

La debilidad del Estado: Mirar a través de otros cristales



David Sogge

64

Working Paper / Documento de trabajo
Julio de 2008

Working Paper / Documento de trabajo

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

La debilidad del Estado: Mirar a través de otros cristales

David Sogge

Julio de 2008

David Sogge es investigador del Transnational Institute, en Ámsterdam. Trabaja como analista independiente especializado en políticas de asistencia y desarrollo, con una vasta experiencia profesional y de investigación en África. Es autor del libro *Compassion and Calculation. The Business of Private Foreign Aid* (1996) (edición en español: *Compasión y Cálculo*, Icaria, 1998), y *Give and take* (edición en español: *Dar y tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*, Icaria, 2004). y de numerosos artículos e informes.

FRIDE es miembro de la Initiative for Peacebuilding
www.initiativeforpeacebuilding.eu

Este documento de trabajo se publica con el apoyo de la Fundación Ford.

Traducción: Berna Wang

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

¿Qué es lo que está en tela de juicio?	2
“El problema”	4
¿Qué indica el fracaso del Estado?	4
Conclusiones sobre “el problema”	6
Problemas de “el problema”	6
Explicaciones perjudiciales	6
¿Hasta qué punto eran sólidos los Estados al principio?	7
Los Estados como blancos para la demolición	7
¿En qué medida permite o impide el contexto mundial?	9
Conclusiones sobre el problema de “el problema”	9
“Soluciones”	10
El nuevo imperio	10
El impulso humanitario	11
¿Funcionan las “soluciones”?	12
Legados de malas ideas	12
Gobernanza sin política	13
Conclusión	14
Bibliografía	15

Considerar el problema:

- En los debates sobre el fracaso del Estado está en tela de juicio la definición de en qué deberían consistir los Estados, en interés de quién deberían funcionar y, por tanto, *para quién* fracasan o triunfan.
- Las explicaciones habituales sobre la debilidad del Estado —en las que se hace hincapié en líderes corruptos y odios primitivos— no son de utilidad, pues tienen más en cuenta los síntomas que las causas.
- La mayor parte de las respuestas oficiales tienen por finalidad solamente contener y no resolver problemas fundamentales.
- Se debe prestar atención a los campos de fuerza mundiales —la migración hacia arriba y hacia fuera de los poderes políticos y la influencia en las élites de poderosos incentivos en el exterior (en detrimento de los ciudadanos y de sus motivos reales de queja a nivel doméstico)— ofrece un medio mejor para comprender la fragilidad del Estado y lo que hay que hacer para contrarrestarla.

Vías de avance:

- Ampliar y agudizar los cristales a través de los que se mira la debilidad del Estado, sobre todo para centrarse en eslabones fundamentales entre políticas territoriales y mundiales.
- Concentrar esfuerzos en los circuitos de incentivos que tienen ante sí los líderes de los Estados frágiles —desde sobornos ilícitos a bienes y servicios militares, pasando por bancos en el exterior y paraísos fiscales— impulsados por las propias leyes y prácticas de Occidente.
- Tener en cuenta que la autorregulación, la «gobernanza privada» y el «soft law» en esos circuitos mundiales continuos son poco prometedores a menos que lleven a unas leyes duras, justiciables y a una aplicación estricta.
- Tomar en serio la democracia y los derechos humanos, no como gritos de guerra que justifican un ataque militar, sino como procesos vitales a largo plazo impulsados por movimientos internos que exigen respeto y los medios para construir contratos políticos y sociales entre los ciudadanos y sus Estados.

*Cada diez años aproximadamente, Estados Unidos necesita elegir un pequeño país sin importancia y arrojarlo contra la pared, sólo para mostrar al mundo que hablamos muy en serio.*¹

Allí afuera, en las tierras interiores del imperio, otro fantasma ha empezado a recorrer Occidente: el Estado que fracasa. Entre los geoestrategas estadounidenses el miedo ha aumentado enormemente. En su *Estrategia de Seguridad Nacional* del 2002, la Casa Blanca sostenía que “Estados Unidos ahora está menos amenazado por Estados conquistadores que por los Estados que fracasan.” El Consejo Nacional de Inteligencia estadounidense, reflejando el consenso de los máximos mandarines del espionaje, ve aproximarse una “tormenta perfecta” de conflicto en ciertas regiones, que ha sido posible por “el continuo predominio de Estados aquejados de problemas e institucionalmente débiles” que derivan en “extensiones de territorio y poblaciones que carecen de un control gubernamental efectivo. Estos territorios pueden convertirse en santuarios para terroristas transnacionales (como Al Qaeda en Afganistán) o para delincuentes y carteles de la droga (como en Colombia).” En conclusión, los amos del espionaje estadounidense predicen para el 2020 un mundo acosado por una “sensación dominante de inseguridad”.²

Al otro lado del Atlántico, las élites políticas parecen igualmente asustadas. Según la *Estrategia de Seguridad* oficial de la Unión Europea, publicada en el 2003, el fracaso del Estado es una de las cinco “amenazas clave” de Europa. El Consejo Económico para la Defensa francés se hizo eco de estos temores al declarar que “no hay más amenazas para nuestras fronteras”, pero ahora “no hay fronteras para nuestras amenazas”.³

¹ Michael A. Ledeen, en Goldberg 2002.

² U.S. National Intelligence Council 2004, p. 14.

³ Le Conseil Economique de la Défense, 2004, *Présentation et programme de travail 2004-2005*. www.defense.gouv.fr/sites/ced/ Gracias a Susan George por esta referencia.

En resumen, se ha evocado una nueva amenaza que ocupa el hueco que dejó el ex bloque soviético. Pero es otro tipo de barbarie. Acechando en los barrios pobres de Mogadiscio o en las zonas tribales de Pakistán, puede que los bárbaros estén muy lejos, pero gracias a las telecomunicaciones de bajo coste y a las porosas fronteras nacionales, en realidad están a las puertas.

Con diversos términos —Estados débiles, Estados frágiles, Estados en crisis, países en peligro de inestabilidad, países de ingresos bajos sometidos a tensión—, la idea del fracaso del Estado ha reunido una importante coalición de intereses. Desde las fábricas de ideas de Occidente —el sistema de ayuda externa, fundaciones filantrópicas, unidades de investigación académicas y centros de estudios militares y de seguridad— sale un caudal cada vez mayor de investigaciones y propuestas de acción.

En el mercado de las ideas, las nociones sobre el fracaso del Estado amplían su cuota entre los consumidores, incluidos consumidores clave del Pentágono, la OTAN, Bruselas y la Secretaría General de la ONU. Pero la idea no se está vendiendo bien en los países no occidentales a los que se refiere, lo que se debe destacar. Después de todo, los ciudadanos de esos países llevan décadas protestando y luchando para poner fin a la mala gobernanza de sus países, la precariedad de los servicios y el desorden público... protestas que entre las potencias occidentales sólo habían provocado un encogimiento de hombros, cuando no una disuasión activa.

En gran parte de todo lo que se dice actualmente sobre los Estados que fracasan se oye un trasfondo revelador de supremacía y condescendencia de Occidente. La intervención imperial ha vuelto a estar de moda. Sin embargo, se suele predicar con adjetivos como "ligeras" o "benignas" y sólo se aplaude si quienes intervienen son potencias occidentales. Algunos observadores propugnan abiertamente la reinstauración del dominio colonial. Gran parte de lo que se dice es manifiestamente reaccionario, pero está llamando la atención hacia problemas reales y fundamentales en países no occidentales: economías polarizadas y endebladas, vidas

precarias, injusticia social, déficits democráticos, servicios públicos deficientes, sistemas de justicia corruptos, violencia delictiva y guerra.

¿Por qué surgen estas condiciones? ¿Por qué se reproducen continuamente? Los Estados, ¿caen o son empujados? Explorar estas preguntas podría sugerir formas de desplazar los términos del debate en direcciones positivas. Como idea con consecuencias graves —como mandatos intrusivos para órganos militares— merece atención y una interpretación.⁴

¿Qué es lo que está en tela de juicio?

En el centro de todo lo que se habla sobre el fracaso del Estado está la definición de en qué deberían consistir los Estados, en interés de quién deberían funcionar y, por tanto, *para quién* fracasan o triunfan. ¿Deberían existir los Estados sobre todo para promocionar a los ganadores de la globalización y vigilar a sus perdedores? ¿O deberían ocuparse principalmente de garantizar mejores oportunidades de vida para todos los ciudadanos? En la actualidad se impone la primera propuesta. La mayoría de los geoestrategas occidentales sostienen que los Estados no occidentales tienen, antes que ninguna otra, la responsabilidad de defender a Occidente y sus intereses; sólo si cumplen esta tarea pueden ocuparse de lo que sucede en su interior.

También están en tela de juicio los poderes para hacer cumplir las normas de pertenencia al orden mundial. Estas normas asignan rangos y privilegios, establecen agendas, definen los problemas y proporcionan las soluciones. Trabajando a niveles más profundos, estas

⁴ Las ideas importan porque pueden constituir intereses. Si los intereses que subyacen tras ellas atraen una coalición suficiente de actores poderosos, pueden convertirse en realidad, conseguir manos y pies. Un destacado teórico de la política internacional, Alexander Wendt, afirma que deberíamos "empezar nuestra teorización sobre política internacional con la distribución de ideas, y en especial de cultura, en el sistema, y después introducir las fuerzas materiales, en lugar de al contrario. La importancia de esto radica en última instancia en las posibilidades percibidas para el cambio social." (Wendt 1999, p. 371).

normas rara vez son cuestionadas, pues son equivalentes al "sentido común", y quien las incumpla o desobedezca puede ser castigado. Una vez que entran a formar parte del lenguaje cotidiano, las normas dan a quienes las respaldan una enorme influencia ideológica, coherentes como son con la observación de que "el instrumento supremo del poder es la definición de las alternativas."⁵

Entre los poderes ideológicos de Washington están aquellos que se ha arrogado para elegir a ciertos Estados y excluir a otros de la sociedad mundial aceptable. Un ejemplo de este juicio imperial apareció en un artículo firmado por la secretaria de Estado Madeleine Albright y publicado en *Foreign Affairs* en 1998. Para su gobierno, las naciones del mundo podían formar parte de una de estas cuatro categorías: miembros de pleno derecho del sistema internacional; los que están en transición, tratando de participar de forma más plena; los que son demasiado débiles o pobres o están excesivamente envueltos en conflictos para participar de un modo significativo; y los rechazan las propias normas y preceptos en los que se basa el sistema.⁶

La última categoría se refiere a los Estados "irresponsables" o "fuera de la ley": Corea del Norte, Siria, el Irak de Saddam Hussein, el Irán de los mulás. Desde entonces, sin embargo, los líderes estadounidenses han simplificado aún más las cosas, insistiendo en que el mundo político está integrado por sólo dos tipos de países: los que cooperan con Estados Unidos y los que no lo hacen; en pocas palabras: los amigos y los enemigos. Para los ideólogos actuales del imperio, es esencial la noción de enemigos.

Para la UE, las medidas destinadas a reforzar la gobernanza y la seguridad de países pobres y lejanos siguen yendo unidas a medidas para promover la seguridad de la propia Europa.⁷ Algunos Estados miembros han intentado mantener las cosas claras y dife-

renciadas, aunque sin mucho éxito hasta el momento. Los enfoques principales de ayuda y seguridad de Europa están subordinados a los que promueve Washington.

Desde 1945, la política internacional ha presenciado algunos cambios progresistas: la adhesión multilateral a ciertas normas universales, incluido el respeto a la libre determinación, la autonomía soberana y la autoestima colectiva. Todo lo que se dice hoy sobre los Estados que fracasan pone estos logros en cuestión, pues se compara a países soberanos con terrenos abiertos que invitan a la entrada y la supremacía. Un Estado fracasado es un territorio de frontera que corre aún más peligro, dado que puede suscitar entre ciertos estadounidenses un impaciente espíritu "dinámico" de activismo en el exterior que recuerda a la conquista mitificada del Oeste americano. Ese activismo puede ir desde la adquisición de regímenes clientes hasta la "intervención humanitaria", la "construcción de naciones" guiada y las guerras pequeñas, ninguna de las cuales respeta demasiado la libre determinación. Para el politólogo británico Mark Duffield, la denominación "Estado fracasado" implica que puede ser colonizado de nuevo bajo la supervisión internacional.⁸

También están en tela de juicio reivindicaciones de beneficios y ventajas estratégicas obtenidos en el control de hidrocarburos, minerales escasos y otros recursos naturales: cosas que despiertan los instintos animales de foráneos poderosos. El hecho de etiquetar un país u otro de "débil" y "que fracasa" puede ser selectivo, algo que ilustra la política mundial del petróleo. Los exportadores de hidrocarburos del Asia Central, el Norte de África y todo el Golfo de Guinea muestran señales reveladoras de desorden, injusticia, criminalización y otros signos de debilitamiento de la autoridad pública, pero estos países estratégicamente importantes apenas ocupan un lugar destacado en los debates oficiales sobre el problema.

⁵ Schattschneider 1960, p. 68.

⁶ Citado en Guyatt 2000, p. 122.

⁷ Youngs 2007.

⁸ Observaciones realizadas en un seminario sobre "Procesos de consolidación de la paz y estrategias del fracaso de los Estados", Centro de Estudos Sociais, Universidad de Coimbra (Portugal), 31 de marzo del 2006.

Por último, están en tela de juicio las reivindicaciones de supremacía entre bloques burocráticos que compiten entre sí. En los lugares donde la retórica sobre el desorden en países no occidentales se manifiesta como amenazas para la seguridad de los intereses occidentales, se erigirán como máximos líderes las instituciones militares y de seguridad. Mientras que si lo que se dice se refiere sobre todo a impulsar el crecimiento económico y las oportunidades de inversión, podría imponerse un bloque de agentes mercantiles respaldados por el Estado. De ahí que esté en tela de juicio la primacía institucional que se refleja en presupuestos, contratos, prestigio y carreras profesionales.

“El problema”

¿Qué hay detrás de la idea de fracaso del Estado y cómo ganó adherencia? Los especialistas y mandarines de la política geopolítica occidentales vienen observando la debilidad y la inestabilidad de los Estados no occidentales por lo menos desde la década de 1950, pero rara vez lo han considerado una gran amenaza. Los pensadores de la Guerra Fría no mostraron mucha preocupación por los Estados disfuncionales. Por el contrario, lo que les preocupaba eran los “gobiernos fuertes, internamente estables”; es decir, los Estados que tendían a estar dirigidos por “gobiernos totalitarios comunistas de un solo partido”.⁹ Los peores panoramas se referían sobre todo a Estados bien ordenados, independientes y autónomos, no a los Estados débiles y aquejados de problemas.

Pero a principios de la década de 1990, durante un *crescendo* de la atención de los medios de comunicación hacia la agitación social en Haití, Nagorno-Karabaj, Somalia y Yugoslavia, la idea de Estados que fracasan comenzó a despegar y a ganar altura. Un puñado de intelectuales públicos sagaces y bien situados de la derecha, representados por el periodista y experto en viajes Robert Kaplan, captó la atención. Las escabrosas observaciones de Kaplan sobre odios aborí-

genes en los Balcanes y el “hombre re-primitivizado” en África atrajeron a un enorme público estadounidense entre el cual había personas situadas en cargos de alto nivel. Todas las embajadas estadounidenses en África obtuvieron copias de su artículo de 1994, “La anarquía que viene”, que pronosticaba un futuro planetario de delincuencia y caos. Se dice que el presidente Clinton pensaba que el artículo era “sensacional”. Al parecer, los textos de Kaplan indujeron al vicepresidente Al Gore a pedir a la CIA que pusiera en marcha un importante esfuerzo de investigación, el Grupo Especial sobre el Fracaso del Estado.¹⁰

Pero hacia finales de la década de 1990, la idea pareció perder impulso. La preocupación oficial por el desorden en países no occidentales disminuyó, igual que la ayuda destinada a ellos. La administración Clinton, convencida de su eficacia neoliberal, permitió que el FMI y el Banco Mundial dirigieran la política sobre los países pobres. Como candidato presidencial en el 2000, George Bush declaró: “Creo que las misiones para construir naciones no merecen la pena”. No merecía la pena molestarse demasiado por lugares oscuros y turbulentos.

Entonces, de pronto, en septiembre del 2001, los líderes de Estados Unidos descubrieron que tenían un punto ciego. Funcionarios y expertos que se habían considerado a sí mismos con petulancia realistas duros que sabían exactamente lo que sucedía en el mundo fueron sorprendidos en posturas enormemente humillantes. Era evidente que esas explicaciones sobre sociedades impulsadas por sus compulsiones primitivas y Estados inexplicablemente disfuncionales no habían servido para nada.

¿Qué indica el fracaso del Estado?

La mayoría de los investigadores intenta identificar tipos, clasificarlos y sugerir explicaciones. Una muestra de los textos de la corriente dominante arroja un número bastante consistente de atributos de fragilidad y fracaso del Estado.

⁹ Kahn y Wiener, 1967, p. 311.

¹⁰ Besteman 2005, p. 239

En las perspectivas más estándares, un Estado fracasa cuando pierde su control exclusivo sobre los medios de coacción. A mediados de 2005, un centro de estudios de Washington, el Fondo para la Paz, ofreció la siguiente definición: "Un Estado está fracasando cuando su gobierno está perdiendo el control físico de su territorio o carece del monopolio del uso legítimo de la fuerza. Otros síntomas incluyen la erosión de la autoridad para adoptar decisiones colectivas, la incapacidad para proporcionar unos servicios públicos razonables y la pérdida de la capacidad para interactuar en relaciones formales con otros Estados como miembro de pleno derecho de la comunidad internacional."¹¹ El principal resultado final de todo esto es que el Estado y la clase política imperante pierden legitimidad y autoridad.

Documentos como la *Estrategia de Seguridad Nacional* estadounidense se concentran no tanto en los indicadores de Estados que fracasan como en lo malo que procede de ellos: "la pobreza, unas instituciones débiles y la corrupción pueden hacer que los Estados débiles sean vulnerables a redes terroristas y carteles de la droga dentro de sus fronteras." El fracaso del Estado en África es una amenaza porque las guerras civiles locales podrían extenderse por la región, y unas fronteras mal vigiladas podrían permitir que grupos terroristas actuaran con libertad. El paradigma gira en torno a la siguiente ecuación: clases peligrosas en entornos inestables agravan las amenazas para la seguridad occidental.

En las explicaciones convencionales, los Estados se colapsan debido a la perversidad de los políticos nacionales, que son corruptos y codiciosos y los que han "exprimido conscientemente las competencias del Estado". El académico estadounidense Robert Rotberg llega a una conclusión típica: "El fracaso del Estado está provocado por el hombre, no es algo meramente accidental ni —fundamentalmente— está causado por factores geográficos, medioambientales o externos. Las decisiones y fallos de los dirigentes han destruido Estados y siguen debilitando las frágiles polí-

ticas que operan en las cúspide del fracaso."¹² Las afirmaciones de que los colapsos pueden derivar de la injusticia y la exclusión sociales son rechazadas. En 1999, el Banco Mundial organizó un importante proyecto de investigación de dos años de duración sobre la economía de las guerras civiles, el delito y la violencia. En conclusiones citadas ampliamente, concluyó que la injusticia social (los "motivos de queja") no explican las guerras civiles; por el contrario, los principales culpables son las personas malas y su conducta delictiva (la "codicia").¹³

Los análisis de la corriente dominante sobre el desorden político se basan en cálculos numéricos para establecer correlaciones estadísticas entre variables extraídas de conjuntos de datos de hechos estilizados como el "fraccionamiento de partidos" o la "libertad", basados en opiniones de expertos. Los resultados son difícilmente inequívocos. Por ejemplo, el Grupo Especial sobre el Fracaso del Estado, consorcio de académicos estadounidenses creado en 1994 por la Agencia Central de Inteligencia, llegó a la poco sorprendente conclusión de que los riesgos de fracaso del Estado son mayores cuando los niveles de vida son bajos y cuando existe un conflicto violento en un país vecino. La *Estrategia de Estados Frágiles* de USAID concluye que la fragilidad del Estado es producto de "acuerdos de gobierno que carecen de eficacia y legitimidad".¹⁴ Resulta difícil imaginar conclusiones más circulares.

Sin embargo, otra investigación nos lleva más allá, simplemente utilizando otras variables. Un estudio del Fondo para la Paz, de Washington, hace hincapié en indicadores de disparidades sociales y abusos contra los derechos humanos y concluye: "Entre los 12 indicadores que empleamos, dos se sitúan sistemáticamente cerca del máximo. El desarrollo desigual ocupa un lugar elevado en casi todos los Estados del índice, lo que sugiere que la desigualdad dentro del Estado —y no meramente la pobreza— aumenta la inestabilidad. La criminalización o deslegitimización del Estado, que

¹² Rotberg 2002, p. 93.

¹³ Véase: <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/civil-conflict.htm>

¹⁴ U.S. Agency for International Development 2005, p. 5.

¹¹ Fund For Peace 2005.

se produce cuando las instituciones del Estado son consideradas corruptas, ilegales o ineficaces, también ocupa un lugar destacado.”¹⁵

Conclusiones sobre “el problema”

Las explicaciones convencionales culpan a los sospechosos habituales: unos líderes despóticos y codiciosos. Las versiones más sutiles hacen hincapié en las divisiones sociales. Pero al final, los Estados que fracasan sólo se pueden culpar a sí mismos de sus infortunios. El problema está “ahí afuera”, y tiene poco o nada que ver con potencias dominantes o el sistema mundial que dirigen. La retórica sobre los Estados que fracasan persiste porque hay numerosos intereses occidentales poderosos y bien financiados —geoestrategas, instituciones militares, agencias de desarrollo y ONG humanitarias— para los que es una bandera muy útil por la que manifestarse.

Problemas de “el problema”

Evidentemente, el público al que están dirigidas —directores de política exterior, caciques militares y expertos que determinan las perspectivas de las élites políticas— se toma muy en serio las explicaciones del problema en las versiones que acabamos de exponer. ¿Son adecuadas las versiones de la corriente dominante del problema? Desde la perspectiva de una política global emancipadora, hay algunas razones para creer que no lo son.

Explicaciones perjudiciales

La retórica de la corriente dominante evita asuntos esenciales sobre los fines y las políticas del Estado. Da por supuesto un tipo ideal preferido por las potencias occidentales. La politóloga estadounidense Susan Woodward concluye que “toda la literatura sobre Estados frágiles o fracasados presupone un modelo

normativo concreto de Estado” que reúne requisitos de sistemas de mercado y normas de “responsabilidad” que determinan las potencias dominantes. Estos requisitos pueden ser muy específicos. Los Estados de determinados países deben promulgar leyes que favorezcan los intereses extranjeros, incluida la venta de servicios públicos a licitadores particulares. Es decir, unos foráneos poderosos están determinando las normas y los criterios de actuación del Estado. Fijan el listón muy alto; mucho más alto que el que tuvieron que superar los Estados occidentales en periodos comparables de su historia.

Como indica además Woodward, el “modelo de consenso” del Estado suele plantearse en los términos técnicamente desinfectados de desarrollo y política de seguridad, no en términos de intereses enfrentados y las necesidades de negociar entre ellos.¹⁶ Suspendido sobre el caótico asunto de la política, el modelo es en gran parte irrelevante para comprender las cuestiones principales: qué hace débil un Estado y qué sería realmente necesario para que se fortaleciera.

Un vistazo a la galería de pícaros personajes destacados en países turbulentos hace que parezca convincente la explicación del líder codicioso y corrupto. Pero si esta explicación voluntarista, de “gran hombre”, de la historia fuera la única versión a la que atenerse, nunca sabríamos por qué aparecieron dictadores cleptocráticos, reyes, jeques y sultanes, ni por qué, desde Centroamérica hasta Oriente Medio, pasando por el África Central, las potencias occidentales los mantuvieron al mando.

Las explicaciones basadas en el salvajismo y la irracionalidad primigenios y, por tanto, en la necesidad de que las potencias civilizadas liberen a los pueblos no occidentales de creencias erróneas, luchas tribales y gobernantes despóticos, se remontan a los conquistadores de Latinoamérica del siglo XVI y a las rebatiñas por África y Afganistán del siglo XIX. Al prestar atención a observadores como Kaplan, los reporteros de los medios de comunicación han consentido estos prejuicios tan firmes.

¹⁵ Foreign Policy & Fund For Peace 2005.

¹⁶ Woodward 2005 p. 5

Pero rara vez estos medios de comunicación han denunciado estos análisis como petulantes, cuando no sencillamente descabellados.¹⁷ Pasaron por alto, por ejemplo, las montañas de pruebas de que la violencia “étnica” derivaba no de la “ira antiquísima” de la escuela de Kaplan, sino de estrategias políticas calculadas. En Sudán, Estados Unidos e Israel comenzaron a apoyar a los ejércitos rebeldes en la década de 1960; en Mozambique y Angola, Estados Unidos alentó a los rebeldes respaldados por la Sudáfrica del *apartheid*; en la propia Sudáfrica, diversos intereses occidentales promovieron al jefe Buthelezi y a su violento movimiento Inkatha contra el ANC de Nelson Mandela; en Ruanda, un pequeño conciliábulo político que gozaba de lazos con las élites francesas incitó los pogromos de 1994. En cuanto a esos déspotas corruptos y codiciosos, tarde o temprano se acaba sabiendo quién les proporcionó armas, pistoleros entrenados y servicios bancarios secretos. Pero se suelen pasar por alto historias tan sombrías de intervención exterior a favor de las líneas de argumentación que giran en torno a la “codicia”, la “anarquía” y el “hombre reprimido”.

¿Hasta qué punto eran sólidos los Estados al principio?

En África, el Estado colonial surgió sólo después de un “nacimiento antinatural” a ritmo rápido, generalmente a punta de pistola. El colonialismo prescindió de los Estados precoloniales en casi todas partes y emprendió la creación de aparatos de dominación baratos y convenientes; no había tiempo para el crecimiento orgánico de instituciones formales del Estado.¹⁸ El poder burocrático no se extendió mucho más allá de los reductos administrativos, pues el papel fundamental del Estado era supervisar la extracción de materias primas, impuestos y mano de obra en nombre de élites extranjeras.

Carente de efectividad y legitimidad, difícilmente podría decirse que el Estado colonial fuera sólido

según los criterios actuales. La legitimidad meramente se suponía, y nunca se creó ni se sometió a prueba a través de la política pública. Los gobernantes coloniales se preparaban y pagaban a potentados locales y a lo que llamaban “autoridades tradicionales”. La resistencia popular al Estado colonial —sobre todo en formas pasivas como evasión de impuestos, huida, contrabando, sabotaje y canciones y bromas irreverentes en las lenguas locales— se desarrolló desde el principio, convirtiéndose en honrosas tradiciones en numerosos lugares.

En las últimas décadas de gobierno colonial en África, el activismo político sí ganó impulso con la aparición de partidos políticos. Pero las potencias coloniales redujeron por la fuerza la mayor parte de la política pública. En la poscolonialidad, esas tradiciones de antipolítica siguieron desarrollándose. Los partidos de inclinaciones izquierdistas y laicos (como en Guatemala, Irán y Sudán en la década de 1950) fueron rápidamente decapitados y reprimidos por juntas y monarcas aceptables para los intereses occidentales. En la Guerra Fría, se consideraba que los riesgos del nacionalismo de izquierdas eran demasiado grandes para permitir un espacio a una política pública y competitiva, de ahí que esos espacios civiles fueran clausurados, convirtiendo la política en letra muerta.

Los Estados como blancos para la demolición

En torno a 1980, después de cincuenta años de gestación, una contrarrevolución contra la política económica keynesiana conquistó las alturas del mando en Washington y Londres. Comenzó una campaña para vilipendiar a la *mayoría* de los gobiernos, no sólo a los comunistas. Los sectores públicos dejaron de considerarse la solución para convertirse en el problema. Se sostenía que los Estados no tenían ni capacidad ni legitimidad para dirigir economías, y que lo mejor era dejar estas tareas a los foráneos y a sus socios privados locales. Una coalición de intereses encabezada por el Banco Mundial y el FMI (hasta la fecha ardientes defensores del crecimiento dirigido por el Estado) se

¹⁷ Véase Besteman 2005.

¹⁸ Moore 2001.

convirtió en agente destacado de los dogmas regidos por el mercado.

Reducir el tamaño del Estado y replantear la gobernanza se convirtieron en objetivos clave de Occidente. Para los servicios públicos de países de ingresos bajos, esto supuso la amputación: la eliminación o reducción de subvenciones estatales para alimentos, medicinas y protección social, la privatización de bienes estatales, y reducciones en los salarios estatales, sobre todo para los trabajadores de la educación y la sanidad. Fuera del Estado, se pidió a algunos sectores de la sociedad civil que sustituyeran a los organismos del sector público y proporcionasen servicios sociales sin coste para el erario público, alentados por el lema "que las organizaciones benéficas cubran el hueco".

El hundimiento económico, el desorden y el colapso del Estado también han sido planeados y ejecutados a sangre fría. Las potencias occidentales llevan mucho tiempo persiguiendo sus objetivos mediante el "cambio de régimen". Han preparado y protegido a ciertos líderes políticos y asesinado a otros. En la década de 1980, lanzaron guerras de reducción declaradas en el sur de África y en Centroamérica. Han intimidado a actores políticos desde Jartum hasta Yakarta. En la desintegración de Afganistán, Estados Unidos apoyó a los combatientes islámicos contra un régimen respaldado por los soviéticos. En la mayor parte de estas intervenciones, el objetivo era debilitar y, en última instancia, derrocar al gobierno. Se desplegaron programas de reforma política para el cambio de régimen. Jeffrey Sachs, el cerebro estadounidense de la "terapia de choque" económica para Europa Oriental y la ex Unión Soviética, ha reconocido que los principales propósitos de los remedios económicos de Washington no eran "económicos", sino "estratégicos", es decir, la búsqueda geopolítica de la guerra por otros medios.¹⁹ En otras palabras, la promoción de la fragilidad del Estado ha sido en algunas ocasiones una estrategia eficaz, si bien muy miope.

El colapso agudo del Estado suele ir acompañado de violencia. Los análisis de casos llevaron al economista

de Cambridge Valpy FitzGerald a identificar tres momentos cruciales:

"En primer lugar, el repentino aumento de las disparidades en ingresos o riqueza dentro de una sociedad, que puede derivarse tanto del empobrecimiento de algunos grupos como del enriquecimiento de otros [...]

Segundo, un aumento de la incertidumbre sobre las perspectivas económicas de grupos dominantes o subordinados o de ambos, en cuanto a ingresos reales y propiedad de activos, incluido el acceso a recursos comunes, lo que genera inseguridad colectiva [...]

En tercer término, el debilitamiento de la capacidad económica del Estado para proporcionar bienes públicos, lo que va en detrimento de la legitimidad del sistema administrativo existente [...] en consecuencia, el "contrato social" deja de recibir un apoyo amplio, y la lealtad se traslada a los actores (desde compañías de seguridad a caudillos) que aparentemente pueden cumplir "contratos de grupo" más limitados."²⁰

Todas estas circunstancias estuvieron presentes en la ex Yugoslavia, Sierra Leona, Ruanda y Haití. En los lugares donde no existe un "contrato social" entre el Estado y los ciudadanos, los gobernantes suelen poder sobornar o reprimir el descontento. En estos entornos, el desorden social y económico en sí mismo puede convertirse en un instrumento político.²¹ Los intereses convergen en torno a sistemas no transparentes de influencia que convierten a Estados desordenados y debilitados en estructuras útiles para élites nacionales y extranjeras.

Pero hay otros tipos de desorden, y no todos ellos representan un colapso permanente y el engrandecimiento de la élite. En 2004-2005, por ejemplo, la agitación en Bolivia y en la República de Kirguistán, paí-

¹⁹ BBC *Hardtalk*, 22 de enero del 2003.

²⁰ FitzGerald 1999, p. 59.

²¹ Chabal y Daloz, 1999.

ses ambos empobrecidos, no anunciaron el hundimiento del Estado, sino, por el contrario, un cambio político impulsado por la insatisfacción de los ciudadanos con el viejo orden. Dentro de una perspectiva histórica global, estos episodios son perfectamente normales, por lo que los intentos de frustrarlos o de mantener el status quo podrían estar condenados al fracaso o ser incluso perversos.

¿En qué medida permite o impide el contexto mundial?

Las explicaciones más convencionales sobre los Estados que fracasan olvidan sus entornos mundiales. Pero una visión de los Estados como islas independientes de las que están excluidas en gran medida las fuerzas externas no hace honor a la realidad. En gran parte de África y en algunas zonas de Latinoamérica y Asia, se han transferido efectivamente al exterior instrumentos de autoridad soberana claves. Los poderes sobre la política fiscal y monetaria se han guardado bajo llave, fuera del alcance de la influencia local, mediante acuerdos internacionales vinculantes. Los gobiernos pueden ratificar sus presupuestos sólo tras su aprobación en Washington DC. La política africana típica actual no es, según algunos especialistas, “ni africana ni del Estado”.²²

Para las élites gobernantes, nunca han sido mayores las oportunidades para enriquecerse y adquirir medios de represión, y menores los riesgos que los que ofrece el entorno mundial actual. Este entorno incluye:

- Amplio acceso a servicios bancarios infrarregulados, privados y secretos que facilitan el robo de bienes públicos, la evasión o evitación de impuestos, el blanqueo de dinero y otras formas de fuga de capital.
- La soberanía como artículo para vender al mejor postor (gracias a los paraísos fiscales, las zonas de tramitación de exportaciones, las licencias a buques a precio de saldo, el vertido de residuos peligrosos, los derechos a recursos en el litoral y submarinos, etc.),

lo que alientan activamente los gobiernos occidentales y las instituciones financieras internacionales.

- Un control internacional endeble sobre mercados en auge para armas y servicios militares, empeorado por subvenciones del Estado al sector y por el colapso del Estado (sobre todo en ex países del bloque oriental).
- La resistencia de las grandes empresas a la regulación obligatoria de los ingresos derivados del petróleo, los diamantes, las maderas nobles tropicales y otros recursos.

Estas tendencias se han desarrollado a una escala y con unas libertades casi inimaginables antes del advenimiento del fundamentalismo de mercado. De hecho, muchas de ellas han recibido un fuerte impulso de esa gran fórmula política, surgida en un clima de regulación pública relajada y realineada.

¿Cuáles son los resultados? Uno es el surgimiento de regímenes *rentistas* cuyas élites se dedican a las ganancias y la supervivencia a corto plazo.²³ Las autoridades nacionales no tienen incentivos fuertes para trabajar junto con los ciudadanos como fuente de ingresos y de legitimación política y buscan el apoyo material y el respaldo político en el exterior. Las recompensas y los riesgos en el frente interior apenas merecen la pena frente a las irresistibles oportunidades financieras, militares y políticas derivadas de los acuerdos con agencias privadas y oficiales extranjeras. Los sistemas de incentivos globales son, por tanto, dominantes y poderosos.

Conclusiones sobre el problema de “el problema”

No cabe duda de que existen déspotas corruptos, luchas étnicas y la no prestación de servicios públicos, pero no explican por sí solos por qué los Estados se debilitan y se derrumban. Afirmar que los Estados son frágiles porque carecen de eficacia y legitimidad es un argumento circular. Muchos Estados no occidentales son instrumentos de penetración y dominación fabrica-

²² Bayart 1999, Engelbert 1997

²³ Moore 2001.

dos y sostenidos por las potencias occidentales desde hace cientos de años. Al olvidar estas historias, las versiones de la corriente dominante ocultan los ejes conductores del desorden y el desgobierno en incentivos perversos promovidos por poderosos bloques de intereses y flujos mundiales de bienes, dinero e ideas que están a su servicio.

“Soluciones”

Fracasados o no, los Estados son vitales para el tipo de imperio hegemónico actual. Puede que estrategias de la seguridad como el conservador estadounidense Philip Bobbitt propugnen utopías impulsadas por el mercado sin Estados soberanos, pero la mayoría de los geoestrategas occidentales se estremecerían ante ese mero pensamiento.²⁴ Los Estados con soberanía jurídica plena en virtud del derecho internacional, como señala el historiador británico de la política mundial Peter Gowan, son claves para legitimar el proyecto hegemónico estadounidense. Como sistemas de normas formales, los Estados siguen sirviendo de “centros organizadores del capitalismo nacional”.²⁵

Los Estados no sólo facilitan las estrategias económicas de Occidente; también vigilan lo que no gusta a los intereses occidentales: inmigrantes que parecen amenazar el bienestar occidental, bienes considerados indeseables y movimientos sociopolíticos fuertes con capacidad para derribar a gobiernos clientes. Se espera que los Estados de países no occidentales colaboren para hacer cumplir estas normas. Quienes no están dispuestos a hacerlo podrían encontrarse con que son recalificados como Estados débiles o que fracasan y convertirse, así, en parte del problema. Y sufrir después las consecuencias.

El nuevo imperio

En los casos que califican de refractarios — un Estado “irresponsable” —, los conservadores tienden a favore-

cer la intervención armada, no sólo para cambiar un régimen concreto, sino también, como dijo Voltaire sobre la utilidad de las ejecuciones ocasionales, *pour encourager les autres* (“para animar a los demás”). Stephen Rosen, profesor de Harvard de Seguridad Nacional y Asuntos Militares, lo explica así:

“Se puede y se debe usar máxima cantidad de fuerza con la mayor rapidez posible por el impacto psicológico; para demostrar que no se puede desafiar al imperio impunemente [...] Nuestra actividad consiste en derribar gobiernos hostiles y crear gobiernos que nos sean favorables”.²⁶

Una pregunta pertinente es *cómo* pretende Estados Unidos derribar a los gobiernos que no le gustan. Hoy, existe un gran riesgo de que la intervención *abierta* salga mal y de que Occidente sufra posteriormente un “contragolpe”, de ahí que se planteen la intervención encubierta y la guerra de baja intensidad como respuesta después de un temporada en el banquillo tras sus triunfos en las guerras de reducción salvajes de la década de 1980. Países como Somalia y Pakistán, donde el islam politizado ya es un vehículo para movimientos sociales, son sin duda candidatos para operaciones encubiertas.

Los estrategias militares estadounidenses han luchado para idear una doctrina coherente de “guerras pequeñas” o “conflictos de baja intensidad” al menos desde la década de 1930. Aun así, como observa el politólogo alemán Jochen Hippler, esas doctrinas no resuelven enormes contradicciones: ¿Cómo se puede promover una estabilidad amistosa hacia Estados Unidos mediante la desestabilización? ¿Cómo pueden construirse Estados viables, legitimados por el pueblo, cuando Estados Unidos domina claramente esos Estados?²⁷

Ante estos dilemas, algunos estrategas y expertos piden soluciones trasnochadas. Después del 11 de septiembre del 2001, varios de ellos reclamaron el restablecimiento del dominio colonial.²⁸ Sin embargo, los llamamien-

²⁴ Bobbitt 2002

²⁵ Gowan 2004, p. 297

²⁶ Rosen, 2002.

²⁷ Hippler 2006.

tos para asumir la carga del rico han tenido hasta ahora poco efecto en las cumbres. Como observaron las potencias coloniales en las últimas décadas de su dominio en África, el gobierno imperial *directo* es inasequible. Las preferencias de hoy convergen en torno a soluciones que son, en cualquier caso para los países ricos y seguros, menos peligrosos y caros que el dominio directo. De hecho, un principio rector es que la mayor parte del riesgo y de los gastos deben correr a cargo de los propios Estados objetivo.

Los enfoques oficiales muestran diversas opciones, desde la construcción de instituciones a la construcción de Estados o naciones. La mayoría parten de la premisa de contener los problemas, no de resolverlos. Muchos son una mezcla de sistemas de justicia reforzados y vigilancia, reestructuración política y "creación de capacidades". Las declaraciones oficiales de estrategia estadounidenses hacen hincapié en instituciones más fuertes para la seguridad y el orden público. Las directrices estadounidenses tienden a parecer listas de control de gestión y no dicen casi nada de crisis políticas derivadas de motivos de queja reales ni de cómo hay que incluir la política como factor en la gestión de conflictos. Las propuestas estadounidenses no dicen nada en absoluto sobre "ejes conductores externos" como los circuitos financieros mundiales.²⁹ Los análisis oficiales europeos a veces van más allá de los acuerdos gubernamentales formales y reconocen la importancia de la controversia política real como parte de una "buena gobernanza". Pero no está nada claro que la intención sea el respeto a los procesos internos y la construcción de un contrato político y social entre los ciudadanos y el Estado. Las agencias occidentales han difundido el discurso de la "participación" y la "apropiación", pero estas palabras significan, sobre todo, unificar y orientar cómo deben *interpretarse* las medidas, no cómo han de llevarse a la práctica. Cuando se ha renunciado a los instrumentos políticos para dirigir una economía y se ha vaciado a las ramas representativas del Estado de todo poder real, no está claro para qué sirve la política pública.

²⁸ Wolf 2001, Mallaby 2002, Fukuyama 2004.

²⁹ USAID 2005.

El impulso humanitario

En 1928, el pensador político alemán y "magistrado del Tercer Reich" Carl Schmitt afirmó: "El concepto de humanidad es un instrumento ideológico especialmente útil de expansión imperial y, en su forma humanitaria y ética, es un vehículo específico del imperialismo económico."³⁰ Este agudo, si bien cínico, razonamiento se aplicó con frecuencia creciente en el siglo XX. La agresión militar occidental suele ir envuelta en el lenguaje del humanitarismo. Puede que las sanciones encabezadas por Estados Unidos y la guerra contra Irak hayan costado centenares de miles de vidas, pero se hicieron afirmaciones humanitarias para justificarlas. Se contrata a agencias humanitarias en lo que son aventuras manifiestamente militares y políticas; de ahí que los impulsos imperial y humanitario sean deliberadamente difíciles de distinguir.

Los agentes para el desarrollo afrontan presiones cada vez mayores para convertirse en agentes de seguridad; al mismo tiempo, los servicios de seguridad están asumiendo tareas de desarrollo. El ejército estadounidense tenía un único mandato: combatir. Pero en noviembre del 2005, con pocos bombos y platillos, el Pentágono anunció que "las operaciones de estabilidad son una misión militar estadounidense básica". Esta reestructuración de la doctrina militar estadounidense era necesaria para impedir que los grupos terroristas se establecieran "en lo que se conoce como zonas sin gobierno, o Estados que fracasan, de todo el mundo."³¹ "Ganar la paz" es parte ahora de la actividad militar central. Pero, como saben incluso los agentes de desarrollo y humanitarios, ganar en los frentes sociopolíticos no es nada seguro. Y cuando los soldados se ocupan de esa tarea, no hay ninguna perspectiva de éxito. Como dijo un experto estadounidense en defensa: "las personas que saben matar bien tienden a no ser buenas mediadoras".³²

³⁰ Schmitt 1928 (trans. 1976) p. 53.

³¹ Jeffrey Nadaner, ayudante adjunto del secretario de Defensa para Operaciones de Estabilidad, citado en Rowan Scarborough, "Nation-building elevated", *The Washington Times*, 14 de diciembre del 2005.

³² Loren Thompson, Lexington Institute de Arlington (Estados Unidos), citado en "New military goals: 'win the peace'", *Christian Science Monitor*, 16 de diciembre del 2005.

¿Funcionan las “soluciones”?

Cuando una ideología de imperio ha definido los rumbos, se infiere que habrá caballos entrenados para recorrerlos. Cuando hay déficit de gobernanza e inestabilidad política, un poco de sagacidad revelará rápidamente largas crisis que aumentan vertiginosamente. En ellas, las “soluciones” concebidas para resolver los “problemas” son arrolladas a su vez por otros “problemas”, de forma sucesiva.

Más o menos desde 1980, se vienen exponiendo las medidas fundamentalistas de mercado para reducir y privatizar la gobernanza como imperativos no negociables. Pero como reconocen incluso algunos de sus antiguos defensores, los resultados del fundamentalismo de mercado han sido gravemente perjudiciales: crecimiento lento, aumento del desempleo, empeoramiento de la desigualdad en ingresos y activos,³³ fuga de capital y exposición a choques económicos.

El precio que pagan los ciudadanos y la confianza pública es muy alto. En la República de Kirguistán, donde la “reforma” del fundamentalismo de mercado viene siendo excepcionalmente intensa desde principios de la década de 1990, los campesinos declararon a los investigadores del Banco Mundial:

Bienestar es lo que teníamos antes; entonces teníamos suficiente dinero, los precios eran bajos, la atención médica era gratuita y los médicos, muy amables. La educación para los niños era también gratuita. La gente se respetaba. Había muchos niños y jóvenes. Todo el mundo tenía un empleo, los salarios se pagaban a tiempo, no se abusaba de los derechos de nadie y nadie quería marcharse de la ciudad [...] La pobreza provoca suicidios, hambre, muerte, falta de dinero, falta de esperanza. Las cosas empeoran día a día. La gente tiene miedo de

morir de hambre, de la falta de calefacción, de los disturbios étnicos. Las personas se muerden unas a otras como si fueran perros.³⁴

Los resultados para las capacidades y la legitimidad política del Estado han sido, a fin de cuentas, igualmente negativos. A instancias de los donantes occidentales, las instituciones públicas son asfixiadas por presupuestos de austeridad, segmentadas incoherentemente en cientos de proyectos, eludidas por unidades de gestión especiales, ONG y consultorías, y privadas de sus mejores gerentes y técnicos por empresas y agencias extranjeras.

Legados de malas ideas

Los Estados han sido debilitados además por demandas para que desembolsen su dinero. Los políticos occidentales insistieron mucho en que los países de ingresos bajos, antes de cualquier otra cosa, pagaran su deuda externa... a pesar de que se ha eximido de ello a posesiones estratégicas como Irak y Afganistán. En segundo lugar, deben depositar grandes partes de los ahorros nacionales en reservas en el exterior (en dólares), lo que subvenciona de hecho a los países ricos. Esta sangría de ingresos públicos puede ser paralizante y desalienta a la inversión privada y a inversiones vitales en infraestructura pública que exigen los inversores.

Las imposiciones de Occidente despojan a los Estados de su dinero de otras formas. Los países pobres suelen depender de los impuestos sobre el comercio para obtener entre una cuarta y una tercera parte de sus ingresos. Pero las instituciones financieras internacionales les han obligado a pasar las cargas fiscales del comercio exterior al consumo interno, sobre todo mediante la imposición de un impuesto sobre el valor añadido. Se suponía que estas medidas no dejarían en peor situación, desde el punto de vista fiscal, a los gobiernos, pero han demostrado ser puras estafas. Analizando los datos desde 1975, dos economistas del FMI concluyeron en el 2005 que “los países de ingresos bajos [...]”

³³ Un tema principal de Chua 2004.

³⁴ Rysakova y otros 2002, p. 285.

en gran medida no recuperaron de fuentes nacionales los ingresos que perdieron de la reforma del comercio.³⁵ Cuanto más pobre era el país, menos ingresos recuperó su gobierno.

Por tanto, los gobiernos pobres se han visto obligados a depender aún más de los donantes para tener créditos, subvenciones y las fórmulas políticas que traen aparejados. Esto difícilmente puede considerarse un cambio prometedor, puesto que muchas de las grandes ideas de los donantes —como han demostrado las investigaciones del propio Banco Mundial— no son aptas para el consumo humano. En el 2005, tras décadas de promoción activa y coactiva de las exportaciones agrarias, una importante publicación del Banco Mundial concluyó que “una estrategia de desarrollo basada en las exportaciones de productos agrícolas probablemente será empobrecedora en el actual entorno de política agraria.”³⁶ Hay estudios detallados que confirman el tipo de catástrofes que pueden producirse donde mandan los donantes. Una evaluación interna de 1998 de los esfuerzos del Banco Mundial en Malawi, por ejemplo, concluyó que “el enfoque del Banco hacia Malawi [...] empobreció el sector de la pequeña agricultura.”³⁷ Resultados comparables son la norma en otros países de África. De hecho, los expertos han concluido que en un país africano típico, la fuerza de la economía es inversamente proporcional a la influencia del Banco Mundial.³⁸

Gobernanza sin política

Los Estados débiles y la política suelen haberse debilitado más mediante esfuerzos calculados dirigidos desde Washington. Frente a la resistencia a sus programas de ajuste estructural, se pusieron en marcha los baluartes del sistema de ayuda exterior en la década de 1980 para dar poder a los bancos centrales y ministerios de economía y aislar esas salas de control económico de las políticas nacionales. Esto supuso marginar a los parlamentos a los que, privados de todo

poder real sobre los presupuestos y la política económica, se permitió que determinaran cosas como los días festivos y la elección del himno nacional. Las opciones de desarrollo están, en cualquier caso, eliminadas de hecho del debate público.

Mientras que la rendición de cuentas política está orientada hacia arriba y hacia fuera, a los actores económicos y el sistema de ayuda extranjeros, la rendición de cuentas hacia abajo está limitada en gran medida a unas elecciones vacías y manipuladas. Esto ha debilitado la legitimidad y la autoridad del gobierno, ya afectadas por una pobre actuación en la prestación de atención sanitaria, educación y seguridad pública. Los ciudadanos son también conscientes en general del enriquecimiento de la élite por medio del autorreparto en la privatización de bienes públicos. El deterioro de los servicios y de la legitimidad del Estado se agrava con la reducción del esfuerzo fiscal. Cuando esto se combina con una inseguridad creciente, está casi garantizado que la clase política pierde la confianza de los ciudadanos.

Estas tendencias no favorecen el surgimiento de una política abierta, ni de un sentimiento de “comunidad política”. Cuando todos los partidos políticos ofrecen las mismas fórmulas económicas y, por tanto, difieren sólo en su filiación étnica o por la personalidad de los “grandes hombres” que los lideran, la política competitiva puede ser poco atractiva e incluso peligrosa. Las organizaciones de la “sociedad civil” (apoyadas selectivamente desde el exterior) podrían apoderarse del espacio de la política local indígena. En lugares dominados por ONG que no tienen un anclaje real en la vida local, se habla “demasiado de sociedad civil y demasiado poco de política”.³⁹

Algo que está a menudo ausente de las soluciones de la corriente dominante son los medios para detener o invertir los daños acumulativos que se refuerzan a sí mismos causados a Estados y sociedades por prácticas intrusivas y coactivas de foráneos poderosos. La inseguridad económica no sólo puede dañar la confianza y

³⁵ Baumsgaard y Keen, 2005, p. 18.

³⁶ Aksoy y Beghin 2005, p. 3.

³⁷ World Bank Operations Evaluation Department 1998, p. 2.

³⁸ Havnevik y otros 2008.

³⁹ Langohr 2004.

la solidaridad sociales (“las personas se muerden unas a otras como si fueran perros”), sino también sacar miedos y resentimientos dispuestos a la movilización política... contra las autoridades del Estado y, sobre todo, contra personas de otras etnias o confesiones religiosas. No es casual que la mayoría de los países que ocupan puestos altos en las listas de Estados frágiles o que fracasan, como la del Fondo para la Paz/Foreign Policy (2005) hayan sido objetivos excelentes de programas económicos ortodoxos.

Esos resultados catastróficos están ahora mejor documentados e incluso reconocidos entre los altos mandos del sistema de ayuda exterior que los impusieron. De ahí la llegada de versiones nuevas e “infalibles”: política con un enfoque sobre la pobreza, política diseñada en consulta con la “sociedad civil” y, por tanto, apta para la “apropiación” local, etc. Estos cambios de acento podrían ofrecer a veces oportunidades en los márgenes, pero se conserva la esencia de la solución fundamentalista de mercado: economías y políticas subordinadas a actores extranjeros.⁴⁰ Se suponía que la autovigilancia en virtud del “soft law” de las grandes empresas y sus cadenas de suministro iban a mejorar la transparencia, poner freno a la corrupción y promover una conducta socialmente responsable. A diferencia de los estadounidenses, algunos europeos también han empezado hace poco a pedir más luz en los rincones oscuros donde las grandes empresas y las élites de los países pobres llevan sus mutuamente beneficiosos asuntos. Sin embargo, la mayor parte de las respuestas que dan a esta situación la “gobernanza privada” y el “soft law”, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, son en gran medida inútiles.⁴¹ Como observó recientemente un profesor de la London School of Economics, en medio de las recientes catástrofes en los mercados financieros mundiales, “la autorregulación representa, respecto de la regulación, lo mismo que la autosuficiencia respecto de la importancia y las pretensiones de superioridad moral respecto de la rectitud.”⁴²

⁴⁰ Rodrik 2006.

⁴¹ Véanse Vogel 2006 y Soares de Oliveira 2007.

⁴² Prof. W. Buiter, “Self-Regulation Means No Regulation”, *Financial Times*, 10 de abril del 2008.

La perspectiva, pues, es una corriente continua de “soluciones” experimentales que generan nuevos problemas, refuerzan los antiguos y desvían la atención de los ejes conductores crónicos y poderosos de la fragilidad del Estado en el nivel global. Es en esos niveles superiores, donde nadie puede ser considerado responsable de forma efectiva, donde se ha reubicado gran parte del poder y la autoridad. El efecto es una mayor desnacionalización de la gobernanza. Sobre todo en lugares frágiles y periféricos, el Estado-nación apenas es la palestra principal de la política. El sociólogo estadounidense Saskia Sassen ha arrojado luz sobre estos oscuros pero cada vez más numerosos “terceros espacios” situados entre los niveles nacional y global de poder, donde las “recopilaciones” transnacionales eclipsan de forma creciente los poderes de los Estados, tanto de los “frágiles” como de los “fuertes”.⁴³ Estos espacios van desde las cadenas de producción (tanto de bienes y servicios lícitos como de los ilícitos) hasta las normas judiciales especializadas, pasando por un régimen global de derechos humanos emergente y los movimientos sociales transnacionales. Todo esto cuestiona la pertinencia de las ideas convencionales sobre el Estado-nación como foco principal de la política y, por tanto, de los problemas y sus soluciones.

Conclusión

Este documento ha esbozado la política de una idea que, aunque impulsada por intenciones cuestionables, se refiere a cosas reales, pues la desdicha que se ve en lugares donde el orden público se ha deteriorado o ha implosionado es real. Pero en el paradigma de la corriente de pensamiento principal, el fracaso del Estado sólo es un fracaso incidental a la hora de asegurar y mejorar el bienestar de los ciudadanos; el problema principal que los Estados frágiles fracasan en asegurar la seguridad de los intereses occidentales. Los líderes codiciosos, despóticos o desobedientes sólo pueden culparse a sí mismos por el subdesarrollo y la gobernanza ilegítima. La fragilidad del Estado es, por

⁴³ Sassen 2006.

tanto, un pretexto evidente para un nuevo fideicomiso de Occidente, preferiblemente legitimado de vez en cuando con elecciones rituales, pero impuesto en caso necesario mediante un cambio de régimen por la fuerza de las armas. Después llegan más “reformas” económicas, lamentable pero necesariamente dolorosas... “soluciones” que suelen conllevar los mismos factores que debilitan a los Estados y el orden público: desigualdad, exclusión, sectores públicos empobrecidos y gobernanza ilegítima.

¿Seguirá existiendo la idea de Estados que fracasan dentro de diez años? Eso no dependerá de su capacidad para explicar crisis y generar respuestas eficaces; este documento ha explicado que es gravemente defectuoso en ambos aspectos. Por el contrario, su longevidad dependerá de su capacidad para seguir animando la formación de coaliciones entre bloques diplomáticos, militares, financieros, académicos y mediáticos poderosos. Pero mientras sigue autorizando el alcance mundial de esos bloques y enmascarando sus funciones en el desorden y el desgobierno, no es probable que la idea obtenga apoyo en los países subalternos a los que pretende describir.

Es probable que todo lo relativo a la fragilidad y el fracaso de los Estados cambie de tono e intensidad a medida que los geoestrategas occidentales acepten otras realidades. Una de ellas es la pérdida de la supremacía de Occidente en África y otros lugares frente a los intereses de China e India. Otra es la creciente capacidad adquisitiva de algunos Estados exportadores de minerales, hasta ahora “frágiles”, desde Angola a Zambia, pasando por Ecuador y Guinea Ecuatorial. Puede que los términos del debate cambien si las previsiones pesimistas resultan estar equivocadas. En el 2003, se instó a la ONU a que reactivase su Consejo de Administración Fiduciaria para asumir la gestión de Liberia; pero la recuperación de este país de la guerra ha desmentido la necesidad de recolonización.

Estos cambios pueden dar más impulso a los llamamientos a favor del replanteamiento, que es la principal sugerencia de vía de avance que contiene este documento. Hay que ampliar los cristales para mirar la

debilidad del Estado y enfocarlos mejor en los eslabones críticos de cadenas complejas de causas. Una lente más amplia abarcaría aspectos como la “soberanía compartida” de donantes y élites locales sobre la gobernanza nacional en Estados débiles y el sistema de incentivos destinado a los dirigentes—oportunidades de ganar a través de la colaboración en el comercio ilícito y oportunidades para aislar esas ganancias en bancos del exterior y paraísos fiscales— impulsado por las propias leyes y prácticas de Occidente. Estas perspectivas permitirían a los expertos y políticos occidentales ver la verdad de *Un mensaje a los líderes del mundo* difundido por la prestigiosa Royal African Society de Londres en medio de un *crescendo* en el 2005 de planes y promesas para invertir más en África. El centro de ese mensaje era: “No se trata sólo de idear cosas buenas que deberíamos hacer a África; se trata de las cosas malas que deberíamos dejar de hacer.”⁴⁴

Bibliografía

- Aksoy, M. A. y J. C. Beghin (eds.) 2005, *Global Agricultural Trade and Developing Countries*, Washington DC: World Bank.
- Baumsgaard, T. and M. Keen, 2005, “Tax revenue and (or?) trade liberalization”, *IMF Working Paper* 05/112.
- Bayart, Jean-Francois, 1999, “Africa in the world: a history of extraversion”, *African Affairs* 99(395).
- Besteman, C. 2005, “Why I Disagree with Robert Kaplan”, en C. Besteman y H. Gusterson (eds.), *Why America’s top Pundits Are Wrong. Anthropologists Talk Back*, Berkeley: University of California Press.
- Bobbitt, P. 2002, *The Shield of Achilles: War, Peace and the Course of History*, Londres: Allen Lane.
- Chabal, P. and J-P Daloz, 1999, *Africa Works. Disorder as Political Instrument*. Oxford: James Currey.

⁴⁴ *A Message to World Leaders: What about the Damage We Do to Africa?* www.royalafricansociety.org.

- Chua, A. 2004, *World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability*, Nueva York: Anchor.
- Duffield, M. (2001), *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Londres: Zed Books.
- Englebert, P. 1997, "The contemporary African state: neither African nor State", *Third World Quarterly*, Vol. 18, Núm. 4.
- European Union, 2003, *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, diciembre, UE Bruselas. <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
- Fitzgerald, E.V.K, 1999, "Global Linkages, Vulnerable Economies and the Outbreak of Conflict", *Development* 42:3.
- Fukuyama, F., 2004 *State Building: Governance and Order in the Twenty-First Century*, Nueva York: Profile Books.
- Fund for Peace/Foreign Policy 2005, "The Failed States Index" (Índice de Estados Fallidos), Foreign Policy en Español, número 28, julio/agosto del 2005, <http://www.foreignpolicy.com/>
- Goldberg, J. 2002, "Baghdad Delenda Est, Part Two: Get on With It", *National Review* online, 23 de abril.
- Gowan, P. 2004, "The American Campaign for Global Sovereignty" en Leo Panitch y otros (eds.), *The Globalization Decade. A Critical Reader*, Londres: The Merlin Press.
- Guyatt, N. 2000, *Another American Century?* Londres: Zed Books.
- Havnevik, K. y otros 2008, *African Agriculture and the World Bank. Development or Impoverishment?* Upsala: Nordic Africa Institute.
- Hippler, Jochen, 2006, *Counterinsurgency and Political Control. US Military Strategies Regarding Regional Conflict*. Duisburg: Institute for Development and Peace, University Duisburg-Essen (INEF Report, 81/2006).
- Kahn, H. and A. Wiener, 1967, *The Year 2000. A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years*, Nueva York: Macmillan.
- Langohr, V. 2004, "Too Much Civil Society, Too Little Politics", *Comparative Politics* 36(2).
- Moore, M. 2001, *Political Underdevelopment: What Causes 'Bad Governance'* Brighton: The Institute of Development Studies, marzo.
- Rodrik, D. 2006, "Good-bye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?", <http://kgshome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>
- Rosen, S. 2002, "The Future of War and American Military", *Harvard Magazine*, 104:5.
- Rotberg, R. 2002, "The New Nature of Nation-State Failure", *The Washington Quarterly*, verano.
- Rysakova, J. y otros 2002, "Kyrgyz Republic: Crumbling Support, Deepening Poverty", en D. Narayan y P. Petesch (eds.), *Voices of the Poor: From Many Lands*, Washington DC: World Bank y Oxford University Press.
- Sassen, S. 2006, *Territory, Authority, and Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton: Princeton University Press.
- Schattschneider, E.E., 1960, *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schmitt, C. 1928 (1976 trans.) *The Concept of the Political*, New Brunswick: Rutgers University Press.
- Soares de Oliveira, R. 2007, *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*, Nueva York: Columbia University Press.
- State Failure Task Force, 2000, *State Failure Task Force Report: Phase III Findings*, College Park Maryland.
- Tedesco, Laura., "La era de la globalización: Estados bajo presión", FRIDE Informe de Conferencia, Madrid, 13 February 2008.
- US Department of Defense, 2005, *Directive Number 3000.05 on Military Support for Stability, Security, Transition and Reconstruction Operations*. <http://www.nps.edu/CSRS/PDF/DoDD300005.pdf>
- US National Intelligence Council, 2004, *Mapping the Global Future, Report of the National*

- Intelligence Council's 2020 Project*, Washington DC, www.cia.gov/nic
- US Government, 2002, *The National Security Strategy of the United States of America*, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>
- US Agency for International Development, 2005, *Fragile States Strategy*, Washington DC: USAID, www.usaid.gov
- Uvin, P., 1998, *Aiding Violence. The Development Enterprise in Rwanda*, West Hartford: Kumarian Press.
- Vogel, D. 2006, *The Private Regulation of Global Corporate Conduct*, Working Paper Nr 34, Center for Responsible Business, University of California, Berkeley.
- Wendt, Alexander, 1999, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press
- Wolf, M., 2001, "The need for a new imperialism", *Financial Times*, 9 de octubre.
- World Bank Operations Evaluation Department, 1998, *Malawi - The World Bank and the Agricultural Sector, Impact Evaluation Report* Number: 17898, Washington DC: The World Bank.
- Woodward, S. L. 2005, *Fragile States: Exploring the Concept*, ponencia para el seminario internacional "¿Estados que fracasan o Estados fracasados? El papel de los modelos de desarrollo", Madrid: FRIDE.
- Youngs, R. 2007, *La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?*, Documento de trabajo 43, Madrid: FRIDE

Análisis sobre Estados en crisis en www.fride.org

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 64 La debilidad del Estado: Mirar a través de otros cristales, David Sogge, Julio 2008
- 63 IBSA: Un actor internacional y un socio para la UE, Susanne Gratius, Julio 2008
- 62 The New Enhanced Agreement Between the European Union and Ukraine: Will it Further Democratic Consolidation?, Natalia Shapovalova, June 2008
- 61 Bahrain: Reaching a Threshold. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, Edward Burke, June 2008
- 60 International versus National: Ensuring Accountability Through Two Kinds of Justice, Mónica Martínez, June 2008
- 59 Apropiación con adjetivos. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización- Informe de síntesis, Stefan Meyer and Nils-Sjard Schulz, Marzo 2008
- 58 Esfuerzos europeos en Justicia Transicional, María Avello, Mayo 2008
- 57 Desmovilización paramilitar en Colombia: Luces y sombras, Felipe Gómez Isa, Marzo 2008
- 56 La libertad de asociación y la sociedad civil en Oriente Medio y el Norte de África: Jordania, Ana Echagüe, Marzo 2008
- 55 The Democracy Promotion Policies of Central and Eastern European States, Laurynas Jonavicius, March 2008
- 54 Marruecos: Negociar el cambio con el Majzen. La libertad de asociación en Oriente Medio y el Norte de África: Informe 1, Kristina Kausch, Febrero 2008
- 53 El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?, Sofía Sebastián, Febrero 2008
- 52 Haití: Las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de la ONU, Amélie Gauthier y Pierre Bonin, Enero 2008
- 51 La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán, Astri Suhrke, December 2007
- 49 Perú: ¿el reino de las ONG? Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Enrique Alasino, Febrero 2008
- 48 El reto nicaragüense. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz, Enero 2008
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, Anna Khakee, December 2007
- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, Sofía Sebastián, Noviembre 2007
- 45 La "tercera ola populista" de América Latina, Susanne Gratius, Octubre 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, Jos Boonstra, October 2007
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, Richard Youngs, Septiembre de 2007
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos, Septiembre 2007
- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz, Septiembre de 2007
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, Stefan Meyer, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, Ana Echagüe, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, Jos Boonstra, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, Laura Tedesco, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, Geoffrey Phidham, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, Susanne Gratius, Abril de 2007

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, *Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati*, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, *Kristina Kausch*, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, *Richard Youngs (Editor)*, Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, *Isabel Moreno y Mariano Aguirre*, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, *Mariano Aguirre y David Sogge*, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, *David Mathieson and Richard Youngs*, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, *Peter Burnell*, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, *Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda*, Septiembre de 2006
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, *Astri Suhrke*, Septiembre de 2006
- 25 The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, *Rebecca Engel*, August 2006
- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, *Luis Peral*, Julio de 2006
- 23 Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, *David Sogge*, Junio de 2006
- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, *Megan Burke*, Abril de 2006
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, *Richard Youngs*, Marzo de 2006
- 20 Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, *Ben Saul*, February 2006
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; *Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque*, February 2006
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, *Jessica Almqvist*, January 2006

FRIDE

Con diversos términos — Estados débiles, Estados frágiles, Estados en crisis, países en peligro de inestabilidad, países de ingresos bajos sometidos a tensión—, la idea del fracaso del Estado ha reunido una importante coalición de intereses. Desde las fábricas de ideas de Occidente —el sistema de ayuda externa, fundaciones filantrópicas, unidades de investigación académicas y centros de estudios militares y de seguridad— sale un raudal cada vez mayor de investigaciones y propuestas de acción.

En el centro de todo lo que se habla sobre el fracaso del Estado está la definición de en qué deberían consistir los Estados, en interés de quién deberían funcionar y, por tanto, *para quién* fracasan o triunfan. El enfoque actual está impulsado por la idea de que los Estados existen sobre todo para promocionar a los ganadores de la globalización y vigilar a sus perdedores. Para los geoestrategas occidentales, los Estados no occidentales tienen el papel y el deber, antes que ningún otro, de proteger a Occidente y sus intereses; sólo si cumplen estas tareas pueden esos Estados ocuparse de lo que ocurre en su interior.

Este documento discrepa con esa postura. Si se desea salvaguardar y mejorar la seguridad y el bienestar de todos, los Estados deberían tener la tarea (que después de la segunda guerra mundial muchos han demostrado estar capacitados para realizar) de garantizar mejores oportunidades de vida para todos los ciudadanos. Pero, en un mundo globalizado, ni siquiera serán suficientes los Estados fuertes.

www.fride.org