



Revista de Estudios Sociales

ISSN: 0123-885X

res@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Gutiérrez Sanín, Francisco

¿Estados fallidos o conceptos fallidos? La clasificación de las fallas estatales y sus problemas

Revista de Estudios Sociales, núm. 37, -diciembre, 2010, pp. 87-104

Universidad de Los Andes

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81519011005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# ¿Estados fallidos o conceptos fallidos?

La clasificación de las fallas estatales y sus problemas\*

por **Francisco Gutiérrez Sanín\*\***

Fecha de recepción: 1 de agosto de 2009  
Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2009  
Fecha de modificación: 8 de agosto de 2010

## RESUMEN

El problema de los denominados “Estados fallidos” representa actualmente uno de los principales retos para la política internacional liderada por Estados Unidos. En general, los países del Primer Mundo consideran que las crisis y fallas estatales son fuente primaria de terrorismo, violencia, conflictos internos y guerras civiles, impulsan oleadas migratorias, desestabilizan a las naciones vecinas y tienden a perturbar las relaciones económicas. La necesidad de neutralizar el riesgo previsto ha llevado a que algunas de las agencias de mayor impacto global desarrollen indicadores de reconocimiento, evaluación y seguimiento de la debilidad estatal, y, con ello, se ha constituido un acervo tanto para la toma de decisiones de la llamada comunidad internacional como para el análisis y conceptualización del tema en la literatura especializada. El objetivo de este artículo es proponer una introducción a la evaluación crítica de dichos índices, utilizándolos como una ventana para observar en general la literatura relevante y discutir cómo se puede interpretar la situación de Colombia desde allí.

## PALABRAS CLAVE

*Estados fallidos, política internacional, desempeño estatal*

## Failed States or Failed Concepts? Classifying State Failures and Their Problems

### ABSTRACT

The problem of “State Failures” is currently one of the main challenges faced by the international policy led by the United States. In general, First World countries consider that crisis and state failure are the primary source of terrorism, violence, internal conflict, and civil war and promote migration waves, destabilize neighboring nations, and have the tendency of disturbing economic relations. The need to neutralize this foreseen risk has led some high global impact agencies to develop indicators for identifying, evaluating, and monitoring weak states, thereby constructing a base of information which aids the international community in their decision making, and allowing for the analysis and conceptualization of the subject in specialized literature. The objective of this article is to propose a critical evaluation of said indicators, use them as a window through which relevant literature can be observed, and discuss how Colombia’s situation can be interpreted from there.

### KEY WORDS

*Failed states, international policy, state performance*

## Estados falidos ou conceitos falidos? A classificação das falhas estatais e seus problemas

### RESUMO

O problema dos denominados “Estados falidos” representa atualmente um dos principais desafios para a política internacional liderada pelos Estados Unidos. Em geral, os países do Primeiro Mundo consideram que as crises e as falhas estatais são fonte primária de terrorismo, violência, conflitos internos e guerras civis, além de impulsionar ondas migratórias, desestabilizar às nações vizinhas e tender a perturbar as relações econômicas. A necessidade de neutralizar o risco previsto levou a que algumas das agências de maior impacto global desenvolvessem indicadores de reconhecimento, avaliação e acompanhamento da fragilidade estatal e, com isso, constituiu-se um acervo tanto para a tomada de decisões da comunidade internacional quanto para a análise e conceitualização do tema na literatura especializada. O objetivo deste artigo é propor uma introdução à avaliação crítica de tais índices, utilizando-os como uma janela para observar, em geral, a literatura relevante e discutir como se pode interpretar a situação da Colômbia a partir de então.

## PALABRAS CHAVE

*Estados falidos, política internacional, desempenho estatal.*

\* Agradezco la colaboración de Liliana Narváez, Andrea González, Camila Lozano y Diana Buitrago. Presento aquí resultados de una investigación desarrollada en el contexto del Crisis States Programme. Para los aspectos más técnicos de la argumentación, ver Gutiérrez (2009a).

\*\* Antropólogo de la Universidad de los Andes. Doctorado de la Universidad de Varsovia, Polonia. Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *Measuring Poor State Performance: Problems, Perspectives, and Paths Ahead* (en coautoría con Diana Buitrago, Andrea González y Camila Lozano). Londres: LSE/UKAid, 2010; *The Quandaries of Coding and Ranking: Evaluating Poor State Performance Indexes*. [Crisis States Working Paper Series, No. 58]. Londres: Crisis State Research Centre (LSE), 2009; *Telling the Difference: Guerrillas and Paramilitaries in the Colombian War*. *Politics and Society* 36, No. 1: 3-34, 2008. Correo electrónico: fguities2002@yahoo.com.

*Esas ambigüedades, redundancias y deficiencias recuerdan las que el Dr. Franz Kuhn atribuye a cierta enciclopedia china que se titula Emporio celestial de conocimientos benévolos. En sus remotas páginas está escrito que los animales se dividen en (a) pertenecientes al emperador, (b) embalsamados, (c) amaestrados, (d) lechones, (e) sirenas, (f) fabulosos, (g) perros sueltos, (h) incluidos en esta clasificación, (i) que se agitan como locos, (j) innumerables, (k) dibujados con un pincel finísimo de pelo de camello, (l) etcétera, (m) que acaban de romper el jarrón, (n) que de lejos parecen moscas*

(Borges 1952, 123-124).

**P**oco antes de acceder a la presidencia, Barack Obama —en la ceremonia de presentación del equipo que coordinaría la “comunidad de inteligencia”<sup>1</sup> durante su administración— se refirió a los grandes retos de seguridad de su país. Destacó dos: los Estados fallidos y el terrorismo internacional, en ese orden. La declaración ilustra bien el hecho de que, independientemente del partido y la tendencia del presidente, el problema de las crisis y fallas estatales está en el centro de la política exterior de Estados Unidos. Los países desarrollados consideran que las fallas estatales son un peligro de seguridad de primer orden, por varias razones: podrían producir las condiciones para el comienzo o la profundización de las guerras civiles y la violencia endémica (ver OECD<sup>2</sup> y DFID;<sup>3</sup> retomo el tema más abajo), generan oleadas migratorias, desestabilizan a los vecinos y pueden estar asociadas a serias turbulencias económicas.

Signo de los tiempos: el fenómeno ha incitado a varias de las agencias con mayor impacto global en el mundo —para nombrar sólo algunas: USAID, la CIA, el Banco Mundial, la OECD, entre muchas otras— a crear índices de evaluación y seguimiento de fallas/debilidad del Estado (dada la barroca dispersión de términos que se encuentra en la literatura relevante, utilizaré de ahora en adelante el término sombrilla, “indicador de mal desempeño estatal”). Estos índices no sólo han tenido influencia cierta en la visión y toma de decisiones de la llamada “comunidad internacional”, sino que han interactuado permanentemente con la literatura académica sobre fallas estatales.

El objetivo de este artículo es proponer una introducción a la evaluación crítica de dichos índices, utilizándolos como una ventana para observar en general la literatura relevante, y discutir cómo se puede ver a Colombia desde allí.<sup>4</sup> Obviamente, no sólo es relevante el “peligro” de verse clasificado de una u otra manera por agencias internacionales: lo son mucho más tanto el análisis de la tarea de clasificación misma como el conjunto de hechos sustantivos con los que está asociada. Éstos son lo suficientemente elocuentes. Las guerras civiles se han convertido en la principal forma de violencia masiva desde muy temprano, y sobre todo desde la caída del Muro de Berlín, reemplazando a las guerras entre estados. Varias entidades nacionales han dejado de existir en las últimas dos décadas: la Unión Soviética, Checoslovaquia, Yugoslavia, Alemania Oriental, para poner sólo algunos de los ejemplos prominentes.<sup>5</sup> Otras tantas han suspendido, por diversos períodos, sus funciones básicas: Congo,<sup>6</sup> más o menos endémicamente desde la caída de Mobutu; Sudán, Albania,<sup>7</sup> para nombrar sólo algunos de los ejemplos obvios. Hay, en fin, un conjunto de países —entre los cuales se encuentra el nuestro— en donde el proceso de consolidación estatal no se ha completado.<sup>8</sup> En un contexto de globalización económica y de reconfiguración radical de las soberanías, incluso las de los países capitalistas desarrollados, surge la pregunta de cómo impedir o morigerar las fallas estatales. La respuesta estándar —dada por actores clave de la llamada “comunidad internacional” y por numerosos académicos— gira alrededor de una fórmula fija: la

1 [http://change.gov/newsroom/entry/obama\\_announces\\_panetta\\_and\\_blair\\_for\\_intel\\_posts/](http://change.gov/newsroom/entry/obama_announces_panetta_and_blair_for_intel_posts/)  
2 <http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>  
3 <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/fragilestates-paper.pdf>

4 Para tratamientos más formales, ver Gutiérrez y González (2009) y Gutiérrez (2010).  
5 Otros países, sólidos en varias dimensiones, enfrentan la amenaza de secesionismo en gran escala y con diversos grados de radicalidad: España, Bélgica, Canadá, India, Bolivia.  
6 Gaby Hesselbein, “The Rise and Decline of the Congolese State, an Analytical Narrative on State-making” working paper, Crisis State Research Centre, noviembre de 2007, disponible en: <http://www.crisisstates.com/download/wp/wpSeries2/wp21.2.pdf>  
7 Proceedings of the NATO Advanced Research Workshops on Security Sector Transformation in SEE, taller llevado a cabo en febrero 27-29, 2004, en Tirana, Albania, y el NATO Advanced Research Workshop on Security Sector Transformation in the Mediterranean, llevado a cabo en septiembre 8-12, 2005, en Halki, Grecia.  
8 No creo que esto resista cinco minutos de discusión. Nuestro Estado nacional lleva arrastrando durante décadas un conflicto civil, ergo tiene debilidades estructurales. Donde está el debate es si en el principio —es decir, antes de que dicho conflicto comenzara— el Estado colombiano era más débil que el de otros países que no cayeron en nuestro prolongado ciclo de violencia política (y común). Es decir, el debate reside no en la constatación del hecho sino en la cadena causal. Como no se ha demostrado en un contexto comparado que nuestro Estado en algún momento inicial era más débil que otros (por ejemplo, vecinos y/o con igual nivel de desarrollo), la debilidad estatal NO es hasta el momento una buena explicación de nuestra violencia. En cambio, sí se sostiene la aseveración simple de que ésta es un síntoma de debilidad.

universalización de la combinación de democracia y la economía de mercado llevará a la estabilización liberal (Diamond 1999).<sup>9</sup> Si quieres combatir las fallas, abre los mercados y organiza elecciones competitivas.

En otra parte he sugerido que dicha fórmula no es ni ostensiblemente obvia ni ostensiblemente errónea (Gutiérrez 2009b). Es necesario evaluar su validez para períodos y regiones específicos. ¿Pero cómo hacerlo? ¿Nos sirven los índices existentes para avanzar en la tarea? Aquí es donde comienzan las dificultades. Alguna vez el escritor de ciencia ficción Stanislaw Lem dijo que toda disciplina empírica enfrentaba el siguiente dilema: para recolectar bien su material y convertirlo en un conjunto sensato de proposiciones se necesita una teoría. Pero para tener la teoría hay que haber analizado previamente el material. La *boutade* sugiere una primera constatación: el análisis y la clasificación de los Estados fallidos enfrenta en principio este círculo vicioso, junto con muchos otros. Es cierto que hay ya una enorme literatura que teoriza el Estado y su génesis. La pregunta es qué sacar de operable de esta sopa primordial, y con qué criterios. Si nos apegamos al sentido común mínimo weberiano —el núcleo del estado está constituido por el monopolio de la violencia legítima—, seguramente habremos hecho algún avance, pero no nos habremos salvado aún de los problemas más severos. Pues si “falla estatal” es un término cuya definición es compleja, la de “legitimidad” lo es casi en igual medida.<sup>10</sup> Uno no puede reemplazar no observables por no observables. Segunda constatación, entonces: es característico de estos ejercicios construirse alrededor de “diccionarios mal formados”, en donde un término oscuro o difuso se apoya sobre otro igualmente difícil de aprehender.

Me concentraré aquí en los problemas metodológicos de los índices. No intento “denunciarlos”, lo cual sería inútil. De hecho, considero que son bastante interesantes, y en todo caso un punto de partida inevitable. A esto hay que agregar el *dictum* cínico —pero también básicamente aceptable— según el cual es mejor no enterarse de cómo están hechos ni las leyes ni los embutidos (ni los índices). La mayoría de las veces es mejor simplemente aceptar el resultado final. Santo y bueno. Pero hay leyes y embutidos malos y buenos, y debajo de

cierto umbral crítico los embutidos mal hechos (también las leyes) producen efectos desastrosos. Es decir, el aforismo protege del rechazo ciego a todos los índices (un tema al que volveré abajo), pero no cubre todos los índices, ni los pone a salvo de igual manera.

Después de una breve explicación de en qué consisten los índices, la segunda parte del texto identifica los principales problemas clasificatorios que afrontan los índices de mal desempeño estatal. La tercera parte se concentra en la cuestión de las definiciones. La cuarta está dedicada a la “ambigüedad intrínseca”, es decir, a dificultades que son muy difíciles de resolver al tratar de construir un índice de desempeño estatal. La cuarta y última sección hace un breve excursu por el caso colombiano. Para nosotros tiene interés saber “en qué medida somos fallidos” y en dónde podemos ubicarnos en un panorama comparado. Pero, además, Colombia —por las ambigüedades que comporta— es también un país *metodológicamente interesante*, aunque esto también suene un poco cínico. En efecto, en muchos sentidos observamos en las últimas décadas un proceso de largo alcance de fortalecimiento del Estado.<sup>11</sup> Piénsese, por ejemplo, en el aparato burocrático, en las capacidades para llevar adelante políticas públicas en salud y educación, etc. A la vez, hay señales contrapuestas de debilitamiento severo, para no hablar ya de los problemas endémicos relacionados con el conflicto interno. Las conclusiones sugieren que no debe ser desechado el esfuerzo de construcción de herramientas comparadas para el análisis formal.

Algunos comentarios sobre el contenido del texto y el estilo de exposición parecen pertinentes. Presento aquí resultados de un estudio sobre la manera como se cuantifican fenómenos como la democracia o las fallas estatales. El proyecto involucra no sólo una reflexión metodológica sobre los índices existentes, la manera en que son construidos y utilizados, sino también un trabajo bastante minucioso y formalista para identificar los problemas y hallar posibles soluciones. Omito aquí totalmente los detalles técnicos —que necesitan un tratamiento separado, y que requieren de un lenguaje específico— y me concentro en la discusión de los problemas conceptuales, que carece de requisitos previos para su adecuada comprensión. No sólo sacrifico rigor en aras de la fluidez de la exposición, sino que renuncio a desarrollar los resultados de la investigación específicamente propositivos —cómo se podría abordar éste

9 También, quizás, intervencionismo benévolo. Vuelvo al tema más abajo.

10 Por supuesto, la definición weberiana no es problemática desde este punto de vista, porque para Weber el término legitimidad remitía a un fenómeno inmediatamente observable (obediencia, aceptación de las reglas de juego dadas, etc.). No así los índices, cuya definición de “legitimidad” se acerca más a la de “buen comportamiento de acuerdo con los estándares de la comunidad internacional”.

11 Ver al respecto el interesante y ya viejo opúsculo de Fernando Uribechea (1968).

o aquel problema, cómo podría construirse esta clase de índices para que fueran más razonables, etc.—. Con todas las limitaciones, considero que esta clase de ejercicio tiene su interés intrínseco. Es característica de las ciencias sociales contemporáneas la continua creación de instrumentos —como los índices— para mirar fenómenos “crónicos”, “globales” y de “grandes números”. Rechazarlos en bloque es signo de simple conservatismo tecnológico, así como de insuficiente comprensión de lo que significan, de lo que pueden dar, y de su lugar en el conjunto de herramientas de las que disponemos para entender macrofenómenos.

Nótese que una parte de la evaluación crítica que presento acá se extiende en general a muchos índices que circulan y producen hechos internacionalmente. Por ejemplo, con respecto de la democracia, la base de datos *Polity* es un referente obligado. Un ejercicio simple de revisión de la literatura<sup>12</sup> en algunas de las 500 revistas comparativas más importantes reveló que *Polity* se había utilizado en 174 artículos, algunos de los cuales se encuentran entre los más citados. ¿Cuál es el alcance de esta medida de democracia, cuáles son sus debilidades, qué nos ofrecen y qué no? ¿Es lícito utilizarla en una regresión e inferir que, por ejemplo, un aumento de una unidad de producto interno bruto produce un aumento de una unidad de democracia? ¿Qué quiere decir en el índice de *Polity* “una unidad de democracia”? Avanzar en la respuesta a estas preguntas es importante, tanto desde el punto de vista académico como del de la formulación de políticas. Construir indicadores, como dicen Boyssou *et al.* (2005), no sólo define la realidad, sino que también la constituye. Parte central de la actividad del Estado es recoger la información, y procesarla; la capacidad de hacerlo es uno de los mejores indicadores de fortaleza estatal.<sup>13</sup> Algo similar se puede decir de la comunidad internacional; estos esfuerzos de medición son una de las expresiones más tangibles de su existen-

cia, y crean realidades ante las que los Estados nacionales deben reaccionar. Es menester, pues, entenderlos y procurar afinarlos.

## CÓMO SE HACEN LAS SALCHICHAS

- a. Un índice de medición de un fenómeno social global generalmente está compuesto de los siguientes objetos:
- b. Una *base de datos*, en donde se codifican datos de decenas de países para decenas de años. Piénsese en una tabla como las de Excel. Cada fila es un país/año, y cada columna es una característica, o variable.
- c. Una *herramienta de agregación*,<sup>14</sup> que permite que diversas variables se puedan ponderar de tal manera que produzcan una escala del fenómeno que se está evaluando, en la que se puedan ubicar todos los países, dando a cada uno su calificación respectiva. Por ejemplo: decido que las tres dimensiones básicas de democracia son elecciones libres, contrapesos al Ejecutivo y ausencia de presos políticos. Tengo ya calificaciones para cada una de estas variables (ver paso anterior). Ahora tengo que decidir cuál herramienta voy a usar para producir una calificación única (agregada) del nivel de democracia para cada país/año.
- d. Un *libro de códigos (codebook)*, en el que se explican el contenido de las variables, los criterios de codificación y, en general, todos los detalles técnicos relevantes que necesiten otros investigadores.
- e. Eventualmente, una serie de *modelos probabilísticos*, que asocian el fenómeno que se está calificando (democracia, guerra, falla estatal, ya debidamente transformados en una escala) con covariables, para producir inferencias acerca de sus causas y sus efectos.
- f. Una serie de predicciones y de propuestas de política para enfrentar el fenómeno.

Todos los índices llevan a cabo los tres primeros pasos; los últimos dos no son obligatorios. En el área de falla estatal, entre los más prominentes se encuentran: el de la CIA (Political Instability Task Force); el de USAID;<sup>15</sup>

12 Se buscó en la base de datos Jstor, empleando los siguientes criterios de búsqueda: “polity and democracy and data”, en *journals* publicados desde 1998, restringiendo los resultados a sólo artículos y en los siguientes temas: African American Studies, African Studies, American Indian Studies, Anthropology, Asian Studies, Economics, History, Jewish Studies, Latin American Studies, Middle East Studies, Political Science, Public Policy & Administration, Slavic Studies, Sociology, para una revisión total de 500 artículos.

13 La palabra “estadística” sugiere precisamente eso. En cierta forma, construir el Estado equivale a construir indicadores para evaluarlo. Aunque no es necesariamente monótona —sobre todo para el período entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la caída del Muro de Berlín—, hay una asociación fuerte entre nivel de desarrollo, intuición de fortaleza y cantidad de datos disponibles para cada país. República Democrática del Congo tiene muchos datos faltantes; Paraguay, menos; Gran Bretaña, casi ninguno.

14 No es infrecuente que ésta no sea pública, aunque hay excepciones.

15 Acá es importante aclarar que USAID, como entidad, crea —en un convenio con IRIS e IDEAS— analíticamente la metodología de cálculo y clasificación para los Estados, pero, se abstiene de publicar algún tipo

el de Foreign Policy; el de Carlton University (Canadá); el del Banco Mundial.<sup>16</sup> Recientemente, el Brookings Institute lanzó aun otro índice.<sup>17</sup>

La lista no es exhaustiva, y es probable que siga creciendo. El interés por el fenómeno ha derivado en una eclosión de ejercicios cuantitativos. Por desgracia, cada autor-agencia internacional tiende a utilizar su propia nomenclatura: colapso, fragilidad, debilidad, que pretende: a) diferenciar Estados inestables o inviables de otros; b) describir y permitir el análisis de un conjunto de desenlaces específicos; c) en algunos casos, predecir (por ejemplo, produciendo un sistema de alertas tempranas) tales desenlaces. Como dije antes, aquí trato a todos –y a la literatura asociada– bajo el término sombrilla de “índices de mal desempeño estatal”.

### PREGUNTAS CLASIFICATORIAS

Hay que comenzar con la pregunta elemental: ¿Qué es lo que nos dice una clasificación de los Estados, en una jerarquía que va desde los “mejores” hasta los “peores”? Esto se puede contestar desde tres puntos de vista. Ninguno es tan obvio e inocente como aparece.

El primero es simplemente el concepto guía que sirve para fijar la escala. La situación actual es de una gran dispersión conceptual. Según Cammack *et al.*,

Estado frágil es actualmente una etiqueta que utiliza la comunidad internacional para identificar una clase particular de Estados. Los actores conceptualizan la agenda de los Estados frágiles de manera diferente, de acuerdo con sus preocupaciones y objetivos. La palabra frágil es a menudo sustituida sin un cambio preciso en el significado por ‘fallido’, ‘fallando’, ‘crisis’, ‘débil’, ‘bribón’ (*rogue*), ‘colapsado’, ‘con mal desempeño’, ‘ineficaz’ o ‘sombra’; un Estado frágil también puede ser denominado un ‘país en riesgo de inestabilidad’ o ‘bajo estrés’, o incluso ‘un interlocutor difícil’. En la mayoría de los casos, estas etiquetas no tienen un significado que sea claramente comprensible más allá del autor que las ha usado. Más aún, buena parte de las definiciones de fra-

gilidad estatal confunden el significado de la palabra fragilidad con proposiciones acerca de asociaciones y relaciones causales. Algo que complica aún más las cosas es que las definiciones parecen poder categorizarse en tres clases que se yuxtaponen: la definición de fragilidad en términos de la *funcionalidad* de los Estados; en términos de sus *resultados* (incluida la seguridad); y en términos de sus *relaciones* con los donantes (Cammack *et al.* 2006, 5).

Como se ve, el problema no es únicamente terminológico (aunque esto no es del todo trivial: ningún esfuerzo analítico serio puede proceder sin una mínima unificación terminológica previa). Por ejemplo, un Estado “bribón” no necesariamente es débil. Los países en situaciones de estrés no corresponden exactamente a los ineficaces. De hecho, muchas de las situaciones que dieron origen a revoluciones exitosas o que al menos pudieron movilizar a una parte significativa de la población contra el Estado corresponden a períodos en que éste se embarcó en un significativo, y a menudo exitoso, proceso de modernización y desarrollo.<sup>18</sup> Por consiguiente, cada una de estas medidas predica cualidades muy diferentes de cada Estado.

Todo esto sugiere que la dispersión terminológica sirve de pantalla a un problema clasificatorio no resuelto. Lo primero que no está claro es qué clase de objetos se están buscando. Para fijar la intuición, concentrémonos en los casos extremos. ¿Existen Estados obviamente exitosos? Probablemente sí. Noruega, Francia, Suecia (para citar sólo unos ejemplos), no son paraísos, pero tienen el monopolio legítimo de la violencia, burocracias independientes y eficaces, y altos ingresos per cápita. ¿Cómo fijar casos “obviamente fallidos” sin tener un concepto previo? Bueno, por lo menos contamos con una clase de Estados que ha dejado de funcionar. No sólo hay ejemplos históricos significativos –que posiblemente involucren nociones de Estado diferentes a las contemporáneas: el Imperio romano, el Imperio bizantino<sup>19</sup>–, sino otros recientes. Desde la caída del Muro de Berlín –cuando el fenómeno captó la atención de los tomadores de decisiones y diseñadores de políticas públicas– ha habido dos grandes familias de colapso estatal. La primera está constituida por entidades que dejaron de existir *de jure*. Simplemente, el ente que en-

de documento que revele una lista comparativa de los mismos. Es la Universidad de George Mason la que asume la tarea de poner en práctica la metodología y el enfoque propuesto por USAID para la medición de los Estados en temas de falla, realizando el *State Fragility Index*.

16 Aunque no concebido como medida de fragilidad, el Banco lo ha usado explícitamente para tal fin.

17 Varios de estos resultados han sido comentados en los medios de comunicación masivos del país.

18 Ver, por ejemplo, Parsa (2000).

19 Pero que son relevantes porque han producido una literatura de primera clase sobre los mecanismos que pueden conducir a la falla. Los dos ejemplos más prominentes quizás sean Edward Gibbon (1998) y Gérard Walter (1958).



carnaba la soberanía dejó de existir. Esto sucedió con alguna frecuencia en zonas de desarrollo medio, o incluso medio alto. Ejemplos de ello son la Unión Soviética y Checoslovaquia. Es decir, hay un tipo de colapso en el que se acaba el depositario jurídico de la soberanía, pero otro ente sigue cumpliendo funciones estatales básicas en el período de transición. En la segunda categoría de colapsos, en un contexto de bajísimo nivel de desarrollo y violencia generalizada, el Estado de facto cede su estatus de monopolista de la violencia, las cadenas de mando burocrático ceden y el aparato productivo se disloca. Congo y Somalia son dos buenos ejemplos de ello. De 100 observadores, más de 95 seguramente califiquen al Congo como Estado que no funciona. El colapso *de jure* es todavía más fácil de identificar, pues hay una serie de registros formales que permiten declarar, sin necesidad de jueces u observadores, que éste o aquel país dejó de existir.

Ahora bien, junto con estos tres casos extremos –Estados que ostensiblemente operan bien, Estados que desaparecen *de jure*, Estados que de acuerdo con un consenso de la opinión experta han dejado de funcionar– hay infinidad de situaciones intermedias que no puede captar la pura intuición. Tomemos los países con guerras civiles en curso: ellas son un síntoma de debilidad, pero podrían encarnar (de acuerdo con la teoría y numerosos precedentes, *cfr. infra*) los procesos de su superación. Piénsese en la guerra civil norteamericana de 1861-65: por definición, expresaba una falla, pero fue un momento crítico para su superación y para disparar una dinámica de desarrollo en gran escala (Moore 1966). Es frecuente contar los déficits democráticos como otro síntoma de mal desempeño. Aquí estamos en un terreno todavía más pantanoso. Algunos regímenes autocráticos gozan de muy buena salud, al menos aparentemente. Otros, más abiertos, tienen un pobre desempeño. A propósito, esto se aplica no sólo a la evaluación del Estado sino también a la del desarrollo (Przeworski *et al.* 2000). La democracia es un bien en sí, pero no necesariamente está asociada a otros bienes en todos los períodos y en todas las circunstancias.

Así, pues, si se me permite ponerle un vestido pomposo a una serie de observaciones simples, enfrentamos una dificultad fenomenológica, en realidad una variante del dilema de Lem. La destrucción del Estado como entidad unitaria es observable, pero rara y heteróclita. Se divide en al menos dos categorías, muy diferentes entre sí. Por otra parte, las crisis estatales<sup>20</sup> son frecuentes, y

también observables, pero no es muy claro cómo tratarlas. En realidad, *todo* país en desarrollo pasa por varias crisis severas. La categoría intermedia entre colapso y éxito –falla, fragilidad, mal desempeño– no puede ser directamente observada hasta que no se defina en qué consiste, pero la definición ha de apoyarse en alguna clase de evidencia empírica que permita identificar que efectivamente existe algo que sugiera la noción de falla.<sup>21</sup> Hasta el momento, esto no se ha solucionado, y lo que tenemos a la mano es una dispersión terminológica que se extiende desde “arriba” (el marbete que se pone al fenómeno que se quiere captar, los términos “superiores”) hasta abajo (la letra menuda de los libros de código, los términos “inferiores” sobre los que se apoyan los otros). Una solución posible –que, de hecho, es la que sugiere el sentido común– sería suponer que hay una estructura de círculos concéntricos, en la que el círculo interno está constituido por el colapso, el siguiente, por fallas severas, y así sucesivamente. Pero esto no parece exacto. Hay, sin duda, colapsos que resultan de “fallas generalizadas”, asociadas a una gran debilidad en todos los frentes y bajísimos niveles de desarrollo. Pero hay Estados que perviven durante años con sus fallas a cuestas, mientras que otros se derrumban repentinamente. Esto parece aplicarse de manera particularmente aguda a los casos de colapso *de jure*. Además, hay fallas que, aunque críticas, no conducen al colapso. Colombia ha vivido al menos 60 años sin recuperar el monopolio de la violencia legítima (lo cual NO es sinónimo de guerra ininterrumpida). Es un oligopolista crónico. Sin embargo, ningún comentarista serio sugeriría que está al borde del colapso. El esquema de círculos concéntricos no capta bien estas anomalías.

En suma, la identificación del grupo de mal desempeño estatal aún no está bien establecida. Por ejemplo, la lista de “fallas” estatales africanas ofrecida por Zartman –uno de los más citados y respetados autores en la literatura– es tan heterogénea que parece una colección del “emporio celestial de conocimientos benévolos” de Borges. Incluye países recién independizados, otros que han caído en graves turbulencias económicas o políticas, otros que han caído en estancamiento productivo, y Sudáfrica, bajo el argumento de que, al estrenar nuevo régimen, también estaba bajo riesgo. Pero en esto Zartman no está solo. Para poner sólo un ejemplo adicional, Buzan (1991) hace, basándose en casos africanos y asiáticos, un esbozo del tipo de condiciones que uno esperaría encontrar en los Estados débiles. Éstas son: 1) Altos niveles de violencia política (Afganistán,

20 Entendiendo crisis como una disrupción observable en el cumplimiento de las funciones básicas del Estado.

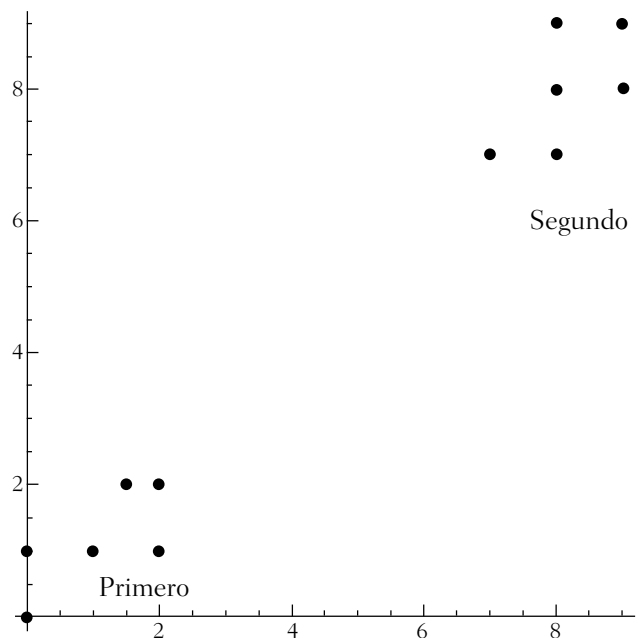
21 Es decir, estamos ante un dilema de Lem.

Camboya, Israel, Sri Lanka, Sudáfrica, Etiopía). 2) Un papel conspicuo de la Policía en la vida cotidiana de los ciudadanos (Unión Soviética, Rumania, China, Iraq, Corea del Norte). 3) Conflicto en gran escala acerca de cuál ideología debería ser el principio organizador del Estado (Perú, El Salvador, Polonia, Afganistán). 4) Falta de una identidad nacional coherente, o presencia de identidades en conflicto dentro del Estado (Nigeria, Etiopía, Turquía, Sudáfrica, Yugoslavia, Unión Soviética, Sri Lanka). 5) Falta de una jerarquía clara y observada de autoridad política (Líbano, Sudán, Chad, Uganda, Yugoslavia). 6) Un alto control de los medios por parte del Estado. Esto sí que es un ejemplo borgiano de “conocimiento benevolente”. No parece haber un mínimo de principios organizadores para etiquetar a un Estado como fallido. Aparte de los Estados que ya se habían caído a pedazos cuando Buzan estaba escribiendo, buena parte de los que pertenecen a la lista gozan de cabal salud (China, Polonia, Perú, Uganda, Israel), a menos que uno confunda “buen comportamiento” con “capacidad de supervivencia”, una ecuación que lleva la reflexión política a los tiempos anteriores a Maquiavelo. Por último, los criterios de los autores se “especifican” con reglas impresionistas, de difícil aplicación. ¿Quién podrá decir que éste o aquel país carece de una identidad nacional coherente? ¿En qué momento deja de serlo? Pónganse en los zapatos de un codificador que tiene que calificar en, digamos, una escala de 1 a 3 la coherencia de la identidad nacional colombiana. ¿1? ¿2? ¿3? ¿Por qué?

Si la identificación de qué constituye el umbral crítico de mal desempeño, debajo del cual el país dado cae en la categoría de “frágil” o “fallido”, es problemática, también lo es especificar la naturaleza y la intensidad de las fallas. Nótese que una clasificación bien formada, para no caer en la heterogeneidad invertebrada de Buzan, etc., debería buscar subgrupos entre los Estados en problemas, máxime cuando la primera búsqueda intuitiva nos ha sugerido que hay al menos dos modalidades de colapso. Por supuesto, lo mismo se aplica para los casos de éxito (y para los más difíciles y numerosos de desempeño intermedio). Ahora bien: ¿qué constituye una buena o una mala clasificación? La teoría existente y desarrollada en el contexto de otras disciplinas nos sugiere que hay dos clases de características deseables, que podríamos llamar intrínsecas y extrínsecas. Con respecto a las intrínsecas, quisiéramos que nuestros conceptos produjeran categorizaciones que respondan a los principios de cohesión interna y separación externa. Es decir, queremos que nuestras familias estén “bien separadas” y formen conglomerados (ver el Gráfico 1). Una buena

separación reduce razonablemente bien la ambigüedad. Con respecto a los criterios extrínsecos, quisiéramos que correspondieran a la confiabilidad (analistas diferentes llegan a la misma conclusión), estabilidad (la clasificación establecida se mantiene ante nuevos datos) y predictividad (de variedades de nuevos individuos) (Cormack 1971). A esto le podríamos sumar unas “condiciones de frontera”. Una buena escala de desempeño estatal debería poner en la cúspide casos como el sueco, el francés y el noruego, y en el piso, casos como Congo y Afganistán, pues ésa es la intuición que inspira todo el ejercicio. Las fallas *de jure* al menos no deberían estar en la cúspide.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia a partir de: [http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=229&Itemid=366](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=366)  
[http://www.carleton.ca/cifp/app/ffs\\_ranking.php](http://www.carleton.ca/cifp/app/ffs_ranking.php)  
[www.systemicpeace.org/Global%20Report%202008.pdf](http://www.systemicpeace.org/Global%20Report%202008.pdf)

Los ejercicios clasificatorios que dimanan de los índices de mal desempeño, en su abrumadora mayoría, incumplen estos criterios, salvo los de frontera. Las listas de fallas separan muy mal, con casi cualquier criterio razonable. Como establece la crítica de Cammack, tampoco garantizan un mínimo de confiabilidad, estabilidad y predictividad.



## DEFINICIONES Y CONSECUENCIAS

La crítica de Cammack correctamente identifica como fuente de problemas lo que podríamos llamar la “orientación por las consecuencias”. Los estudiosos, preocupados principalmente por fenómenos como la migración masiva, las violación igualmente masiva de los derechos humanos, la apertura de ventanas de oportunidad al terrorismo y las posibles externalidades –en términos económicos, de seguridad, etc.– que tendría que asumir la comunidad internacional en su conjunto por las fallas estatales, meten en un mismo saco como indicador de ellas fenómenos tan distintos como guerra civil, recortes a la democracia, genocidios, etc. Es decir, todo fenómeno normativamente indeseable y/o que produzca externalidades negativas para la comunidad internacional es identificado como indicador de falla.

Lo que revelan estas prácticas es que los índices, en la medida en que no sólo definen sino que constituyen la realidad, tienen su propia economía política. Esto es fácil de ilustrar. El Banco Mundial, por ejemplo, creó su propio índice –Low Income Countries Under Stress Index–,<sup>22</sup> que tenía como uno de sus criterios clave la evaluación de las políticas del país dado.<sup>23</sup> Una variable importante en el índice era el nivel de compatibilidad entre las políticas gubernamentales y las recomendaciones del Banco Mundial.<sup>24</sup> Ahora bien; no sólo no se ha probado empíricamente que la docilidad en el área de la política económica sea un antónimo de falla; el propio banco ha probado distintas recetas, pero establece que lo “no fallido” en cada año era aprobar aquella que estaba vigente. Hasta 2006, el banco –según su propia versión– se había negado a hacer públicos los datos que alimentaban su índice, pero lo utilizaba como herramienta clave para proporcionar los respectivos fondos, una práctica que, a propósito, muestra que es mejor no tomar los índices a la ligera.<sup>25</sup> En suma, las consecuencias políticas y económicas del ejercicio clasificatorio eran enormes, lo que influía sobre el ejercicio mismo. Parte de la falla consiste en que alguien relevante lo declare a uno fallido.<sup>26</sup> El banco se tardó en reconocer el punto.<sup>27</sup> Esto, por supuesto, no afecta sólo al banco o a

una familia de actores. Como dijo un estudioso africano: “Noam Chomsky (2006) definió a un Estado fallido como aquel en el que el Estado central es tan débil o inefectivo que tiene poco control práctico sobre buena parte de su territorio. Con esta definición y declaración, el uso del término para un país es generalmente controversial y, cuando se hace desde un lugar con autoridad, puede tener consecuencias geopolíticas significativas”.<sup>28</sup>

Pero la clasificación por consecuencias no solamente es severamente endógena (lo que puede producir distorsiones aún mayores de las que estaba señalando). Es, simplemente, mala ciencia, en realidad una forma derivada de analogía. El país A se parece al país B porque ambos tienen guerra. Por tanto, los meto en un mismo cajón. Hace mucho tiempo sabemos que esto no funciona muy bien. La clasificación por analogía (peor aún, por analogía funcional) está superada en todas las disciplinas que han llegado a un mínimo grado de madurez. Las aves y los murciélagos tienen alas, que cumplen la misma función, pero NO pertenecen a la misma categoría. La guerra puede adquirir significados distintos en un contexto (digamos, Congo) o en otro (Estados Unidos a mediados del siglo XIX). La orientación por las consecuencias genera asimismo la máxima confusión entre variables asociadas (eventualmente, causales) y definicionales. Por ejemplo, al incluir guerras civiles en la definición de falla estatal, el estudio de la CIA no está sugiriendo –como podría pensarlo algún lector desprevenido– que ellas producen las fallas. Ciertamente, no son condición ni necesaria ni suficiente para ellas, ni para los colapsos. Hay guerras civiles sin colapso (Colombia), y colapsos, al menos *de jure*, sin guerra civil (Albania, Checoslovaquia). En la otra dirección, históricamente la abrumadora mayoría de los Estados modernos se formó alrededor de las guerras (*cfr.* infra). Hay casos en los que por lo menos se considera razonable ver la guerra civil como un momento asociado al despeque para el desarrollo.<sup>29</sup>

En fin, las consecuencias más visibles en la coyuntura pueden no ser el mejor indicador de desempeño estatal. Orientarse por lo más visible puede generar pérdidas de brújula. Por ejemplo, el macroestudio financiado sobre fallas estatales en el que participaron varias estrellas de las ciencias sociales norteamericanas, como Ted Gurr, hace una larga discusión conceptual sobre qué pueda

22 Relacionado con el CPIA, que es la medida estándar del Banco.

23 World Bank Evaluation Group (2006).

24 Paradójicamente, el propio banco admitió que muchas de estas políticas merecían ser reconsideradas.

25 Tema operativo pero también cognitivo.

26 Conexión con el tema de la democracia y de Skocpol y con la definición de *jure* de soberanía.

27 Entre esta afirmación y el relativismo radical hay un mundo de diferencia.

28 Akintokunbo Adejumo (2008). Nótese que Akintokunbo Adejumo, sin embargo, comete el mismo error al criticar una definición por sus consecuencias hipotéticas.

29 De manera notable, pero no únicamente, Estados Unidos; Moore 1966.

significar el término, para después desembocar en una operación basada en la accesibilidad de datos. Como no hay buenos datos sobre lo que realmente es el concepto, entonces medimos otra cosa como si fuera el concepto.<sup>30</sup>

## LOS ÍNDICES Y LA TEORÍA

Nos encontramos en el tema con la siguiente situación incómoda. Las teorías relevantes que tenemos no son muy útiles para establecer prescripciones de política. Por otra parte, las prescripciones tienen una guía teórica débil, y se orientan por analogías y síntomas, una receta segura para el fracaso analítico. Las dificultades comienzan con lo siguiente. Ninguna teoría sería en ciencias sociales nos permite establecer que las guerras son en general destructivas para el Estado. Ciertamente, perderlas puede generar catástrofes y colapsos –un punto fuerte del análisis de Skocpol (1970) sobre las revoluciones– pero el Estado moderno tal como lo conocemos es hijo de una intensa actividad bélica (Tilly 1995; Giddens 1987). Éste es uno de los pocos cuasi consensos de las ciencias sociales contemporáneas, y veo muy difícil derribarlo. ¿Cómo casa esto con el efecto invariablemente negativo que se imputa a las guerras en los índices?

A esto se puede contestar de dos maneras. Primero, una cosa eran los esfuerzos de expansión europeos en los albores de la modernidad, y otra cosa es la inestabilidad endémica en el Tercer Mundo. En la actualidad, no es claro en lo más mínimo que las guerras fortalezcan a los estados. Segundo, una cosa son las guerras entre naciones y otra las civiles. Ninguno de estos dos contraargumentos se ha explorado en profundidad, y sospecho que hay buenas razones para que ello sea así: no son tan poderosos como aparecen a primera vista. Es verdad que hoy en día el contexto internacional es bien distinto, pero dadas ciertas condiciones los Estados aún pueden lanzar actividades militares en gran escala que los favorecen. El ejemplo evidente son las invasiones, a las que el mundo académico, erradamente, no ha encontrado particularmente interesantes. Estos eventos, muy a la Skocpol, pueden resultar decisivos para la fortaleza de algunos Estados y para la debilidad de otros.<sup>31</sup> En cuanto a la noción de que los conflictos civiles son de naturaleza esencialmente distinta a los internacionales, habría que probarla a la vista de las tesis de Tilly y Giddens,<sup>32</sup>

cosa que no se ha hecho, entre otras razones, porque muchas de las guerras europeas de las que habla Tilly comenzaron, o se plantearon por alguna de las partes, como civiles. En la otra dirección, es obvio que nadie quisiera prescripciones políticas guerreristas: en efecto, sí vivimos en otra época, en donde hay una conciencia humana universal (Finnemore 2003), límites objetivos a las aventuras bélicas, etc. Esta contradicción se podría resolver si supiéramos distinguir unas guerras de otras. Pero esto no ocurre en el mundo de los índices. Por ejemplo, en los índices de invasiones no se distinguen siquiera las grandes de las pequeñas. En Gutiérrez y González (2009) se sugiere que ello genera grandes distorsiones en los ejercicios estadísticos.<sup>33</sup>

Si el tema de la evaluación del papel de la violencia en la construcción del Estado está abierto, también lo está el de la democracia. La democracia desempeña un papel crucial en esta discusión, por tres razones. Primero, su quiebra casi invariablemente está considerada como parte *definicional* del concepto de falla. Segundo, incluso si esto se relajara, seguiría siendo importante verla como un *correlato* de la falla. En efecto, es de interés vital saber cuánto y cómo se asocian las fallas estatales y la democracia en el mundo de hoy. Es algo que pocos han explorado, y que no se puede abordar si se incorpora la falta de democracia como parte definicional de falla. Nótese que hacerlo no parece muy preciso, ni en una perspectiva histórica ni contemporáneamente. Estados como China y Singapur parecen funcionar bien –aunque no de manera muy democrática–, mientras que Filipinas y Colombia, ciertamente más abiertos, tendrían muchas más debilidades en dimensiones centrales de capacidad estatal, como el monopolio de la violencia, la fortaleza burocrática y la capacidad creciente de provisión de bienes a la población. Se podría alegar que éstos son casos extremos, los *outliers* de los economistas, pero ello no es así. Como en el análisis de Przeworski sobre el desarrollo, la democracia no parece estar asociada ni a los éxitos ni a los fracasos, sino distribuirse aleatoriamente entre ellos. Parece que tendremos que admitir que hay democracias que se desempeñan bien y otras mal. Para aquellos que se apegan a definiciones estrictamente normativas de democracia, dicha admisión puede resultar repugnante.<sup>34</sup> En realidad, es deseable

y movilizar a la población civil. ¿En qué sentido son las civiles *en este particular* distintas de las otras?

33 Básicamente, los llena de ruido, inundándolos con pequeños eventos como persecuciones en caliente, que son tratados como si equivalieran a la guerra de Vietnam.

34 Pero nótese que dicha repugnancia no tiene mucha razón de ser, pues las operaciones de democracia existentes son básicamente for-

30 Ver la crítica de Di John en este número monográfico.

31 Ver Gutiérrez y González (2009).

32 Las guerras obligan a cobrar más impuestos, fortalecer la burocracia

y permite avanzar la discusión en tres sentidos. Primero, evaluar empíricamente cómo están constituidas las democracias “realmente existentes”, y clases específicas de ellas (por ejemplo, las que son producto de la “tercera ola”). Segundo, hallar correlaciones entre democracia y otros diseños/resultados/procesos políticos y sociales. Si partimos del supuesto, agradable y políticamente correcto pero ingenuo, de que “todas las cosas buenas vienen juntas” (Hirschman 1977), nunca podremos abocar tal tarea. Tercero, encontrar por qué algunas democracias funcionan bien o mal, y en el contexto de nuestra discusión volver a unir dos polos analíticamente separados pero que de manera “natural” se presentan juntos: Estado y régimen político.

Ahora bien, es tan ahistórico suponer que la democracia siempre está asociada a fortaleza estatal como ignorar que hoy en día sí podría ser un importante componente de ella, por dos vías. Primero, la endogeneidad. En la medida en que la legitimidad internacional de los Estados pasa por una caracterización creíble de su régimen como democrático, un déficit en esta dimensión puede significar hoy un deterioro tangible de la soberanía. Segundo, el hecho de que el único modelo viable de Estado moderno con el que contamos en la actualidad sea el de democracia liberal: el abandono de ésta es un salto al vacío. Tercero, las democracias que funcionan bien lo hacen muy bien, es decir, están en el escalón superior de desempeño estatal.

La discusión sobre la democracia remite a una más general, a saber, la teoría desde la que se mira la falla estatal. ¿Es posible conformarnos con el corazón hobbesiano-weberiano de la definición de Estado, o necesitamos algo más? Es una pregunta cuya contestación no está muy clara en la literatura asociada a los índices. Pero cualquier respuesta debe desechar el supuesto erróneo de que todas las cosas buenas vienen juntas, entre otras muchas razones porque puede dar origen a falacias de composición. Esto es lo que se observa en numerosos índices. Sus constructores simplemente no parecen haber notado que a) obtener la característica deseable X puede impedir adquirir otra, también positiva, y b) obtener la característica X, en principio deseable, puede resultar contraproducente (o simplemente imposible) si todo el mundo también alcanza X. Por ejemplo, USAID utiliza el término “Estados frágiles” para el “amplio

rango” “de Estados que fallaron, que están volviéndose fallidos o que se están recuperando” (USAID 2005). Al mismo tiempo, la *Fragile States Strategy* de USAID, que dimana de ahí, y que hace énfasis en factores de seguridad, políticos, económicos y sociales, tiene cuatro prioridades interrelacionadas: a) aumento de la estabilidad; b) mejoras en la seguridad; c) reformas políticas e institucionales; d) desarrollo de capacidades institucionales. Aparentemente, no les ha pasado por la cabeza que empujar reformas institucionales significativas y aumentar al mismo tiempo la estabilidad puede no ser posible.<sup>35</sup>

### AMBIGÜEDAD INTRÍNSECA

Tengo la sospecha de que todos los anteriores problemas se hubieran podido resolver con algo más de cuidado, prestando más atención a las dimensiones de tiempo y espacio —que habitualmente desaparecen en las modalidades más crudas de imperialismo económico—, y recurriendo de manera más sistemática a la opinión experta. Sostendré en esta sección, empero, que la construcción de índices enfrenta un problema de “ambigüedad intrínseca”, que afecta, aunque de manera diferencial, a distintos tipos de indicadores políticos. Cuando hablo de ambigüedad intrínseca me refiero a problemas de codificación y operación que son irreducibles.

Comienzo con la observación obvia de que hay expresiones difíciles de operar. Por ejemplo, el índice del Banco Mundial tiene entre sus criterios de fragilidad estatal las “malas políticas”.<sup>36</sup> A menos que uno quiera caer en un relativismo banal, es claro que hay, en efecto, buenas y malas políticas. ¿Pero quién va a ser el juez que las distinga? No hay muchas esperanzas de encontrar consensos entre la opinión experta.<sup>37</sup> Además, el juicio a menudo depende del horizonte temporal. A veces lo que parecía terrible hoy, dentro de cinco años es razonable, y viceversa. Esto es particularmente crítico con respecto a reformas en gran escala, que pueden *parecer* la antesala de una fractura irreversible pero que, de tener éxito, son el prerequisite del proverbial salto cualitativo. Esto se podría llamar “el efecto Lincoln”, y ciertamente no está restringido a un país o a una región geográfica. Hirschman alguna vez señaló que sin excep-

males, y la codifican como un conjunto de reglas que regulan la competencia electoral, como lo hace Polity. Es inconsistente adherirse a una visión normativa de la democracia y a la vez usar a Polity como un contador de democracia.

35 De hecho, el desarrollo de la capacidad institucional también puede crear enormes problemas. Esto lo sabemos al menos desde la publicación del *best seller* de Huntington (2006).

36 Ver también las definiciones barrocamente enredadas de “buen gobierno” que plagan la literatura sobre falla estatal. Por ejemplo, Grindle (2007).

37 Sobre todo a medida que uno se aleja de la política económica. En éste pudo haber en algún momento un cuasi consenso, pero ya se resquebrajó.

ción las grandes reformas civilizadoras que finalmente se llevaron a cabo estuvieron a punto de llevar a la destrucción al país donde tuvieron lugar.

El problema no se reduce a juicios difíciles, que se tienen que dar sin la perspectiva histórica correspondiente. Aún peor es el carácter inevitablemente “marcado”<sup>38</sup> de las definiciones en ciencias sociales y en particular en política. Para ilustrar el punto, acudo a *Polity*, por ser una de las bases de datos más cuidadosamente administradas y trabajadas. *Polity* está muy por encima de la mayoría de índices de fallas estatales, que por lo demás se apoyan frecuentemente en ella. Veamos ahora cómo define uno de sus términos (“autocracia institucionalizada”) en su libro de códigos. Resalto los modificadores con bastardilla:<sup>39</sup> “El ‘régimen autoritario’ en el discurso político occidental es un término peyorativo para una clase muy diversa de sistemas políticos cuyas propiedades *comunes* son una falta de competencia *regularizada* y de preocupación por las libertades políticas. Utilizamos el término más neutro ‘autocracia’ y lo definimos operativamente en términos de la presencia de un conjunto de características políticas distintivas. En su forma *madura*, las autocracias restringen *agudamente* o suprimen la participación política. Los jefes del Ejecutivo se escogen a través de un proceso regularizado de selección dentro de la élite política, y una vez en el poder lo ejercen *con pocas* restricciones institucionales. La mayoría de las autocracias modernas también ejercen un *alto* grado de intervención sobre la actividad económica y social, pero consideramos esto una función de la ideología política y de la voluntad [*choice*], no como una propiedad definicional. Los socialdemócratas también ejercen *niveles relativamente altos* de intervención. Preferimos dejar la cuestión abierta a la investigación empírica sobre cómo autocracia, democracia e intervencionismo estatal han covariado en el tiempo” (Marshall, Jagers y Gurr 2007).

Es claro que estamos lejos aquí de las clasificaciones estilo benevolencia celeste. Hay un esfuerzo explícito por evitar sesgos,<sup>40</sup> y por apuntalar bien la definición. Una vez más: sólo un relativismo más bien inane se negaría a reconocer que el libro de códigos de *Polity* está dando criterios para captar un fenómeno muy importante de la

realidad política. ¡Pero cuán lejos todavía está de sentar las bases para una codificación razonablemente estable! Ofrece tres criterios, de los cuales solamente dos son válidos (porque uno no cumple el principio básico de separación: en efecto, hay socialdemócratas mucho más intervencionistas que, digamos, Hugo Chávez). De los dos que quedan, se ofrecen descripciones difusas con fronteras mal definidas. Los modificadores empeoran la situación, pues lo que para una persona es “poco” para otra es “mucho”; y si uno está construyendo una base de datos tiene que establecer criterios que sobrevivan al cambio en el tiempo, el espacio, etc. ¿Quién no consideraría hoy una restricción aguda a la participación política limitar el derecho al voto a los varones? Sin embargo, ésa era la situación de Suiza hasta bien entrada la década de los setenta del siglo XX, y nadie propuso considerarla una autocracia (tampoco *Polity*, que de manera más bien inconsistente le da notas muy altas en esos años). Los codificadores de *Polity* deben convertir estas generalidades en una cadena de ceros y unos (0 si es no autocracia, 1 si lo es) o en escalas (digamos, de 1 a 10, de acuerdo con la intensidad de presencia del fenómeno). La proposición de que diferentes codificadores produjeran diferentes códigos (salvo en los casos extremos) parece difícil de rebatir.<sup>41</sup> Ahora, póngase el lector en el predicamento de crear un modelo probabilístico que asocie falla estatal con autocracia. La inestabilidad clasificatoria va a incidir severamente sobre la calidad de la inferencia, máxime si se tienen en cuenta los estudios que sugieren que muchas de las conclusiones de los modelos probabilísticos en ciencia política son inestables frente a cambios muy pequeños (Hegre y Sambanis 2006).

No sólo las definiciones están llenas de modificadores, sino que tienen fronteras “naturalmente” borrosas. Nótese que en este sentido los índices cumplen muy bien las condiciones de frontera –nos clasifican bien a Congo y a Noruega– pero no es claro si lo hacen sobre los casos intermedios. De hecho, lo que no es claro es qué nos predicen sobre los casos intermedios. Y esto me lleva al último punto que trato aquí, absolutamente crucial pero poco atendido, el del orden. Construir una escala o una clasificación binaria a partir de una base de datos de muchas variables implica partir del supuesto, *siempre* implícito en la literatura y en los formalismos correspondientes, de que existe un orden total entre los objetos que se van a comparar (países/año en este caso).

38 Traduzco aquí como “marca” o “modificador” el término técnico *linguistic hedge*.

39 Las traducciones son mías. Acudiendo a la página web de *Polity*: <http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm>, el lector se puede convencer de que el problema de los modificadores es igualmente serio en inglés y en español.

40 Cosa que no se encuentra en otras bases de datos.

41 De hecho, *Polity* reconoce las dificultades que ha tenido en este particular (este reconocimiento sólo refuerza la impresión de que constituye una de las mejores bases de datos).

Este supuesto es natural en el mundo de la economía, porque tiene una unidad básica de conteo a la que se puede reducir todo.<sup>42</sup> Esa unidad básica no tiene por qué existir en otros mundos (Gutiérrez 2009a). Por ejemplo, si estoy pensando en democracia puedo no querer intercambiar seguridad por libertad. Más allá de cierto umbral, la operación es inconmensurable: una unidad adicional menos de libertad (correlativamente, de seguridad) tiene un valor negativo infinito. En términos clasificatorios, esto se expresa en las dificultades de traducir conceptos que se diseñaron para definir órdenes parciales a términos de un orden total. Y es precisamente por ello que los índices se comportan tan mal en los casos intermedios; a veces sus resultados parecen ser un puro artefacto metodológico. Si comparamos a Filipinas y Singapur, el primero es mucho más abierto pero mucho menos seguro. En Colombia hay más competencia política que en Venezuela, pero más violencia letal contra la oposición. Estos regímenes, en el mundo conceptual en que fueron formulados (la base de datos), son técnicamente incomparables, porque ninguno domina al otro en todas las dimensiones. Sin embargo, en las escalas hay que volverlos comparables. Dicho de otra manera, mientras que el supuesto de orden total se mantenga implícito, constituye una seria deformación del concepto que supuestamente está operando.<sup>43</sup> Hay que pensar en métodos de agregación multicriterio que tengan en cuenta inconmensurabilidades a partir de un cierto umbral (Yager 2007), y avanzar en otras direcciones.

Resumen: los índices tienen en la actualidad muchos problemas. Los básicos son dispersión conceptual, confusión de variables causales y definicionales, clasificación por consecuencias, endogeneidad, dificultades para captar la ambigüedad intrínseca, y el supuesto implícito de orden total.

Y sin embargo... Estos índices son la única fuente de información agregada sobre todos los Estados que existen y su evolución. No sólo apuntan a un problema específico de enorme trascendencia política y analítica, sino que contienen una promesa crucial: dar una mirada global al estado-del-Estado en el mundo, y producir herramientas para poder evaluarlo empíricamente. Ésa es una promesa de enorme poder, y haríamos mal en abandonarla.

42 Dinero o, si se quiere ser menos *naif*, útiles de Von Neuman.

43 Creo que ésta es una de las muchas razones por las que se ha erigido la nefasta muralla china entre métodos cuantitativos y cualitativos.

## ¿COLOMBIA?

En este contexto, ¿cómo se ve Colombia? Al hacer cualquier evaluación, es importante tener cuidado en separar las dimensiones definicionales de las causales. Al definir el cáncer, se habla de la proliferación maligna de las células, de las causas (fumar) o de las consecuencias (crisis familiar) hipotéticas.<sup>44</sup> Como se ha sugerido en las secciones anteriores, la definición debería incluir básicamente los tres aspectos canónicos de la estatalidad, esto es, el grado en que se ejerce el monopolio de la fuerza, la capacidad burocrática y al alcance territorial del Estado, dejando por fuera causas o consecuencias hipotéticas (que se deben evaluar empíricamente por separado).<sup>45</sup>

Así, pues, desde la perspectiva definicional, ¿cómo ha evolucionado el Estado colombiano en los últimos años? En principio, creo que ha aumentado significativamente su presencia territorial; *manu militari*, es verdad, pero como en otras trayectorias esto podría ser el comienzo de una secuencia en la que la presencia se va expandiendo gradualmente (me parece que ésta era precisamente la visión oficial en los últimos dos gobiernos). En cambio, el desempeño en las otras dos dimensiones críticas es mucho más complejo y, hay que decirlo, turbio. La guerrilla fue acorralada, y es posible que esté acercándose a un punto crítico de desmoronamiento, y los paramilitares se desmovilizaron. Pero el costo de esto fue la toma del aparato del Estado, en los niveles municipal, departamental y nacional, por parte de los paramilitares, la proliferación de bandas emergentes, y una catástrofe regulatoria del Estado que podría ser el síntoma de un debilitamiento a largo plazo de nuestra capacidad burocrática. Un muy buen reflejo de este proceso se encuentra en el reciente libro coordinado por Claudia López (2010).

¿Cómo evolucionará esta situación? Para hacer alguna clase de pronóstico, hay que dirigir los ojos hacia los potenciales variables causales. Apoyándose en la literatura existente, podría sugerirse que hay tres importantes variables que podrían predecir la falla estatal: democracia limitada, desarrollo desbalanceado (básicamente, niveles de desigualdad muy altos) y criminalización.<sup>46</sup>

44 Para detalles de la argumentación, ver Gutiérrez et. al. 2010.

45 Para una discusión que arriba a una conclusión parecida, mostrando además que las teorías clásicas del Estado encuentran en estas tres dimensiones un área de intersección, ver Wetherly (2005).

46 Ver Gutiérrez 2001. Ésta es una conjetura verbal, que tendría que ser corroborada con un modelo estadístico, o con estudios de caso escogidos por medio de un diseño de investigación explícitamente formulado.



Colombia parecería cumplir de manera eminente las tres condiciones. Comencemos con el régimen político. El lugar –en términos de democracia– que le corresponde históricamente al país en el contexto latinoamericano está por ser evaluado; ciertamente, en muchos períodos fue bastante más abierto que el promedio. Por otra parte, desde la década de 1980, en paralelo con las transiciones democráticas en todo el subcontinente, en Colombia aumentaron bruscamente los índices de violencia y las acciones de narcos, guerrillas y paramilitares. Hoy por hoy, si nos atenemos a las dimensiones clave establecidas por Tilly para evaluar el nivel de democracia, Colombia se desempeña bien desde el punto de vista de la competencia, ha empeorado en el terreno de los pesos y contrapesos, y sigue exhibiendo registros deplorables en cuanto a protección.

Los niveles de desigualdad de América Latina son los peores del mundo, casi con cualquier medida, pero aun así Colombia está entre los países que peor se desempeñan en el subcontinente (con el agravante de que seguramente esto sí sea histórico). Si hay alguna parte en la que la expresión “deuda social” tenga sentido es aquí. Por último, constituimos el país más afectado por la articulación de un enorme mercado global ilegal y la consiguiente proliferación de la criminalidad organizada. No debe extrañar, pues, que en los diversos índices de falla estatal que existen, Colombia invariablemente esté en primer lugar entre los países latinoamericanos, y globalmente en un punto bastante alto (ver el Cuadro 1). Esto podría cambiar con la desestabilización de México por parte del narcotráfico, pero no necesariamente porque Colombia haya mejorado mucho.

**Cuadro 1.** Índices principales

Nombre del índice	Institución que lo crea-promueve	Dimensiones	Cobertura	Rango de tiempo	Página web
Failed States Index	Fund for Peace and Foreign Policy	1. Social, 2. Política, 3. Económica.	177 países	2005-2008	<a href="http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=229&amp;Itemid=366">http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=229&amp;Itemid=366</a>
Failed & Fragile States Country Indicators	Carleton University Canada	1. Gobernabilidad, 2. Económica, 3. Seguridad y crimen, 4. Desarrollo humano, 5. Demografía, 6. Medio ambiente.	192 países	Cinco fases: empezando en 1998	<a href="http://www.carleton.ca/cifp/app/ffs_data_methodology.php">http://www.carleton.ca/cifp/app/ffs_data_methodology.php</a>
LICUS - Low Income Countries Under Stress	World Bank	(a) Gestión económica; (b) Políticas estructurales; (c) Políticas para la inclusión social y la equidad (d) Gestión del sector público y de las instituciones.	75 países	Desde 2002	<a href="http://web.worldbank.org/website/external/bancomundiañ/extppspanish/extstrategiesspanish/extilicusspanish/0..contentMDK:20619811~menuPK:1308520~pagePK:64171531~piPK:64171507~theSitePK:1308492,00.html">http://web.worldbank.org/website/external/bancomundiañ/extppspanish/extstrategiesspanish/extilicusspanish/0..contentMDK:20619811~menuPK:1308520~pagePK:64171531~piPK:64171507~theSitePK:1308492,00.html</a>
Fragile States Strategy	USAID	Seguridad, política, económica, social.	162 países	No produjo resultados	<a href="http://www.usaid.gov/policy/2005_fragile_states_strategy.pdf">http://www.usaid.gov/policy/2005_fragile_states_strategy.pdf</a>
Political Estability Ask Force	CIA	Guerras revolucionarias, guerras étnicas, regímenes adversos, cambios, genocidios y políticas.	Todos los casos reportados de los cuatro tipos de falla (eventos sucedidos)	1955-2002	<a href="http://globalpolicy.gmu.edu/">http://globalpolicy.gmu.edu/</a>
State Weakness Index	Brookings	Política, economía social, seguridad.	141	2007	<a href="http://www.brookings.edu/reports/2008/02_weak_states_index.aspx">http://www.brookings.edu/reports/2008/02_weak_states_index.aspx</a>
State Fragility Index	Center for Global Policy, Mason University	Política, economía social, seguridad.	162	1995-2007	<a href="http://www.systemicpeace.org/policy/polity4.htm">http://www.systemicpeace.org/policy/polity4.htm</a>

Fuente: elaboración propia.



Veo difícil poner reparos a la descripción general de Colombia como país extremadamente desigual, semidemocrático, y con un serio problema de criminalidad. Las dificultades comienzan cuando se quiere avanzar en tres direcciones. La primera es típicamente clasificatoria, al tenor de lo que se discutió en secciones anteriores. Aunque Colombia cumple con los criterios para estar claramente en la “zona de riesgo”, ¿hasta qué punto se puede asimilar con casos en los que el Estado ha cesado completamente de cumplir sus funciones? Aquí se ve la relevancia del problema de que los índices de mal desempeño estatal, tal como están construidos, funcionan realmente bien sólo en los extremos. La segunda se relaciona con la evaluación de la evolución del país, un tema directamente político pero ineludible. Hay que tratarlo con distancia, evitando afirmaciones facciosas. ¿Estamos saliendo de la zona de riesgo, o hundiéndonos en problemas insolubles? Obviamente, como lo subraya USAID, un criterio central para calificar cualquier Estado es saber si está entrando o saliendo de la crisis; necesitamos saber el signo de la primera derivada.<sup>47</sup> Es claro que el Estado colombiano se ha fortalecido sustancialmente en diversas áreas. Esta afirmación tiene validez tanto en una perspectiva histórica larga<sup>48</sup> como en la corta duración. Por ejemplo, uno de los descubrimientos tardíos de las élites políticas colombianas fue la necesidad de inversión en seguridad. Ésta fue baja –de hecho, increíblemente baja– durante un largo período, hasta 1998.<sup>49</sup> Se puede suponer que parte de esto tuvo que ver con pereza fiscal, y parte con un complejo conjunto de circunstancias que llevó a algunos sectores de las élites económicas (sobre todo las rurales) a privilegiar la provisión privada de seguridad sobre la pública. Como resultado del aumento del gasto, es razonable suponer que la intensidad del conflicto haya disminuido; con todas las glosas técnicas que se puedan hacer, que no son irrelevantes.

Por otra parte, la penetración de la criminalidad en el aparato estatal no parece haber sido controlada; al contrario, hay evidencias de que los grupos criminales han obtenido una cuota real de poder, reconocida más o menos abiertamente.<sup>50</sup> El fenómeno de la parapolítica –que no sólo ha afectado al Congreso, sino a diversas agencias

estatales, incluidas las de seguridad– es prueba fehaciente de ello. El problema tiene una doble dimensión. Por una parte –y éste es uno de los pocos consensos con los que contamos en la interpretación del conflicto colombiano–, las economías ilegales alimentan el conflicto. Esto tiene una fuerte corroboración cuantitativa. Por ejemplo, a partir de cierto umbral de presencia de la economía ilegal es muy difícil encontrar un país que no haya vivido conflicto armado.<sup>51</sup> Por otra, la penetración del Estado por parte de los criminales pone a éstos en situación privilegiada para lanzar ofensivas. En realidad, dicha aserción debe ser matizada: la penetración del Estado por los criminales *reduce* los incentivos para utilizar la violencia,<sup>52</sup> y a la vez *incrementa* sus efectos cuando los criminales sienten que es menester acudir a ella. En ese sentido, la articulación de los Estados contemporáneos con redes ilegales puede generar períodos relativamente prolongados de estabilización, que sin embargo no necesariamente son sostenibles.

Tampoco muy democráticos. Esto pone sobre el tapete una pregunta que se ha convertido en punto de referencia del debate público colombiano. ¿La democracia se ha abierto o se ha cerrado? Una vez más, el propio discurso gubernamental, durante un período, argumentó a favor de algunos cierres controlados: sacrificio de libertad, en aras de la seguridad. No creo que se pueda poner en cuestión que históricamente ha habido en Colombia competencia genuina. Pero los pesos y contrapesos característicos de las democracias maduras han sufrido un debilitamiento ya severo, entre otras cosas por las especificidades de los procesos de reforma constitucional/institucional de los últimos años.<sup>53</sup>

Las disposiciones de la Constitución de 1991, junto con la acción rutinaria de la justicia, han tenido el defecto de ir desmontando las exclusiones categóricas institucionalizadas, lo cual se ha reflejado en el aumento de la competencia y la diversidad. El gran talón de Aquiles del régimen político colombiano, desde hace varias décadas, es la protección. Opositores y líderes sociales enfrentan riesgos severos, anormalmente altos. La argumentación oficial ha consistido en que el conflicto colombiano es complejo, y en que no se pueden achacar los crímenes al Estado sino a las proverbiales fuerzas

47 De hecho, también de la segunda. ¿estamos ante una caída libre o ante un empeoramiento gradual? ¿Contemplamos un mejoramiento acelerado o en el margen?

48 Ver Uricoechea (1968).

49 Ver Gutiérrez, Acevedo y Viatela (2007).

50 Se podría contraargumentar, empero, que esto ya lo habían conquistado hacía años.

51 Esto es distinto de decir que las insurgencias son una pura excrecencia del narcotráfico. El único contraejemplo que me viene a la cabeza es Bolivia.

52 Éste es el punto de Snyder (2000).

53 En la Constitución de 1991, muchos de los controles al Ejecutivo estaban basados en períodos cruzados, para que el jefe del Estado no pudiera nombrar a su juez. Con la aprobación de la reelección, este mecanismo dejó de funcionar.

oscuras. Con la desmovilización de los paramilitares, ha habido una mayor toma de responsabilidad, que indica también un movimiento hacia la apropiación de la función del soberano. El argumento ahora es que, aunque la situación sigue siendo grave, ha mejorado. Hay algunas áreas en donde la afirmación no puede ser discutida: los secuestros, por ejemplo. En cuanto al desplazamiento, las cosas podrían ser muy distintas. En otros casos, los datos no son lo suficientemente buenos para establecer la tendencia. Más aún, no sabemos muy bien si los mejoramientos –de haberse producido– sean sostenibles.

Más allá de este análisis, el verdadero problema probablemente consiste en que la “semidemocracia” constituye lo que Elster (1992) llamó una “trampa de equilibrio de alto nivel”. Es apenas un óptimo local, pero es costosísimo salir de él, tanto “a derecha” como “a izquierda”. Como los costos de moverse son tan altos, no se desemboca ni en una dictadura abierta ni en una democracia prototípica. En nuestro país ha habido en los últimos años tanto tendencias autoritarias como resistencia organizada a pagar la seguridad con la moneda dura de la libertad, pero el desenlace final es un cambio, que en perspectiva resulta simultáneamente gradual y claro, del régimen político.<sup>54</sup> Todo esto se mantiene en pie a pesar de que los pesos y contrapesos hayan mostrado, contra los escépticos, su gran poder y arraigo en el país, al negar la posibilidad de segunda reelección a un presidente caudillista que gozaba de enorme popularidad.

La evaluación con respecto de la inequidad es más fácil. La situación ya es tan mala que probablemente sea imposible un empeoramiento radical. Pero sabemos a ciencia cierta que las cosas no han mejorado. La actual administración ha sido regresiva en varios temas fundamentales. En muchos casos el discurso ideológico detrás de ciertas políticas –por ejemplo, la flexibilización laboral– terminó no casando con la evidencia, pese a lo cual las políticas no se reajustaron. El tema crítico de la propiedad sobre la tierra es otro buen ejemplo.

Ahora bien: el caso colombiano podría considerarse desde un punto de vista más riguroso, separando variables como democracia de la definición de fragilidad estatal, y reduciendo ésta a sus componentes weberianos.<sup>55</sup> Una de las ventajas de este acercamiento, muy en consonancia con el argumento clásico de Przeworski *et*

*al.* (2000), es que una definición parsimoniosa permite captar la manera en que covarían variables clave, en nuestro caso, fragilidad y democracia. Desde el punto de vista de su desempeño en las tres dimensiones captadas por la definición clásica de Estado –monopolio de la violencia, alcance territorial, fortaleza burocrática–, Colombia constituye un caso clásico de “desempeño desigual”, con serios problemas históricos en el establecimiento del monopolio de la violencia y la ocupación del territorio, pero con una burocracia funcional y en muchos casos bastante por encima que el promedio de países con igual nivel de desarrollo. En la última década, seguramente nos encontramos con la siguiente interesante evolución: se avanzó en el establecimiento del monopolio de la violencia, pero a costa de ceder control territorial a agentes ilegales que lograron capturar una parte sustancial del sistema político.

## CONCLUSIONES

Este artículo arguye que, pese a que muchos de los problemas clasificatorios que exhiben actualmente los índices de desempeño estatal son idiosincrásicos, hay un núcleo duro al que es necesario prestar atención. A la vez, sugiere que el esfuerzo de evaluación agregada y de escalafonamiento del desempeño estatal no sólo tiene sentido creciente en el mundo contemporáneo sino que puede llegar a ser un instrumento comparativo muy útil para comprender los casos individuales. Dicho de otra manera, la opción de compararnos con muchos casos –lo que por necesidad tiene que pasar por algún formalismo– potencia la capacidad de comprendernos a nosotros mismos. De alguna manera, pues, planteo que la solución es a la vez imposible y necesaria. En realidad, la disyuntiva no se puede establecer en términos tan dramáticos: digamos simplemente que es difícil y deseable.

La situación actual es la siguiente. Nos hallamos muy lejos de tener un escalafón consistente de Estados, en cualquier sentido razonable, y los problemas conceptuales básicos están sin resolver. En esencia, la cuestión gira alrededor de los siguientes problemas. En primer lugar, la especificación de las dimensiones fundamentales de la falla estatal. En segundo lugar, la tensión dinámica entre objetivos analíticos y políticos. Es obvio que el estudio del tema –como el de las guerras civiles, etc.– está y tiene que estar interrelacionado con el de la formulación de adecuadas políticas públicas (nacionales e internacionales). En asuntos que involucran el destino y sufrimiento de millones de seres humanos es improbable que prospere el arte por el arte. Sin embargo, los

54 Gradual NO quiere decir inocuo.

55 Esto es precisamente lo que hace nuestro grupo de investigación con el índice que ha desarrollado en el marco de Crisis States Programme, y que se presentó en Londres en mayo de 2010.

objetivos que se consideran políticamente correctos y deseables pueden resultar analíticamente inviables. Más aún, la incapacidad de tener en cuenta los efectos políticos indirectos de las preferencias normativas puede distorsionar todo el análisis. En tercer lugar, el problema de la relación entre variables definicionales y causales. En la (abrumadora) mayoría de los estudios sobre Estados fallidos se confunden unas con otras. El usuario final de los índices, poco atento a esta clase de problemas, saca conclusiones inadecuadas. Por ejemplo, muchos índices incluyen como criterio central de identificación de falla estatal la existencia de una guerra civil, y a menudo se salta a la conclusión, también entre los especialistas, de que las guerras civiles *causan* las fallas estatales. Este salto es injustificado lógicamente y empíricamente (*cfr. supra*). En cuarto lugar, hay toda una economía política asociada a los índices. Por último, existe un serio problema de ambigüedad intrínseca (fronteras borrosas, definiciones marcadas,

supuesto sin sustentar de orden total) sin resolver; de hecho, básicamente sin aceptar. De todos los problemas, el último es el más difícil y el más interesante.

Lo que hemos ganado con los índices es la capacidad de observar cada caso en el contexto más general posible. Uno de los ejercicios más fuertes metodológicamente –aunque hay que advertir que comparte todas las “fallas” que he señalado en las secciones anteriores– establece que las fallas estatales están relacionadas con “semidemocracia”,<sup>56</sup> desarrollo desequilibrado (básicamente, desigualdad extrema) y alto nivel de presencia de criminalidad organizada. No se necesita ser un lince para advertir que, siguiendo estos criterios, Colombia está en la zona de alto riesgo. Sin embargo, no nos sirven para emitir un veredicto agregado muy bueno sobre su lugar en la escala de Estados (estática), ni sobre hacia dónde está evolucionando (dinámica) (ver Cuadro 2). ❧

**Cuadro 2.** Países de Latinoamérica en principales indicadores de falla para el año 2007

País	Failed States Index - Foreign Policy/Fund for Peace	Failed & Fragile States - Carleton Country indicators	State Fragility Index - Center for Global Policy
Argentina	150	144	123
Belice	114	115	–
Bolivia	59	82	54
Brasil	117	116	109
Chile	159	158	126
Colombia	33	77	70
Costa Rica	140	151	–
Cuba	77	110	152
Ecuador	73	79	55
El Salvador	92	99	92
Guatemala	60	51	62
Haití	11	8	32
Honduras	94	65	75
México	102	114	113
Nicaragua	72	67	80
Panamá	131	128	103
Venezuela	79	84	91
Perú	85	100	65

Fuente: Elaboración propia a partir de: [http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=229&Itemid=366](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=366) • [http://www.carleton.ca/cifp/app/ffs\\_ranking.php](http://www.carleton.ca/cifp/app/ffs_ranking.php) • [www.systemicpeace.org/Global%20Report%202008.pdf](http://www.systemicpeace.org/Global%20Report%202008.pdf)

56 Una asociación descubierta tempranamente por Schick (1996).

## REFERENCIAS

1. Akintokunbo, Adejumo. 2008. *Is Nigeria really a failed state?*, <http://www.nigeriansinamerica.com/articles/2469/1/Is-Nigeria-Really-A-Failed-State/Page1.html>. (Recuperado el 18 de mayo de 2008).
2. Borges, Jorge Luis. 1952. El idioma analítico de John Wilkins. En *Otras inquisiciones (1937-1952)* [segunda edición]. Buenos Aires: Editorial Sur.
3. Boyssou, Dennis, Marc Pirlot, Alexis Tsoukias y Philip Vincke. 2006. *Evaluation and Decision Models with Multiple Criteria. Stepping Stones for the Analyst*. Nueva York: Springer.
4. Buzan, Barry. 1991. *People States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
5. Cammack, Diana, Dinah McLeod, Alina Menocal y Karin Christiansen. 2006. *Donors and the "Fragile States" Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice*. Londres: ODI - JICA.
6. Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
7. Cormack, R. M. 1971. A Review of Classification. *Journal of the Royal Statistical Society* 134, No. 3: 321-367.
8. Elster, Jon. 1992. *El cambio tecnológico. Investigaciones sobre la racionalidad y la transformación social*. Barcelona: Gedisa.
9. Finnemore, Martha. 2003. *The Purpose of Intervention. Changing Beliefs about the Use of Force*. Nueva York: Cornell University Press
10. Giddens, Anthony. 1987. *The Nation-state and Violence*. Londres: Polity Press.
11. Goldstone, Jack A. 2003. *Political Instability Task Force Phase IV Findings*. Reporte presentado en la conferencia del Woodrow Wilson International Center for Scholars, noviembre 18, en Washington, Estados Unidos.
12. Gibbon, Edward. 1998. *The Decline and Fall of the Roman Empire*. Londres: Wordsworth Editions Ltd.
13. Grindle, Merilee. 2007. Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review* 25, No. 5: 533-574.
14. Gutiérrez, Francisco. 2001. Inequidad y violencia política: una precisión sobre las cuentas y los cuentos. *Análisis Político* 43: 55-75.
15. Gutiérrez, Francisco. 2009a. *The Quandaries of Coding and Ranking: Evaluating Poor State Performance Indexes* [Crisis States Working Paper Series, No. 58]. Londres: Crisis State Research Centre (LSE).
16. Gutiérrez, Francisco. 2009b. La gran transformación. En *Mercados y armas. Conflictos armados y paz en el período neoliberal*, eds. Francisco Gutiérrez y Ricardo Peñaranda, 13-42. Bogotá: La Carreta.
17. Gutiérrez, Francisco y Andrea González. 2009. *Force and Ambiguity: Evaluating Sources for Cross-National Research. The Case of Military Interventions* [Crisis States Working Papers Series, No. 5]. Londres: Crisis State Research Centre (LSE).
18. Gutiérrez, Francisco, Tatiana Acevedo y Juan Manuel Viatela. 2007. *Violent Liberalism? State, Conflict, and Political Regime in Colombia, 1930-2006* [Crisis States Working Papers Series, No. 19]. Londres: Crisis State Research Centre (LSE).
19. Gutiérrez, Francisco, Diana Buitrago, Andrea González y Camila Lozano. 2010. *Measuring Poor State Performance. Problems, Perspectives, and Paths Ahead*. Londres: LSE/UKAid.
20. Hegre, Håvard y Nicholas Sambanis. 2006. Sensitivity Analysis of Empirical Results on Civil War Onset. *Journal of Conflict Resolution* 50: 508-535.
21. Hirschman, Albert. 1977. *Salida, voz y lealtad*. México: Fondo de Cultura Económica.
22. Huntington, Samuel. 2006. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
23. López, Claudia (Ed.). 2010. *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Editorial Debate.
24. Marshall, Monty, Keith Jagers y Robert Gurr. 2007. Polity IV Project: Dataset User's Manual. *Polity IV Project: Political Regime and Transitions: 1800-2007*, <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> (Recuperado el 10 de julio de 2009).
25. Moore, Barington. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Londres: Penguin Press.
26. Parsa, Misagh. 2000. *States, Ideologies and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
27. Przeworski, Adam, Michael Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development. Political Institutions and Well Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
28. Schock, Kurt. 1996. A Conjunctural Model of Political Conflict. *Journal of Conflict Resolution* 40, No. 1: 98-133.

29. Skocpol, Theda. 1970. *State and Social Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
30. Snyder, Jack. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. Nueva York: Norton.
31. Tilly, Charles. 1995. *European Revolutions 1492-1992*. San Francisco: Blackwell Publishing.
32. Uricoechea, Fernando. 1968. *Modernización y desarrollo en Colombia, 1951-64*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
33. United States Agency for International Development (USAID). 2005. *Fragile States Strategy*. Washington: USAID.
34. Walter, Gerard. 1958. *La ruine de Byzance*. París: Ed. Albin Michel.
35. Wetherly, Paul. 2005. *Marxism and the State. An Analytical Approach*. Nueva York: Palgrave.
36. World Bank Evaluation Group. 2006. *Engaging with Fragile States*. Washington D.C.
37. Yager, Ronald. 2007. Aggregation of Ordinal Information. *Fuzzy Optimization and Decision Making* 6, No. 3: 199-221.
38. Zartman, William. 1995. *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Londres: Lynne Rienner.

#### **PRENSA CONSULTADA**

39. Fund for Peace & Foreign Policy. 2006. Failed States Index. *Foreign Policy*, 25 de abril.