



¿CIUDADANOS DE UN ESTADO FRACASADO?

Por Eduardo Posada Carbó

No es la primera vez. Ni será la última.

En esta ocasión, sin embargo, no fue simplemente una referencia aislada a Colombia como “estado fracasado”, sino la inclusión en un índice internacional, donde el país aparece entre los de más alto riesgo de fracasar: en el número 14, precedidos de Corea del Norte, Ruanda, Afganistán, Haití y Liberia – en ese orden -. Nos seguirían Zimbabwe, Guinea, Bangladesh y Burundi.

La tabla fue elaborada por una entidad investigadora independiente, Fund for Peace, y la prestigiosa revista de la fundación Carnegie, *Foreign Policy*, donde apareció publicada, a partir de 12 indicadores de inestabilidad - tales como desplazamientos internos, ilegitimidad estatal, desarrollo inequitativo, violaciones de derechos humanos o provisión de servicios públicos -.ⁱ Tras examinar las distintas variables, el Fund for Peace y *Foreign Policy* han producido un *ranking* de “estados fracasados” que presentan como “el perfil de nuevo desorden mundial del siglo XXI”, en el que se nos confunde con sus más destacados protagonistas.

¿Somos o estamos en vías de ser uno de esos “estados fracasados”? ¿Si no lo somos, por qué académicos, tanques de pensamiento, y revistas de peso internacional insisten, una y

otra vez, en clasificarnos como tales? ¿Cómo reaccionar ante publicaciones como las de *Foreign Policy*?

Por lo pronto, nuestro hasta hace poco Embajador en Washington, Luis Alberto Moreno, hizo lo que suelen hacer quienes están en su cargo: dirigir una carta al director de la revista, señalando las razones que sirven para mostrar las equivocaciones del índice respecto de Colombia. Hizo lo que le correspondía. Y la carta está bien argumentada, como para encabezar la correspondencia que provocó el informe de *Foreign Policy*.ⁱⁱ

Comparto la argumentación general de nuestro gobierno, a través de la carta del Embajador Moreno: no somos un “estado fracasado”, y, lejos de estar en vías de serlo, abundan las señales de mejoramiento positivo en los últimos años. He refutado con anterioridad tales acusacionesⁱⁱⁱ, y me he unido a las voces de quienes han creído oportuno subrayar nuestras fortalezas institucionales antes de seguir en el ejercicio vano de las autoflagelaciones sobre nuestros vicios y debilidades.^{iv}

Sin embargo, leyendo y releendo las cartas suscitadas por la publicación del índice de estados fracasados – además de nuestro Embajador, responden sus colegas de Perú y República Dominicana, un funcionario de la ONU en Costa Marfil (el país más crítico de la lista), el administrador de la agencia estadounidense para el desarrollo internacional (USAID), un profesor de la American University de Washington y, finalmente, el Fund for Peace -, me pregunto si no es necesario reconsiderar nuestras actitudes frente a publicaciones como la citada de *Foreign Policy*.

¿Cómo responder, pues, al señalamiento internacional de que somos un Estado fracasado?

* * * * *

No tengo una respuesta definitiva, pero sugeriría cuatro líneas de acción: tomarse el tema más en serio; hacer un examen más detenido de los indicadores del estudio citado; adoptar una diplomacia más imaginativa; y no dejar la reacción en manos exclusivas del gobierno.

Tomarse el tema más en serio.- Aunque parezca de Perogrullo, mi primera sugerencia es reconocer que estamos frente a una preocupación hoy central de la comunidad internacional. Un breve repaso al libro más reciente de Francis Fukuyama – *State building. Governance and the World Order in the 21st Century* (Cornell University Press, 2004) -, sirve para ilustrar el punto.

Desde su prefacio, Fukuyama subraya que “construir Estados” se ha convertido en el asunto “más importante para la comunidad internacional porque los estados débiles o fracasados son la fuente de muchos de los problemas más serios del mundo”. El propósito de su libro es precisamente explorar formas posibles para fortalecer las instituciones estatales, un área llena de incógnitas, limitaciones y dilemas.

Su punto de partida es aclarar la aparente confusión alrededor del papel del Estado tras los procesos de liberalización de las décadas pasadas.

Fukuyama no dice aquí nada novedoso, pero, en lenguaje claro y sencillo, su análisis es útil para orientar el debate. Es crucial apreciar la distinción entre fortaleza (*strength*) y tamaño (*scope*): la esencia estatal se encuentra en la primera y no en la segunda. Lo que distingue a los Estados modernos y exitosos es su posibilidad de imponerse (*enforcement*): “la capacidad final de enviar a alguien uniformado y en armas para forzar

a la gente a cumplir con las leyes del Estado”. No se trata de una prerrogativa ilimitada, puesto que la “tarea de la política moderna ha sido domesticar el poder del Estado.... Y regularizar el ejercicio del poder bajo el imperio de la ley”. El desafío no es sólo encontrar un justo medio, sino entender bien las dimensiones de fortaleza que se le exigen al Estado. Una cita de Milton Friedman muestra además cómo distinguidos pensadores liberales alcanzaron a subvalorar el tema: “estaba equivocado” – Friedman admitió, “el imperio de la ley es probablemente más básico que la privatización”.

Buena parte del libro de Fukuyama está dedicado a identificar las condiciones que permitirían a los Estados exitosos, o a la llamada comunidad internacional, colaborar a los Estados débiles en fortalecer aquellas instituciones que los harían viables. Y les dedica significativa atención a las distintas perspectivas que hoy estarían legitimando nuevas formas de imperialismo sobre los “Estados fracasados”. Para efectos de este artículo, quisiera destacar apenas dos puntos de su análisis.

Primero, por más esfuerzos de colaboración internacional, sólo una demanda interna vigorosa por reforzar las instituciones sería la garantía para que los Estados débiles o fracasados superen sus problemas. Y segundo, los principios de soberanía estatal y no-intervención han dejado de ser determinantes en la construcción del orden mundial. Fukuyama advierte que esta tendencia es anterior a la administración Bush: el “intervencionismo humanitario” de comienzos de la década de 1990 sentó las bases para “extender un poder *de facto* imperial sobre los “Estados fracasados” del mundo”, un poder que en “nombre de los derechos humanos y de la legitimidad democrática” se siente no “sólo con el derecho sino con la obligación de intervenir” dondequiera estén las señales del fracaso estatal.

Gústenos o no, es fundamental entonces saber apreciar bien esa realidad del orden mundial, cuyos destinos escasamente puede influir un país subdesarrollado como Colombia. Y reconocer, como se desprende del libro de Fukuyama, que “la debilidad de los Estados es un tema nacional e internacional de primer orden” (Y “nacional”, en su contexto, alude a los países poderosos como los Estados Unidos).

Examinar los indicadores del Fund for Peace y Foreign Policy.- No basta con protestar contra la tabla de “Estados fracasados”, y reclamar nuestras fortalezas institucionales, el funcionamiento estable de la economía, o las señales de mejoras recientes en las tasas de homicidio y secuestro para convencer a esas, u a otras entidades internacionales, que no somos un “Estado fracasado”.

Tal respuesta, como una primera reacción, es quizá apropiada. Pero es necesario además hacer el examen de todos esos indicadores y comprobar, uno por uno, qué tan errados son y cómo hemos venido evolucionando en la solución de esos problemas allí especificados, tanto frente a nuestro pasado como al de los otros países que allí figuran a nuestro lado. Y es que, al argumentar que contamos con fortalezas institucionales para salir adelante, nunca se ha pretendido tapar el sol con las manos: nuestros problemas son sumamente graves y serios como para ser complacientes. Sería necio no admitir los vacíos de Estado en muchas áreas y territorios de la nación. En efecto, el programa de seguridad democrática de la Administración Uribe tiene como objetivo central llenar esos vacíos.

El objetivo de ese ejercicio no debería ser simplemente refutar a unas entidades como Fund for Peace y *Foreign Policy*. Debería tener las ambiciones de identificar prioridades y medir resultados en ese contexto internacional que condiciona cada vez más nuestro

desarrollo. Y debería servir como una muestra más de compromiso serio e inteligente con la comunidad internacional dispuesta a colaborarnos en la enorme tarea de resolver nuestros problemas.

Una diplomacia más imaginativa.- La diplomacia colombiana funciona mucho mejor de lo que concederían sus críticos. Pero si su funcionamiento es óptimo en algunas áreas, en otras es muy poco efectivo y hasta de pronto inexistente.

Esta observación está basada más en impresiones que en algún estudio sistemático sobre la materia. Y mi impresión es que en la diplomacia tradicional – aquella de las relaciones bilaterales entre Estados, o multilaterales en los organismos internacionales -, el país puede mostrar resultados satisfactorios, evidentes además, por ejemplo, en el apoyo continuado de los Estados Unidos al Plan Colombia, en haber conseguido en varias ocasiones la secretaría general de la Organización de Estados Americanos, o en el reciente liderazgo colombiano en el Banco Inter-Americano de Desarrollo. Pero las relaciones internacionales de cualquier país involucran cada vez más a un mundo no restringido a los Estados o los organismos multilaterales. Algunos le llaman “sociedad civil global” – esa comunidad internacional más allá de las fronteras estatales, llena de organizaciones no gubernamentales, ONGs, donde precisamente el Estado colombiano sigue encontrando por lo general resistencias, incluso hostilidades.

Existen en esa comunidad internacional estrechas interconexiones entre los tanques de pensamiento, la comunidad académica y las ONGs que tendrían que ser mejor apreciadas. No tengo espacio aquí para desarrollar el punto. Sólo quisiera señalar un aspecto común a todos que me parece fundamental: la difusión de conocimiento que en un momento

dado tiene la comunidad internacional sobre los problemas colombianos responde a ritmos de tiempo distintos a los que manejan los gobiernos, que tal vez no se alcancen a percibir entre nosotros.

Obsérvese, por ejemplo, la respuesta de Fund for Peace al reclamo del Embajador Moreno: según Fund for Peace, Colombia puede tener algunos atributos de una democracia estable, pero “una tercera parte del país permanece bajo control de los rebeldes”; en áreas bajo su control, operan como “estados dentro del estado”, proveyendo necesidades básicas y servicios públicos a ciudadanos desconectados de Bogotá”. ¿Permanece una tercera parte del país bajo control de los rebeldes? ¿Lo estuvo alguna vez? Cualesquiera sean nuestras respuestas, lo cierto es que se trata de un lugar común muy arraigado en medios internacionales. ¿Cómo llegó a arraigarse? Supongamos que fue cierto en algún momento del pasado; y supongamos también que como resultado de los esfuerzos modernizadores del ejército la situación hoy es otra: ¿Cuándo y cómo el Estado colombiano logrará entonces que aquella percepción sea reemplazada por una más fiel a la situación actual?

No tengo tampoco respuestas. Pero aventuro una hipótesis.

La difusión de ese tipo de conocimiento está en últimas condicionada por la producción académica, que marcha a ritmos lentos y pausados. Desde que un artículo se somete a la consideración de una revista académica, hasta su publicación, pasa un período bastante prolongado. Los tanques de pensamiento intentan, claro está, producir con más agilidad, pero quienes allí trabajan – sobre todo entre los más serios -, tienen muy en cuenta lo que publican los profesores universitarios – quienes además educan al grueso de los que se incorporan a las ONGs. Y me temo que la ignorancia, las suspicacias y hasta resistencias

en la comunidad académica internacional hacia el Estado colombiano siguen siendo por lo general enormes. Es en estas áreas – en la de los tanques de pensamiento, las universidades y las ONGs -, donde estaría haciendo falta una diplomacia más imaginativa.

* * * * *

Dejo mi cuarta reflexión como conclusión: *no dejar la respuesta en manos exclusivas de los gobiernos.*

El que se nos perciba o no como “Estado fracasado” no debe ser una preocupación única de los gobiernos de turno. Debe ser, claro está, un tema de esos que suelen clasificarse como “política de Estado”. Como tal, las fuerzas del gobierno y oposición tendrían que acordar líneas conjuntas de acción frente a la comunidad internacional.

Sin embargo, al sugerir que la respuesta no debe quedar en manos exclusivas de los gobiernos, tengo en mente a las distintas organizaciones de la sociedad civil, ante todo a la tarea que deberían desplegar tanques de pensamiento en estrecha vinculación con círculos académicos. Por lo menos por una sencilla razón: la falsa noción del “Estado fracasado” no sólo afecta a los gobernantes del momento, sino a toda la ciudadanía en su conjunto. Es imposible medir con exactitud la pérdida de credibilidad de cualquier nación – y por lo tanto de sus nacionales -, como resultado de hacer parte de aquella clasificación. Pero sería un error ignorar cómo, en mayor o menor medida, la vida de los colombianos se ve afectada por esa noción – percibida o real -, que nos convierte en ciudadanos de un “Estado fracasado”.

Por más imaginativa que sea nuestra diplomacia, las declaraciones de los representantes del Gobierno y del Estado – de cualquier Gobierno y de cualquier Estado -, siempre se

recibirán con la sospecha natural de provenir de agentes interesados. Se requiere, pues, de un mayor trabajo sistemático de instituciones independientes del gobierno, capaces de entablar comunicaciones constructivas con esa comunidad internacional aquí aludida, que desborda las fronteras tradicionales de los Estados.

Como respuesta inmediata, por lo menos, deberían organizarse – si no se han hecho ya –, cuerpos de investigadores que escrutinen los datos utilizados por el Fund for Peace y *Foreign Policy*, e identifiquen los errores o aciertos de ese *ranking* de “Estados fracasados”. Más allá de esa u otra publicación, los tanques de pensamiento y las universidades tendrían que promover mayores niveles de preocupación por la noción central de “Estado fracasado” en la política internacional contemporánea. No sólo como forma de corregir percepciones internacionales erradas, sino, más fundamental aún, para lograr un fuerte consenso social sobre aquellas áreas donde se requiere un Estado más fuerte, en los términos de Fukuyama, y propiciar entonces esa demanda ciudadana interna necesaria para consolidar con buenos éxitos las debidas reformas.

[Octubre de 2005]

Referencias bibliográficas

ⁱ “The failed states index ranking”, *Foreign Policy*, Julio-Agosto de 2005, en www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3100

ⁱⁱ “A failed index?”, *Foreign Policy*, Septiembre-Octubre de 2005, p.4.

ⁱⁱⁱ Véase mi artículo “Sobre los estados fracasados”, en www.ideaspaz.org

^{iv} Véase el libro de Fernando Cepeda Ulloa, ed., *Fortalezas colombianas* (Bogotá, 2005). Véase también mi ensayo “Colombia’s Resilient Democracy” en *Current History* (Febrero 2004).