiles". Frente a situaciones tan dolorosas, todos los actores del ámbito de la cooperación y también los actores humanitarios tienden a redescubrir las buenas obras del poder público: la paz y la seguridad, , así como la ley y el orden, el apoyo a las infraestructuras, la educación nacional, la sanidad gratuita y muchos otros servicios de la sociedad, incluida irónicamente una cierta dosis de burocracia. De pronto, profesionales de todos los ámbitos tratan de convencer a quienes quieren escucharles de que sin seguridad, no hay desarrollo posible. Y, por lo tanto, que es necesario reforzar sin demora los Estados frágiles y, sobre todo, reconstruir los fallidos. Todo ello, con el apoyo activo de las ONG del Norte y del Sur. ¿Quién hubiera apostado un solo dólar por un panorama tan desolador en 1975?¹⁵³

Mientras tanto, las agencias de desarrollo han estado de lo más molestas, pues cargar con el peso de reconstruir y apoyar un Estado es algo que se opone frontalmente a sus principios. Ahora bien, sin duda lo más delicado es conseguir que acepten un apoyo masivo a la reconstrucción de la seguridad nacional. ¿Podría llegarse al punto en el que se compraran armas a costa de la ayuda al desarrollo?

Afortunadamente no se ha llegado tan lejos y, de hecho, esto es algo a lo que los donantes se oponen con firmeza. Prueba de ello es un interesante documento del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁵⁴. Durante una reunión celebrada en marzo de 2005, expertos de alto nivel revelaron la lista de nuevos gastos que se les propuso

¹⁵² ¹En cada proyecto cofinanciado, el Estado o la organización internacional implicados intervienen duplicando, triplicando o cuadruplicando el volumen de fondos gestionado por la ONG. En Bélgica, por ejemplo, la primera ley sobre la cofinanciación de las ONG de desarrollo data del año 1974.

¹⁵³ ZEEBROEK, Xavier. El desarrollo al servicio del Estado, *Op. Cit.*

¹⁵⁴ *Comptabilisation dans l'APD de certaines dépenses en rapport avec les conflits, la paix et la sécurité*, Dirección de la Cooperación para el Desarrollo, Comité de Ayuda al Desarrollo, OCDE, DCD/DAC/RD(2005)4/RD3, 1 de marzo de 2005, 2 páginas. Citado en ZEEBROEK, Xavier. El desarrollo al servicio del Estado, *Op. Cit.*

efectuar en el marco de la ayuda pública oficial al desarrollo: en ella, figuraban sobre todo las ayudas a los Ministerios de Defensa, pero únicamente para actividades que no fueran directamente militares, así como la recogida y destrucción de armas que no se haría por la fuerza ni por parte de personal militar.

Mientras que para los actores que trabajan sobre el terreno esta medida recuerda a la actividad de un contorsionista, lo cierto es que muchos responsables de cooperación la han recibido sin reticencias. En el marco de la nueva estrategia de la Unión Europea para África, el comisario para el desarrollo y la ayuda humanitaria, el belga Louis Michel, expresa su deseo de que la UE desarrolle "una estrategia y una capacidad de promoción de la reforma del sector de la seguridad en África (RSS)".¹⁵⁵

Ahora bien, esta famosa RSS no es más que el apoyo a la creación de nuevos ejércitos nacionales integrados, la formación de los mismos en las disciplinas y técnicas modernas de combate y, por último, su equipamiento integral. Un porcentaje de la ayuda al desarrollo sería entonces utilizada con fines militares. Esta idea provoca pavor entre las ONG del Norte, pero ¿acaso pueden negar que el desarrollo duradero es inseparable de la paz y la seguridad?¹⁵⁶

- **Doce principios, nueve conejillos de indias**

Es necesario, evidentemente, identificar los Estados fallidos. La pregunta que se plantea es si los donantes se van a sentir desbordados por las dimensiones de la tarea que les espera. No olvidemos que la ausencia de ingresos fiscales de las economías desestructuradas implica que se han de financiar directamente todos los sectores vitales de la acción gubernamental, y, todo ello, durante un periodo de tiempo indefinido. Teniendo en cuenta que vuelven a identificarse una decena de Estados fallidos y un número aún superior de Estados frágiles, los recursos de desarrollo podrían llegar a agotarse, sin que, sin embargo, se obtenga ningún tipo de garantía de éxito. Desde el año 2003, la OCDE ha abordado el problema movilizando a expertos del más alto nivel para aumentar la eficacia de las ayudas.

La Declaración de París¹⁵⁷ prevé, por ejemplo, una lista de compromisos mutuos sobre la base de una suerte de "acuerdo de caballeros": los países beneficiarios prometen un mayor grado de rigor, honradez y transparencia en el uso de los fondos, mientras que los países donantes se comprometen a respetar en mayor medida las estrategias nacionales de desarrollo, conceder a los países socios más control sobre sus políticas, evitar las duplicaciones de esfuerzos y simplificar los procedimientos de

¹⁵⁵ *La stratégie de l'UE pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, Comisión de las Comunidades Europeas, SEC(2005)1255, 12 de octubre de 2005, p. 24. Citado en ZEEBROEK, Xavier. *El desarrollo al servicio del Estado*, Op. Cit.

¹⁵⁶ Citado en ZEEBROEK, Xavier. *El desarrollo al servicio del Estado*, Op. Cit.

¹⁵⁷ *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*, Foro de alto nivel, 28 de febrero-2 de marzo de 2005, París, documento impreso, 15 páginas. Citado en ZEEBROEK, Xavier. *El desarrollo al servicio del Estado*, Op. Cit.

uso de la ayuda. De esta forma, cada uno sería responsable de los resultados obtenidos.

Tras un largo proceso de reflexión, la OCDE ha descrito doce principios para lograr un apoyo internacional eficaz para los Estados frágiles¹⁵⁸. Tras la jerga se esconde la determinación de los donantes a racionalizar, armonizar, coordinar y planificar sus intervenciones, así como dotarlas de una mayor coherencia y flexibilidad.

¿Nos encontramos una vez más ante palabras que caerán en el olvido? No está claro. Algunos países miembros de la OCDE se han comprometido a experimentar estos doce principios en nueve Estados "conejiillos de indias"¹⁵⁹. Bélgica, a través de su Ministro de Cooperación, Armand De Decker, se ha ofrecido a garantizar la coordinación del proyecto en la República Democrática del Congo. El reto consistirá en establecer una nueva política de cooperación basada en la coordinación entre los distintos donantes y el gobierno que se constituya tras las elecciones que marcarán el final de la transición. El año 2006 empezó a ser testigo de la aplicación eficaz de estos principios. Su posterior evaluación determinará la pertinencia y los impactos reales de los mismos, con el fin de reproducir, con el tiempo, la experiencia en otros Estados frágiles.¹⁶⁰

ONGs internacionales de peso, como *Actionaid* con sede en Sudáfrica la coalición *Oxfam* de origen británico, no se oponen a este proceso, pero recuerdan que hay importantes principios que es preciso revisar, como la ayuda vinculada o la condicionalidad de la ayuda a la apertura de los mercados y la privatización de los servicios¹⁶¹. La Red Europea para África Central (EurAC) sostiene que la cooperación con todos los países de los Grandes Lagos Africanos¹⁶² debe fundamentarse en el respeto de los derechos humanos y expresa serias reservas acerca de las ayudas vinculadas a Ruanda, un país que, a pesar de los graves ataques contra la libertad de expresión, se beneficia de todo tipo de atenciones por parte de Europa.

¹⁵⁸ *Principles for good international engagement in fragile states*, Development co-operation directorate, OCDE, DCD(2005)8/REV2, 7 de abril de 2005, 4 páginas. Citado en ZEEBROEK, Xavier. El desarrollo al servicio del Estado, *Op. Cit.*

¹⁵⁹ Los Estados conejiillos de indias son: la RDC, Guinea Bissau, Haití, Nepal, Somalia, las Islas Salomón, Sudán, Yemen y Zimbabue. Véase *Piloting the principle for good international engagement in fragile states*, Development co-operation directorate, OCDE, DCD(2005)11/REV2, 17 de agosto de 2005, 13 páginas. Citado en ZEEBROEK, Xavier. El desarrollo al servicio del Estado, *Op. Cit.*

¹⁶⁰ Citado en ZEEBROEK, Xavier. El desarrollo al servicio del Estado, *Op. Cit.*

¹⁶¹ *Millstone or Milestone ? What rich countries must do in Paris to make aid work for poor people*, *Actionaid International UK* y *Oxfam International*, febrero de 2005, 11 páginas. Citado en ZEEBROEK, Xavier. El desarrollo al servicio del Estado, *Op. Cit.*

¹⁶² *Benchmarking pour une paix régionale, l'aide européenne au développement dans la région des Grands Lacs africains*, EURAC, octubre de 2005, 15 páginas Citado en ZEEBROEK, Xavier. El desarrollo al servicio del Estado, *Op. Cit.*

3.1. ¿Ingerencias de los países del Norte con políticas de contención?

Numerosos países del Norte desarrollaron políticas de contención de los Estados fallidos. En 2002, la Estrategia de seguridad nacional presentada por el presidente Bush convirtió dicha contención en una de sus prioridades, en el marco de una política que, oficialmente, tiene como tercer pilar de su política extranjera el desarrollo, junto con la defensa y la diplomacia.¹⁶³ Sin embargo, la administración Bush hace claramente hincapié en la amenaza terrorista.

La Unión Europea, por su parte, propuso un acercamiento fundamentado en el concepto de seguridad humana,¹⁶⁴ que se dirigiese particularmente a los Estados frágiles.¹⁶⁵

El tema de la intervención en los " asuntos interiores " de los Estados frágiles está en el corazón de las polémicas¹⁶⁶. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en diciembre 2005 la noción de " responsabilidad de proteger " a las poblaciones en peligro. Pero este deber sólo se aplica a los casos extremos de genocidio y de crímenes masivos contra la humanidad. ¿Qué se puede hacer con Estados simplemente caóticos o criminales?

Es fuerte la tentación de volver a plantear la cuestión de su puesta bajo tutela. Esta es la propuesta de un africanista de renombre, Stephen Ellis, del Instituto de Estudios Africanos de la Universidad holandesa de Leiden. "En los países africanos en los que la soberanía es una ficción legal que permite encubrir todo tipo de abusos internos, escribe, una intervención eficaz tendrá a veces que superar la soberanía nacional tradicional. La idea de una tutela internacional, anatema desde el fin del colonialismo, debe ser rehabilitada"¹⁶⁷

¹⁶³ *The National Security Strategy of the United States of America* (The White House, Washington, D.C., 2002)

¹⁶⁴ Seguridad humana: La seguridad humana es un acercamiento de política extranjera centrado en las personas. Reconoce que la estabilidad duradera es imposible mientras no se proteja a los ciudadanos contra amenazas de perjuicios violentos a sus derechos, su seguridad, su vida. Implica sobre todo el respeto de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza. Sitio web de la seguridad humana del Canadá <http://www.humansecurity.gc.ca/menu-fr.asp>

¹⁶⁵ *A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, 15 de septiembre 2004, <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf> Citado en MARTHOZ, Jean-Paul. *Los arrabales del mundo*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos. *Op. Cit.*

¹⁶⁶ OTTAWAY Marina Ottaway/CAROTHERS Thomas, *States at Risk -Stabilization and State-Building by External Intervention*, Carnegie Endowment for International Peace www.carnegieendowment.org Citado en MARTHOZ, Jean-Paul. *Los arrabales del mundo*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos. *Op. Cit.*

¹⁶⁷ ELLIS Stephen, "How to Rebuild Africa" , *Foreign Affairs*, September/October 2005, pp. 135-148. Citado en MARTHOZ, Jean-Paul. *Los arrabales del mundo*. En Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos. *Op. Cit.*

Conclusiones para América Latina

La primera mitad de esta década ha sido extremadamente dinámica en el proceso de formación del Estados. Mientras los años noventa fueron dinámicos en términos económicos, varias regiones enfrentan actualmente tiempos políticos turbulentos. En el año 2006 doce países americanos tuvieron elecciones: México, Costa Rica, Honduras, Haití, Nicaragua, Perú, Colombia, Venezuela, Ecuador, Brasil, Bolivia y Chile. Estos procesos electorales fueron pacíficos y a pesar de que hubo algunas voces que mantenían la existencia de fraudes, éstos no se comprobaron judicialmente.

Mientras algunos países reeligieron presidentes, algunos les dieron segundas oportunidades a antiguos presidentes y otros eligieron nuevas alternativas. El escenario político americano es ahora mucho más amplio que en los años noventa cuando la mayoría de los países ponía en marcha reformas económicas y estatales similares. Entonces, el estado puede ser estudiado en términos históricos.

La idea del contrato social ayuda a presentar la esencia del estado y el proceso de formación del estado como un desarrollo histórico influido por la presencia de conflictos. El estado fallido implica el quiebre del contrato social. En estos términos, los países de América Latina no parecen estar experimentado estados fallidos.

Existen, sin duda, ciertas discontinuidades en las instituciones del estado que están todavía en proceso de formación. Hay incertidumbres y hay crisis. Sin embargo, más allá de las debilidades, el estado como idea, como contrato social y como conjunto de instituciones continúa funcionando y en formación permanente.

Ahora bien, las condiciones propicias para la creación y consolidación de “estados paralelos” se pueden encontrar en países que históricamente han tenido Estados débiles, marcados por la existencia de una institución fuerte (usualmente la militar), y en los que la globalización ha aumentado el abanico de oportunidades comerciales lícitas e ilícitas. Las opiniones públicas dominantes en el ámbito internacional legitiman la intervención institucional por parte de “expertos” por sobre la práctica democrática, las potencias extranjeras actúan de acuerdo con una lógica geoestratégica más general y unilateral y frecuentemente se establecen algunas formas de mecanismos transaccionales entre los gobernantes políticos y las organizaciones paralelas.

Mayores estudios sobre este fenómeno podrían ayudar a distinguir más claramente las causas comunes de este tipo de Estados así como sus principales variantes.

Los casos de Pakistán y Guatemala han ofrecido los mejores ejemplos de dinámicas estatales controvertidas mientras que también plantean serias preguntas sobre la pertinencia de las prescripciones de la comunidad internacional respecto de los Estados. El fortalecimiento de los sectores de la seguridad en estos países no es garantía de la mejora de la protección ciudadana, tal como ilustran la fracasada

reforma de la policía en Guatemala en los años 1990 y la reciente ayuda militar a Pakistán.

La implementación de los procedimientos básicos de la democracia, aunque sea loable en sí misma, no es un modo seguro de dismantelar los poderes de las organizaciones del “estado paralelo”. Estas siguen prosperando bajo condiciones de democracia de baja intensidad. Por ejemplo, la influencia islamista y las iniciativas autónomas de los militares se fortalecieron durante la década democrática de Pakistán (1989-1999) y una mayor apertura comercial y el fortalecimiento de la capacidad institucional pueden ser captados por intereses corporativos o criminales que operen al interior del Estado.

En cambio, el principal objetivo de cualquier esfuerzo de la comunidad internacional para dismantelar estas estructuras sería minar la posibilidad y continuidad de los mecanismos de transmisión clave de los “estados paralelos”: transacciones regulares entre líderes políticos y organizaciones clandestinas, mediatizadas por la amenaza constante de la violencia y el sabotaje de estas últimas.

Al tratar con países marcados por “estados paralelos” depredadores, los formuladores de políticas y donantes de ayuda son de considerar políticas que reconozcan la alta complejidad del fenómeno y la diversidad de situaciones concretas e historias y fortalezcan alternativas a la dependencia de estos grupos organizados, las que podrían ser mejoradas a través de una mezcla de persecución legal de las redes criminales transnacionales y sus socios legítimos, intervenciones multilaterales selectivas en la policía nacional y en los sistemas judiciales, y ayuda específica a vehículos alternativos de apoyo público (partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, agencias estatales descuidadas). El apoyo regional concertado para líderes políticos vapuleados también podría resultar importante.

Donde las consideraciones geopolíticas de seguridad son primordiales, como en el caso de Pakistán, la búsqueda de “soluciones” rápidas debe estar acompañada por esfuerzos de ampliación de las bases políticas de los líderes, el respaldo a nuevos actores democráticos y el impulso a las corporaciones estatales influyentes para seguir las prácticas internacionales. Al afirmar esto, se debe reconocer que cualquier esfuerzo por introducir un cambio en estas estructuras clandestinas que están, siguiendo el argumento de este documento, entre los principales pedestales del Estado, se enfrentará a dificultades posiblemente insalvables.

Por otra parte, el dinero, las armas y la ceguera internacional -todo en el nombre de una política estrecha basada en la seguridad- seguramente profundizarán los oscuros mundos del Estado, y afianzarán los principales problemas que ha causado esta alarma internacional¹⁶⁸

¹⁶⁸ BRISCOE, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". *Op. Cit*

Juzgar a la democracia por la eficiencia del gobierno es equivocado como lo es creer que el fracaso del gobierno en proveer seguridad física, instituciones políticas legítimas, administración de la economía y bienestar social significa, necesariamente, la presencia de un estado fallido. En América Latina diferentes gobiernos han fracasado en distintos momentos, o simultáneamente, en proveer seguridad, instituciones políticas, administración de la economía y bienestar social. Sin embargo, el estado sigue funcionando. Un estado fallido representa el quiebre del contrato social y del marco legal que lo sustenta. Un estado fallido es regresar a la situación que existía con anterioridad al contrato social. Significa la preeminencia del conflicto y la ausencia de consenso respecto al contrato social. No existe en la región latinoamericana ejemplo alguno de una situación semejante con la excepción quizá de Haití.

Numerosos expertos de universidades a estadounidenses acreditan esa vieja idea, desprestigiada durante mucho tiempo, según la cual el crecimiento económico requiere prioritariamente Estados fuertes, entendidos como autoritarios y represivos., pues, según esto, incluso los gobiernos y "con buena salud" acuden al ejército para mejorar "la eficacia" de su diplomacia y de su respuesta de urgencia. La realidad y la generalidad de los políticos y teóricos, por el contrario, piensan que no se debe renunciar ni a los Estados, ni a la democracia.

La gravedad del problema requiere que se tome en serio a los Estados, especialmente por el papel esencial que desempeñan en el orden internacional. Eso supone, ante todo, una evaluación realista de lo que pueden hacer los gobiernos, particularmente en los países pobres, dadas las circunstancias internacionales actuales; luego, un conjunto de modalidades y estrategias de intervenciones que ataquen a las causas reales de las deficiencias que preocupan a la comunidad internacional, en especial en materia de las políticas de ayuda humanitaria y para el desarrollo; por último, un debate público sobre las responsabilidades reales y legítimas para cada una de las consecuencias mencionadas anteriormente.

Sin embargo, casi todo el mundo admite hoy que no hay solución milagro al problema de los Estados frágiles, al ser tan complejas sus causas, múltiples sus "actores", e inmensas las acciones por emprender. Y a pesar de una retórica alarmista sobre los Estados en crisis, el compromiso concreto de la comunidad internacional se mantiene muy por debajo de las necesidades requeridas. Los objetivos del Milenio, consensados en la ONU, que supuestamente iban a responder a uno de los aspectos de la delicuescencia de los Estados, no se cumplirán.

De Somalia a Irak y hasta Afganistán, la comunidad internacional ha tenido tiempo para reflexionar sobre sus límites y sobre la impotencia de la potencia, para imponer un orden, su orden. En realidad, el desorden contemporáneo exige un compromiso decidido, reflexivo y responsable a favor de "otro mundo" que ponga la seguridad humana en su línea de horizonte. Las discusiones de los grandes líderes mundiales en proceso para enfrentar el fin del unilateralismo y la crisis económica mundial, los peligros del terrorismo y el crimen transnacional, el salvamento de naciones en crisis humanitarias, el apoyo a los países en proceso de fortalecimiento democrático y la recomposición de estados que contribuyen a la inestabilidad internacional han de contemplar su muy compleja y diversa circunstancia.

Bibliografía

Brieba Milnes, Roberto. Sistema Internacional, Estados Fallidos y Estados Débiles, Revista de Marina, Armada de Chile, *Revismar*, No. 6/2005, pag 542-546. Chile.
<http://www.revistamarina.cl/revistas/2005/6/brieba.pdf>

Enjeux Internationaux, Edición Especial. Estados Fallidos. No. 11. Bruselas, Bélgica. ISSN 1379-4205.
<http://www.enjeux-internationaux.org/articles/num11/es/estados.htm>

- MARTHOZ, Jean-Paul. *Los arrabales del mundo*.
- WOODWARD, Susan L. *Estados fallidos, el peso de las palabras*
- ZEEBROEK, Xavier. El desarrollo al servicio del Estado

Kabchi, Raymundo. Venezuela ¿Estado Fallido?. 18 de Agosto de 2008.
http://www.sec.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=218:venezuela-iestado-fallido&catid=74:analisis-y-opinion&Itemid=200026

ZERAOUI, Zidane. Líbano: Un Estado Fallido. www.ppc.ucr.ac.cr/ppc-magister/Magister16/LbanoEstadoFallido.doc

TEDESCO, Laura. *El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso de formación?*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE. Documento de trabajo No. 37. Mayo del 2007. Madrid, España. <http://www.fride.org/publicacion/177/el-estado-en-america-latina-fallido-o-en-proceso-de-formacion>

BRISCOE, Ivan. La proliferación del "estado paralelo". Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE. Documento de Trabajo No. 71, Octubre del 2008. Madrid, España. <http://www.fride.org/publicacion/511/la-proliferacion-del-estado-paralelo>

Wikipedia http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_fallido
<http://es.wikipedia.org/wiki/Gobernanza>

Estados fallidos <http://www.perupolitico.com/?p=380>

El Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/section/about/>

Índice de Estados Fallidos, Fourth Annual Failed States Index 2008
Failed States list 2007. *Foreign Policy Magazine*.
http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4350

http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140
http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140

Ver en <http://www.fundforpeace.org>
y <http://www.fp-es.org/estados-fallidos-0>
y <http://www.fp-es.org/estados-fallidos>



COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS

Dip. Daniel Torres García
Presidente

Dip. Arnoldo Ochoa Gonzalez
Secretario

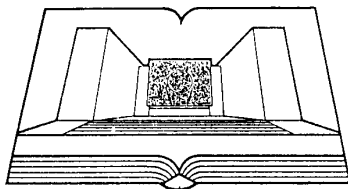
Dip. Ramón Ignacio Lemus Muñoz Ledo
Secretario

SECRETARÍA GENERAL

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez
Secretario General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Emilio Suárez Licona
Interino



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Francisco Luna Kan
Director General

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Jorge González Chávez
Director

SUBDIRECCIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR

Lic. Gabriel Mario Santos Villarreal
Subdirector de Política Exterior

Lic. María Paz Richard Muñoz
Asistente de Investigación

Cándida Bustos Cervantes
Efrén Corona Aguilar
Auxiliares de Investigación

Paola Rebeca Hernández Díaz de León
Servicio Social