



## EL “ESTADO FRACASADO” Y SUS CIUDADANOS

Por Eduardo Posada Carbó

Recién se publicó el segundo índice anual de los “Estados fracasados”, preparado por el tanque de pensamiento Fund for Peace y la revista *Foreign Policy*. Por segunda vez consecutiva, Colombia apareció allí en la categoría crítica -“roja” - de vulnerabilidad estatal, aunque nuestra posición mejoró unos puntos y, en el cuadro general, ocupamos ahora el puesto 27 en vez del 14<sup>i</sup>.

Si juzgamos por el debate en la prensa, el que se nos siga clasificando como “Estado fracasado” no parece preocupar mucho a la opinión pública colombiana, ni a quienes diseñan políticas públicas - con algunas contadas excepciones<sup>ii</sup>. En un artículo anterior aquí, sugerí la necesidad de tomarse el tema en serio, a través del examen sistemático de los indicadores del Fund for Peace y *Foreign Policy*, de una diplomacia más imaginativa, y de una actitud más proactiva de la llamada sociedad civil.<sup>iii</sup> Ante la nueva publicación del índice anual de los “Estados fracasados” creo que es oportuno insistir en este llamado.

\* \* \* \* \*

Importa de antemano subrayar que el índice se publica en una revista de enorme prestigio, *Foreign Policy*, editada por el Carnegie Endowment for International Peace, en Washington, sede también de sus socios en este trabajo, el tanque de pensamiento Fund for Peace.

Es imposible precisar con exactitud el impacto de este tipo de publicaciones. *Foreign Policy* anota que la metodología que sirve de base al índice (Conflict Assessment Assessment System, CAST) es utilizada por los gobiernos, el sector militar, la empresa privada, las multinacionales, y los educadores con una variedad de propósitos. Los autores del estudio, claro está, tienen interés en atribuirle significado y valor al índice. Aún así no debería despreciarse su posible repercusión en esos mismos campos identificados por *Foreign Policy*.

Hay que reconocer además que ni *Foreign Policy* ni el Fund for Peace han sido los únicos en clasificar a Colombia como “Estado fracasado”. Desde hace ya varios años, la referencia a nuestro país como Estado “fallido”, “colapsado”, o “fracasado” se volvió un lugar común entre periodistas, académicos, y analistas en tanques de pensamiento<sup>iv</sup>. La novedad del índice publicado por *Foreign Policy* se encuentra en su naturaleza estadística y anual, con lo cual se confrontan los avances o retrocesos del país, en diversas áreas.

Los autores del estudio definen a los Estados fracasados como aquellos que han perdido el “control físico de su territorio o el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza”. Otras características de tales Estados serían la “erosión de la autoridad legítima en las decisiones colectivas, la inhabilidad de proveer servicios públicos en niveles razonables, y la inhabilidad de interactuar con otros Estados como un miembro pleno de la comunidad internacional”.

El interés del índice se encuentra en el esfuerzo por llegar a una definición cuantificable, a partir de doce indicadores sociales, económicos y político-militares: presiones demográficas, población desplazada o refugiada, hostilidad entre grupos, fuga de capital humano, desarrollo inequitativo, crecimiento económico, legitimidad estatal, servicios públicos, derechos humanos, aparato de seguridad, fragmentación de

las élites e influencia externa. El estudio de *Foreign Policy* y Fund for Peace también examina si los Estados cuentan con las condiciones para sostener su seguridad: una competente fuerza policial, una burocracia profesional, un sistema judicial independiente que garantice el imperio de la ley, unas fuerzas armadas profesionales y un liderazgo capaz al frente del Ejecutivo central. Los autores especifican que el índice no es una predicción sobre el colapso de los Estados sino una medida de la vulnerabilidad de los Estados ante el posible colapso o las situaciones de conflicto.

El índice del 2006 incluyó unos 148 Estados, un incremento sustancial sobre los 60 incluidos en el primer índice en el 2005. Los países africanos se destacan entre los más vulnerables - Sudán, el Congo y Costa de Marfil han ocupado, aunque en distinto orden, los primeros lugares. El único país Latinoamericano entre los primeros diez es Haití. El siguiente país más vulnerable en nuestro continente es Colombia (27), después de Ruanda, Sri Lanka y Etiopía. Los otros países Latinoamericanos figuran en el índice muchos después de Colombia, fuera de la línea crítica, aunque dentro de considerados márgenes de “peligro”: República Dominicana (48), Bolivia (56), Nicaragua (59), Cuba (62), Ecuador (63), Venezuela (64), Perú (69), México (85), Paraguay (87), Jamaica (97) y Brasil (101).

\* \* \* \* \*

Hay que registrar la mejora de Colombia en el índice - tanto en el lugar (del 14 al 27) como en el puntaje (de 95 a 91.8) -.

La mejora en el puntaje se debió en buena parte al avance significativo en la economía (de 7.1 a 3.2), aunque también se reconocen mejoras leves en presiones demográficas, fuga de capital humano, desarrollo inequitativo, legitimidad del Estado, derechos humanos e influencias externas. Respecto del 2005, la publicación sugiere

empeoramiento en los indicadores de población desplazada, hostilidad de grupos, servicios públicos, y aparato de seguridad, mientras el indicador de fragmentación de las élites se mantiene en el mismo alto nivel de 9.2.

Con la información disponible, no es posible saber cómo los autores llegaron a esas cifras, pero un breve anexo sobre Colombia ofrece algunas pistas. Por ejemplo, el empeoramiento en servicios públicos se debería a combates con las FARC que, como resultado, habrían dejado a sectores de la población sin acceso adecuado a los servicios públicos. El pésimo indicador en el aparato de seguridad reflejaría que, “en los territorios bajo su control, la guerrilla y los paramilitares actúan como fuerzas de seguridad”.

Las cinco instituciones claves para salir adelante reciben en general una evaluación esperanzadora: “buena” respecto del liderazgo del Ejecutivo y la burocracia; “moderada” respecto de las fuerzas armadas, la policía y el sector judicial. El anexo sobre Colombia reconoce la popularidad del Presidente Uribe por sus iniciativas para terminar el conflicto y el impacto favorable de su política económica. Sin embargo, señala que “a pesar de su popularidad [el Presidente] no es considerado como el representante legítimo de la porción de la población quien apoya a las fuerzas revolucionarias que controlan aproximadamente una tercera parte del territorio colombiano”. También se reconoce el profesionalismo del Ejército, la Policía, el sector judicial y otros sectores del Estado, pero se anotan comportamientos condenables que habrían afectado su valor institucional.

No es mi propósito cuestionar detenidamente la veracidad de cada indicador del índice - ni estaría en condiciones, por la falta de información ofrecida en la publicación -. Sin embargo, sí es posible señalar algunas dudas e interrogantes que

podrían servir de base a un examen más sistemático sobre la posición colombiana en el índice de los “Estados fracasados”.

Me limito a unos cuantos ejemplos.

Tómese el indicador “group grievance” que se describe también como “Legado de búsqueda de venganza de grupo”, o “paranoia de grupo”. ¿Cómo se pueden comparar los niveles de hostilidad entre grupos ampliamente representativos de poblaciones polarizadas (por motivos étnicos, religiosos o culturales), con casos como el colombiano, cuando los “grupos” en armas no representan grandes porcentajes de la población? ¿Cómo explican los autores del índice el empeoramiento en este indicador, frente a la desmovilización de las AUC y los acercamientos para un posible diálogo entre el gobierno y el ELN? ¿Cómo explican el deterioro drástico del indicador de “aparato de seguridad”, cuando siguen cayendo en forma tan significativa los índices de homicidio y secuestro?

Dado el arraigado lugar común, entre nuestros formadores de opinión y académicos, sobre la “ilegitimidad del Estado”, no me sorprende el mal puntaje que se nos da<sup>v</sup>. Pero sería bueno saber cómo llegan a ese indicador en una materia tan compleja, y por qué estaríamos tan cerca de la ilegitimidad de Haití, o por qué sería nuestro Estado más ilegítimo que el de Afganistán o Liberia. Más cuestionable me parece la pésima calificación (9.2) que se nos da por la supuesta “fragmentación de las élites”. ¿Están nuestra élites casi tan fragmentadas como las de Irak o Sudán, como sugiere el índice; o más fragmentadas que las de Ruanda, Sierra Leona, Venezuela o Perú, como también lo sugiere el índice?

El *Foreign Policy* y el Fund for Peace se equivocan al insistir que las fuerzas revolucionarias “controlan aproximadamente una tercera parte del territorio colombiano” - ¿qué entienden por “control”, y dónde están sus evidencias? -. Por lo

demás, la observación que hace el anexo de Colombia sobre la porción de la población que no consideraría al Presidente como su representante legítimo es tan equívoca como errada, y subvalora los altísimos niveles de popularidad que, a través de sus cuatro años, ha mantenido el Presidente Uribe.

\* \* \* \* \*

Ha sido tradicional entre nosotros reaccionar airadamente ante publicaciones como el índice de los Estados fracasados, y quejarnos por la injusta mala imagen que se perpetúa del país en el exterior con tales publicaciones. O ser indiferentes.

Antes de quejas e iras inconducentes - y, claro, más allá de la indiferencia -, creo que es tiempo de cambiar de actitud. Es posible confrontar la publicación del *Foreign Policy* y del Fund for Peace con material empírico y argumentos razonables para desvirtuar o no los resultados de su estudio. Pero hay que saber apreciar también el valor de esos indicadores que, debidamente ajustados, servirían para hacer seguimiento más fiel al impacto de las políticas públicas en esos problemas de suma gravedad, que exigen prontas soluciones.

Hay que advertir que el índice seguirá publicándose. La información que ambas instituciones recolecten entre mayo y diciembre de este año les servirá para el índice del 2007. Gobiernos, ejércitos, empresas privadas, multinacionales y educadores en el exterior lo seguirán consultando. No es una pueril preocupación con la imagen. Estamos frente a otra de las tantas medidas que el mundo exterior usa para juzgar nuestra posición en la comunidad de naciones y que, de alguna manera u otra, condiciona decisiones que nos afectan.

Insisto que el Gobierno tiene la responsabilidad de cotejar esos indicadores con sus propias cifras, y responder debidamente. Pero los ciudadanos de este

supuesto “Estado fracasado” no podemos permanecer con los brazos cruzados. Organizaciones de la sociedad civil - universidades y tanques de pensamiento - tendrían también que monitorear sistemáticamente a quienes nos monitorean.

*Junio de 2006*

---

### Referencias bibliográficas

<sup>i</sup> El índice puede verse en [www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex2006.php](http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex2006.php). Ver también *Foreign Policy*, Mayo-junio 2006.

<sup>ii</sup> Un recuento documental excepcional fue preparado por Patricia Vásquez Merchán, “Colombia vulnerable”, en su excelente servicio informativo “Colombia en perspectiva”, mayo 22 de 2006. Allí se registra el único escrito de prensa que, al parecer, comentó el índice del 2006 – un editorial en *Portafolio*, “¿Qué tan sólido es el estado colombiano?”, mayo 15 de 2006.

<sup>iii</sup> Eduardo Posada Carbó, “¿Ciudadanos de un estado fracasado?”, [www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org), Serie “Comentarios”, octubre de 2005.

<sup>iv</sup> Véase, por ejemplo, en prensa: artículo de Ana Carrigan en *The New York Times*, marzo 10 de 2002; “Colombia turns right”, *The Irish Times*, mayo 28 de 2002; y artículo de Josef Oehrlein en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*; en revistas académicas: Julia Sweig, “What Kind of War for Colombia?”, *Foreign Policy*, Septiembre-Octubre de 2002; para una visión de un tanque de pensamiento: The Council on Foreign Relations, ed., *Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region* (New York, 2004); para una visión académica: Ann C. Mason, “Colombia State Failure: The Global Context of Eroding Domestic Authority”, (Ponencia en la Conferencia “Failed States”, Florencia, abril 10-14 de 2001. Una crítica al concepto de “Estado fracasado” en su aplicación a Colombia se encuentra en Phillip McLean, “Colombia: Failed, Failing or Just Weak?”, *The Washington Quarterly* (Verano de 2002). Véase también mi artículo “Colombia’s Resilient Democracy”, *Current History*, Febrero de 2004.

<sup>v</sup> Véase mi ensayo *Ilegitimidad del Estado en Colombia. Sobre los abusos de un concepto* (Bogotá: Libros de Cambio/ Fundación Ideas para la Paz, 2003).