

Conceptualización de las causas y consecuencias de los Estados fallidos:

una reseña crítica de la literatura*

por Jonathan Di John **

Fecha de recepción: 1 de agosto de 2009
Fecha de aceptación: 6 de marzo de 2010
Fecha de modificación: 3 de agosto de 2010

RESUMEN

Este artículo ofrece un examen crítico de la literatura reciente encaminada a definir qué es un 'estado fallido' así como las razones que explican su surgimiento. Considera que los indicadores agregados que permiten determinar que un Estado está 'fallando' son engañosos debido a las grandes variaciones que pueden existir dentro de un mismo estado en cuanto a la capacidad de desarrollar sus funciones. El uso de clasificaciones de estados también distrae de los análisis relacionados con las dinámicas de la capacidad del estado. Adicionalmente, muchas de las definiciones comparan la realidad al ideal weberiano, o asumen que la violencia es un 'desarrollo en reversa', las cuales son ahistóricas y no ayudan a guiar las políticas. La segunda parte del artículo evalúa los aportes de los enfoques funcionalista, de 'nueva guerra', y neo-Tilleanos para explicar los estados fallidos. El artículo encuentra que, a pesar de que estas teorías toman en serio situaciones históricas concretas, tienen falencias teóricas y empíricas importantes. Finalmente, la conclusión da un esquema para investigaciones posteriores.

PALABRAS CLAVE

Estados fallidos, teorías funcionalistas, nueva guerra, estados frágiles, maldición de recursos.

Conceptualizing the Causes and Consequences of Failed States: A Critical Review of the Literature

ABSTRACT

This article provides a critical review of recent literature which has attempted to define what a 'failed state' is and explain why such states emerge. It is argued that aggregate indices of 'failure' are misleading due to the wide variations of capacity across state functions within a polity. The focus on ranking states also distracts attention away from analyses concerning the dynamics of state capacity. Moreover, many of the definitions either compare reality to a Weberian ideal, or assume that violence is 'development in reverse', both of which are ahistorical and unhelpful as a guide to policy. The second part of the paper assesses the contributions of functionalist, 'new war', and neo-Tillean approaches to explaining state failure. The paper finds that while these theories take concrete historical situations seriously, they have important theoretical and empirical shortcomings. Finally, the conclusion outlines an agenda for further research.

KEY WORDS

Failed States, Functionalist Theories, New Wars, Fragile States, Resource Curse.

* Traducción elaborada por Michael Robert Forrest del texto: Di John, J. 2008. *Conceptualizing the Causes and Consequences of Failed States: A Critical Review of the Literature* [Working Paper Crisis Series]. Londres: Crisis State Research Centre (LSE). El autor agradece a Jo Beall, Sean Fox, Antonio Giustozzi, Fred Golooba-Mutebi, Francisco Gutiérrez Sanín, Gabi Hesselbein, Anna Matveeva, James Putzel, Dennis Rodgers, y Jason Sumich por sus discusiones y comentarios que ayudaron con las versiones anteriores de este documento. Las advertencias típicas aplican. Este artículo fue financiado por DFID (Department for International Development), Gobierno de Inglaterra.

** BA, Economía, Harvard University; M. Phil, La Economía y La política de Desarrollo, Cambridge University; PhD, Economía, Cambridge University. Actualmente es profesor en la Escuela de Estudios Orientales y Africanos (SOAS) de la Universidad de Londres e investigador del Centro de Investigación de Crisis Estatal (Crisis States Research Centre/DESTIN, London School of Economics. Anteriormente, fue profesor asistente de la London School of Economics. Autor de *From Windfall to Curse? Oil and Industrialization in Venezuela, 1920 to the Present*. University Park. PA: Penn State University Press, 2009. Correo electrónico: jd5@soas.ac.uk.

Conceitualizando as causas e consequências de estados falidos: uma análise crítica da literatura

RESUMO

Este artigo fornece uma análise crítica da literatura recente que tentou definir que o é um “estado falido” e explicar por que tais estados emergem. Argumenta-se que índices agregados de ‘falha’ são enganosos devido às amplas variações de capacidade entre as funções do estado dentro de um regime. O foco em estados de ranking também distrai a atenção das análises a respeito da dinâmica da capacidade do estado. Além disso, muitas das definições comparam a realidade a um ideal Weberiano, ou supõem que a violência é o ‘desenvolvimento ao contrário’, ambas sendo ahistóricas e inúteis como orientação para a política. A segunda parte do documento avalia as contribuições de abordagens funcionalistas, ‘nova guerra’ e neo-Tillean para explicar a falência do estado. O trabalho descobre que, embora essas teorias levem as situações históricas concretas a sério, elas possuem desvantagens teóricas e empíricas importantes. Por fim, a conclusão sugere uma agenda para mais pesquisas.

PALAVRAS CHAVE

Estados falidos, teorias funcionalistas, novas guerras, estados frágeis, maldição de recursos.

La literatura sobre “fallas estatales” ha recibido considerable atención en el ámbito de investigación de las ciencias sociales. El origen del término “Estados fallidos” se remonta a la literatura sobre rentismo (*rent seeking*) que enfatiza en los costos económicos de la intervención estatal, tema ignorado previamente por la economía de bienestar. Esta literatura propone que las fallas estatales –como intervenciones institucionales ineficientes que retardan el crecimiento– son usualmente más costosas para la economía, en cuanto a costos de corrupción y de rentismo, que las fallas del mercado que el Estado intentaba corregir en principio (Krueger 1974).¹

La literatura sobre rentismo, aunque influyente en el reciente debate sobre la *governabilidad*,² no ha logrado explicar por qué la intervención estatal varía de país a país según la época y el régimen. Sin embargo, el interés por los “Estados fallidos” ha ido más allá del análisis de por qué la regulación gubernamental podría o no mejorar el crecimiento económico y el desarrollo. El problema en muchos países subdesarrollados no ha consistido solamente en un mal desempeño económico, sino que también ha implicado problemas en la legitimidad y viabilidad de los Estados. Mientras que hay varios

estudios que señalan la importancia del mal desempeño económico y la existencia de guerras civiles como causas del colapso estatal (Collier y Hoeffler 1998; World Bank 2003), hay también casos de Estados con bajo desempeño económico como Tanzania, Ghana, Zambia y Venezuela (para nombrar unos pocos) que no han experimentado nada parecido al colapso. Esta lista incluye otros Estados con mal desempeño económico, como Angola o Somalia.

En tiempos recientes, el fracaso de las intervenciones de Estados Unidos en Somalia, Haití e Iraq y el crecimiento de organizaciones terroristas en Afganistán han aumentado el interés académico y de política exterior en conceptualizar la noción de los Estados “fallidos”. La política exterior de Estados Unidos ha estado direccionada, particularmente desde los ataques del Once de Septiembre, hacia la neutralización de la posible amenaza de los llamados “Estados fallidos”. Estos últimos son vistos como lugares donde las organizaciones terroristas y redes de crimen internacional pueden florecer. El documento que estableció el enfoque de los Estados fallidos como amenaza fue la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, la cual afirma: “Estados Unidos hoy en día es amenazado menos por los Estados conquistadores que por los fallidos”.³

3 La noción de que la falla estatal constituye una amenaza directa a Estados Unidos es ahora vista como una corriente principal. En 1992, el secretario general de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, dejó el fundamento para tal principio en un tratado al Consejo de Seguridad con el título “Una Agenda para la Paz, Diplomacia Preventiva, *peacemaking* y *peacekeeping*”.

1 Para una crítica, ver Khan y Jomo (2000).

2 *Governance*.

Aunque los debates académicos acerca de los “Estados fallidos” comenzaron a principios de los años noventa, la idea del “Estado fallido” ha estado vinculada a la economía política internacional por siglos. El problema de los Estados fallidos fue tomado en serio por los ocupantes coloniales. Incluso, los poderes coloniales europeos justificaban sus imperios, en parte, en la idea de que sus gobiernos terminarían los gobiernos “salvajes” y “bárbaros” de sus colonias. Países poderosos frecuentemente intervinieron en Estados más débiles y pobres para evitar el desorden social que potencialmente amenazaba su seguridad e intereses comerciales (Dorff 2000). Además, “el Estado débil proporcionó la oportunidad a las grandes potencias de expandir su territorios” (Dorff 2000, 26).

Los Estados soberanos deben cumplir ciertas funciones mínimas para la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos, y también para el funcionamiento del sistema internacional. La literatura de la ciencia política y de las relaciones internacionales se ha enfocado en identificar por qué el Estado deja de desempeñar ciertas funciones básicas weberianas. Los Estados que no cumplen estos estándares mínimos han sido descritos como “débiles”, “frágiles” o con “mal desempeño” (Torres y Anderson 2004, 5). Los casos más extremos han sido llamados “fallidos” o “en colapso”. El interés en el colapso del Estado en este nivel central ha estado motivado por la urgencia de entender los factores detrás de la violencia política y de la guerra civil, y el crecimiento de organizaciones terroristas en varios países menos desarrollados (Cramer 2006; Menkhous 2004). La proliferación de etiquetas –desde “Estados en crisis” hasta “países en riesgo de inestabilidad” y “países bajo estrés”– refleja la gama de formas en que ha sido concebido el problema central (Torres y Anderson 2004, 5).

El creciente interés en el fracaso del Estado no es una coincidencia. Sucede porque el número de Estados nuevos o embriones ha crecido dramáticamente en la última mitad del siglo XX.

En 1914, en el auge del deterioro de los imperios otomano y austrohúngaro, hubo cincuenta y cinco regímenes nacionales reconocidos. En 1919, hubo cincuenta y nueve naciones. En 1950, la cifra llegó a sesenta y nueve. Diez años después, en seguida de los movimientos de independencia de África, hubo noventa naciones. Después de que más territorios africanos, asiáticos y de Oceanía llegaron a la independencia, y después de la desaparición de la Unión Soviética, el número de naciones se incrementó dramáticamente

a 191; la independencia del Timor Oriental subió el total a 192 (Rotberg 2003, 2).

La evidencia histórica sugiere que el proceso de la formación del Estado está plagado de conflictos, violencia e incertidumbre en cuanto a la estructura institucional mientras los grupos compiten para establecerse en posiciones de poder y legitimidad (Cramer 2006; Mann 1993; Moore 1966).

Cinco grandes ideas rigen la literatura del Estado fallido. La primera es la mirada de prerrequisito del desarrollo. Esta visión, que domina la literatura sobre la gobernabilidad, argumenta que los mercados liberales y los Estados transparentes y responsables con burocracias que tengan estructuras clásicas weberianas son aportes necesarios para que el desarrollo económico exitoso prosiga. La persistencia de Estados clientelistas, corruptos y patrimoniales se percibe desde este punto de vista como antidesarrollo, en el mejor de los casos, y en el peor, como estímulo para acciones predatorias estatales y reacciones violentas entre facciones estatales y no estatales. La segunda es el punto de vista liberal de la guerra y la violencia, el cual propone que la liberalización económica y la democracia promueven la paz. En la visión liberal, la guerra es siempre negativa tanto en sus motivos como en sus consecuencias y, por lo tanto, representa “desarrollo en reversa”. Una tercera visión asume la idea de que los Estados ancestrales y clientelistas, quizás no desarrollistas, son intencionalmente contruidos por las élites para promover sus intereses particulares en la acumulación de capital y en el mantenimiento del poder. Esta última visión contrasta con las dos grandes ideas anteriores, en que asume la identificación y la medida de la falla estatal como un ejercicio desorientador, dado que falla en incorporar el cómo los líderes se *adaptan* a las restricciones históricas del poscolonialismo reconstruyendo mecanismos informales de control social y acumulación de capital. Esta visión intenta incorporar el rol de organismos políticos en contextos históricos concretos. La cuarta es la idea de que la comprensión de los Estados está estrechamente relacionada con la naturaleza de las así llamadas “nuevas guerras”. Los partidarios de la tesis de la “nueva guerra” argumentan que las guerras contemporáneas son diferentes de las guerras viejas en sus métodos, sus causas y su financiación. En esta visión, las nuevas guerras sólo pueden ser entendidas en el contexto de la globalización, donde la distinción entre la guerra y el crimen organizado es borrosa y donde la financiación de la guerra depende más de redes globales legales e ilegales. Además, estas guerras han generado una economía basada

en el saqueo, que se mantiene a través de la violencia. Los partidarios de esta visión afirman que las guerras actuales son apolíticas: recursos que se consideraban como un medio de la lucha, ahora se consideran como el *objeto* de la lucha. Quinto, el argumento de la “maldición de los recursos” supone la idea de que la abundancia de recursos naturales, en particular de petróleo, causa crecimiento débil e incrementa la incidencia, intensidad y duración del conflicto; ésta ha sido una idea influyente en la literatura sobre falla estatal. Aunque la abundancia mineral se ha considerado como un beneficio para el desarrollo económico y político, el reciente mal desempeño de exportadores de petróleo y el incremento en la incidencia de las guerras civiles y de la inestabilidad política en economías de abundancia mineral han resucitado la idea de que la abundancia de recursos puede ser más una maldición que una bendición.

Este documento se dirige a examinar la esencia y los defectos de cada una de estas ideas, y a estudiar hasta qué punto ellas pueden explicar la variación y el cambio en la formación del Estado y la capacidad en los Estados frágiles.

¿QUÉ ES UN ESTADO FALLIDO?

Cualquier definición de un Estado fallido necesita comenzar con una comprensión de las definiciones distintas de un Estado.⁴ Cómo se define el Estado es central para entender la falla estatal. En la legislación internacional, un “Estado” dado existe cuando una entidad política es reconocida por los otros Estados como la autoridad política máxima en un territorio específico, y se trata como un “igual” en la “comunidad” internacional de Estados. La condición de Estado no requiere reconocimiento diplomático de los otros Estados, sino más bien un reconocimiento de que éste existe. Otra definición común en derecho consuetudinario internacional dice que la condición de Estado existe sólo cuando una entidad política determinada posee una población permanente, un territorio definido, un gobierno y la capacidad de entrar en relación con otros Estados.

La definición clásica sociológica desarrollada inicialmente por Nicolás Maquiavelo enfatiza el uso de la fuerza, y sólo la fuerza, como el elemento fundamental de un Estado. Max Weber elaboró en esta idea su definición de condición de Estado: “un Estado [es] una comunidad humana que (exitosamente) reclama el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un

territorio”, incluso cuando “el derecho de uso de la fuerza física es atribuido a otras instituciones o a individuos, solamente hasta donde el Estado lo permita”.⁵

Una definición más amplia del Estado involucra la idea de un “contrato social” que se enfoca en la relación entre el Estado y el ciudadano. Esta idea fue desarrollada por el filósofo político inglés Thomas Hobbes, en el siglo XVII. Hobbes argumentaba que los individuos que viven sin un Estado o sin un imperio de la ley se encuentran en una situación de guerra, de todos contra todos, donde la vida es “solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta”. Su idea fue que los individuos harían voluntariamente un contrato social con un gobierno absolutamente soberano —el Estado— cediendo su libertad a cambio de una paz y seguridad garantizadas.⁶

Helman y Ratner (1993) fueron los primeros analistas en utilizar el término “Estado fallido”. Se preocupaban por “un nuevo fenómeno inquietante” a través del cual un Estado llegaba a ser “totalmente incapaz de mantenerse como miembro de la comunidad internacional”. Argumentaban que un Estado fallido pondría en peligro a sus propios ciudadanos y amenazaría a sus Estados vecinos a causa del flujo de refugiados, inestabilidad política y guerra al azar. Michael Ignatieff adopta un entendimiento de la falla estatal maquiavélico/weberiano cuando argumenta que el fracaso del Estado ocurre cuando “el gobierno central pierde el monopolio de los medios de la violencia” (Ignatieff 2002, 118). En el sentido más amplio de fracaso estatal, Zartman (1995) desarrolla la idea de falla estatal a lo largo de la línea hobessiana del contrato social. Para Zartman, el fracaso estatal ocurre cuando “las funciones básicas del Estado se dejan de ejecutar [...] se refiere a una situación donde la estructura, la autoridad (poder legítimo), las leyes y el orden político se han desintegrado” (Zartman 1995, 5).

5 Una definición estrecha del Estado como fue desarrollada en la nueva economía institucional (Coase 1960; North 1990) ve el Estado como un grupo de instituciones que sancionan la creación, el refuerzo y los cambios en los derechos de propiedad y en los contratos. Tal definición ignora los factores que permiten al Estado lograr esto.

6 Przeworski (1991) argumenta que la idea de que la democracia es un contrato social es lógicamente inconsistente: los contratos son respetados sólo porque exógenamente se hacen cumplir; la democracia, por definición, es un sistema en el cual nadie se posiciona por encima de la voluntad de los partidos contendientes. Como Hardin (1987, 2) anota: “Una constitución no es un contrato, más bien crea las instituciones contractuales; por consiguiente, su función consiste en resolver problemas que suceden antes de la contractualización”. En la literatura económica establecida, se reconoce que la negociación individual o negociación Coasean (otro nombre del contrato social) no puede explicar la aparición del Estado (Olson 2000).

4 Definiciones del Estado recurren extensivamente a Nyugen (2005, 3-4).

Hay muchas categorías y definiciones de “falla estatal” que han proliferado en la literatura. El fracaso del Estado puede ocurrir en muchas dimensiones, tales como la seguridad, el desarrollo económico, la representación política, la distribución de los ingresos, etc. De acuerdo con Rotberg:

Los Estados-nación fracasan porque no pueden seguir suministrando bienes políticos positivos a su gente. Sus gobiernos pierden legitimidad, y en los ojos y en los corazones de una pluralidad creciente de ciudadanos, el Estado-nación mismo se vuelve ilegítimo (Rotberg 2002, 85).

“Fallido” o “colapsado”, desde su punto de vista, es la última etapa del fracaso. En casos extremos, el fracaso puede ocurrir en todas las dimensiones simultáneamente, como pasó en Somalia. Sin embargo, en la mayoría de los casos, hay una gran variación, en la medida en que los Estados “fallan” a lo largo de diferentes dimensiones. En Colombia, por ejemplo, el Estado ha sido capaz de sostener un admirable manejo macroeconómico, pero ha sido incapaz de controlar amplias partes de sus áreas rurales, en donde la guerrilla, los grupos paramilitares y los carteles de drogas tienen poder. Entonces, es imperativo para cualquier definición de “falla” que sea explícita en qué dimensión fracasa el Estado. Dada la variación de las capacidades estatales a lo largo de diversos sectores, las medidas o categorizaciones en conjunto pueden ser desorientadoras.

La literatura de los Estados fallidos acentúa que hay ciertos indicadores que son necesarios (si no suficientes) para catalogar un Estado como “fallido”. Para Rotberg, la persistencia de la violencia política es sobresaliente en la mayoría de definiciones de “Estados fallidos”:

Los Estados fallidos son tensos, profundamente conflictivos, peligrosos y combatidos amargamente por facciones en guerra. En la mayoría de los Estados fallidos, las tropas gubernamentales pelean en contra de rebeldes armados dirigidos por una o más facciones en guerra (Rotberg 2003, 85).

En su definición, la intensidad absoluta de violencia no define un Estado fallido. Más bien son el carácter duradero de esa violencia (como en Angola, Burundi y Sudán), la dirección de tal violencia en contra de un gobierno o régimen existente y la intensidad de las demandas políticas y geográficas para compartir el poder o adquirir autonomía, justificando y razonando el uso de violencia, los que identifican a los Estados fallidos. En

este punto de vista, la violencia política y criminal no condiciona el fracaso, y la ausencia de la violencia no necesariamente significa que el Estado en cuestión no es fallido. Un indicador muy relacionado con el fracaso estatal es el crecimiento de la violencia criminal. Aquí, la más citada es la presencia de pandillas, organizaciones criminales, traficantes de drogas y armas. Como resultado del fracaso del Estado en proveer seguridad a su población de actores violentos no estatales, los habitantes, frecuentemente, buscan protección de estos señores de la guerra o rivales armados del Estado.

Un segundo indicador de los Estados fallidos concierne a su inhabilidad para controlar sus fronteras. Pierden autoridad sobre porciones de sus territorios. Con frecuencia, la expresión del poder oficial se limita a la ciudad capital y una o más zonas étnicas específicas. Una medida cierta del alcance del fracaso de un Estado es la cantidad de extensión geográfica estatal verdaderamente controlada por el Gobierno.

Rotberg también introduce la idea de que es posible establecer escalafones de falla de acuerdo con la cantidad de dimensiones en que un Estado fracasa en suministrar los bienes políticos positivos. Los Estados-nación existen para suministrar los bienes políticos –seguridad, educación, salud, oportunidades económicas, vigilancia ambiental– y, de otro lado, establecer y hacer cumplir un marco institucional y proveer y mantener la infraestructura. De manera que para clasificar la severidad de la falla, Rotberg sugiere que hay una jerarquía de las funciones positivas estatales: a) seguridad; b) instituciones que regulen y arbitren conflictos; imperio de la ley, derechos de propiedad seguros, aplicación contractual; c) participación política; y d) provisión de servicios sociales, infraestructura, y la regulación de la economía.⁷ En

7 En la última categoría, Rotberg sugiere que el nivel de fuga de capitales sería un buen indicador del fracaso para manejar la economía. Por supuesto, otros indicadores estándares serían el nivel de la inflación (un indicador del conflicto social, como ha argumentado Rowthorn [1971]), el recargo de la tasa de cambio del mercado negro, el nivel de la deuda externa en relación con el PIB, un amplio déficit en la balanza de pagos, declives prolongados en el crecimiento per cápita. Los indicadores del fracaso de la infraestructura pueden incluir el desempeño del servicio de correo, el sistema telefónico, el número y condición del sistema de carreteras. Los indicadores de la prestación de servicios sociales podrían incluir los de salud y educación básicas. Éstos incluyen las expectativas de vida, la mortalidad infantil, el número de doctores y enfermeras por cada 1.000 habitantes, tasas de analfabetismo de los jóvenes y adultos y el número de profesores por alumnos en la población. En todos estos casos, sería útil comparar estos indicadores con los promedios regionales y con otros países con ingresos per cápita parecidos. También, donde fuera posible, sería útil aproximar la variación regional de los indicadores dentro del país. Esto ayudaría a evaluar el punto en el que sean relevantes las desigualdades horizontales para acceder a los recursos y oportunidades económicos.

este análisis, los Estados fuertes muestran buen desempeño a través de todas estas categorías y con respecto a cada categoría. Los Estados débiles muestran un perfil mixto, y los Estados fallidos son una subcategoría de los Estados débiles. La idea principal que desarrolla Rotberg es que no hay sólo un indicador que provea evidencia cierta de que un Estado fuerte se está convirtiendo en Estado débil o que un Estado débil está comenzando a fracasar. Como resultado, es necesario tomar los indicadores como un conjunto.

Aunque esta jerarquía es un punto de partida útil para definir el fracaso de un Estado, es difícil identificar puntos precisos donde las debilidades de un Estado comienzan a transformarse en falla o en colapso, como aduce Rotberg. Hay varios ejemplos de países que han fracasado económicamente, pero que no han experimentado violencia política en gran escala (como Tanzania, Zambia). Es más, la falta de participación política no necesariamente debilita al Estado internamente. De hecho, mucha literatura dice que los regímenes semiautoritarios (lo que se llaman “anocracias”) tienden a la violencia política más que las democracias abiertas o los regímenes más autoritarios (Marshall y Gurr 2003). La amplitud de la corrupción y la capacidad burocrática citada como indicador de fracaso también son erróneas. La evidencia de varios países en vía de desarrollo muestra que los niveles de corrupción y la capacidad burocrática *no* determinan las tasas de crecimiento a largo plazo (Khan 2006). Finalmente, la presencia de violencia política y de actividad criminal de gran escala no indica hasta qué punto un Estado falla en proveer seguridad a una amplia sección de su territorio y/o puede manejar otras funciones (tales como manejo macroeconómico y la recaudación de impuestos). La dificultad se presenta al definir Estados donde la capacidad varía sustancialmente entre y a través de las funciones (como Colombia, Sri Lanka y Mozambique). Bajo Saddam Hussein, Iraq, aunque muy desapacible, no fue un “Estado fallido” en ninguna de las dimensiones mencionadas arriba, a pesar de la ausencia de una participación política masiva. La idea de que la represión es un indicador necesario del “fracaso” es una propuesta ahistórica, dado que muchos de los Estados en vía de desarrollo se construyeron antes de que la democracia se convirtiera en una fuente de gobierno legítimo (Moore 1966).⁸

Sin embargo, la idea de que la “falla” estatal debe ser dividida en subcategorías es útil. Esto se debe a la coexistencia de variaciones en la capacidad del Estado en un

momento dado y en un país específico, y al movimiento de los Estados de y desde una condición de mayor o menor severidad de la falla. Las definiciones vagas e imprecisas de “falla” abundan en la literatura. Por ejemplo, Zartman (1995) argumenta que el colapso del Estado ocurre cuando los Estados no pueden llevar a cabo las funciones requeridas para ser reconocidos como tales. Para Zartman, “el colapso significa que las funciones básicas de un Estado no se cumplen como se analizan en varias teorías del Estado” (p. 5). Esta afirmación combina falla con colapso y no detalla cuáles funciones son críticas para cada estado de falla.

Por lo tanto, es necesario establecer criterios claros para distinguir el colapso y el fracaso de la debilidad o fragilidad genérica, y el colapso, del fracaso. El poder entender por qué los Estados frágiles se deslizan hacia la falla ayudará a los diseñadores de políticas –*policymakers*– a desarrollar métodos que prevengan el fracaso, y, en aquellos casos en los que, a pesar de todo, los Estados fallan (o colapsan), así éstos puedan ser revividos y asistidos en el proceso de reconstrucción.

Ha habido otras iniciativas importantes en cuanto a la definición de “falla estatal”, aunque el enfoque en cada dimensión de cada definición varía. Torres y Anderson (2004) proporcionan un resumen breve del rango de las definiciones:

1. USAID: Los Estados en vía de fallar se caracterizan por su inhabilidad o falta de voluntad cada vez mayor para asegurar el suministro de los servicios básicos y la seguridad a sus poblaciones.

La “Estrategia para Estados Frágiles” ofrece tres definiciones operativamente relevantes para Estados en vía de fallar, los fallidos y aquellos en proceso de recuperación. El enfoque para determinar la fragilidad del Estado se centra en la efectividad del mismo (capacidad administrativa y recursos) y su legitimidad, a través de la medida de cuatro dimensiones clave: política, económica, social y seguridad. Se suministra una explicación dinámica pero centrada en la seguridad, el manejo del conflicto y la capacidad de construcción del Estado. Los asuntos de la equidad y la inclusión saltan a primer plano, pero la desventaja de esta propuesta es que la efectividad no es suficientemente desglosada para entender la diferencia entre voluntad y capacidad.

2. El Grupo de Trabajo sobre la Inestabilidad Política de la Universidad de Maryland, de base norteameri-

⁸ Iraq sólo califica como Estado fallido después de la invasión dirigida por Estados Unidos.

cana, define al “Estado fallido” como una instancia donde la autoridad central del Estado colapsó por varios años. Esto incluía cuatro tipos de eventos: guerras revolucionarias, guerras étnicas, cambios adversos de régimen y genocidio/politicidio.⁹

3. El Banco Mundial:¹⁰ los países de ingreso bajo sometidos a estrés (LICUS, Low Income Countries Under Stress) se caracterizan por políticas, instituciones y gobiernos débiles. La ayuda externa no funciona bien en estos ambientes porque los gobiernos carecen de la capacidad o inclinación para utilizar la financiación efectivamente, en aras de la reducción de la pobreza.

Hay dos ambientes distintos para los LICUS: el pos-conflicto y el no-posconflicto. La principal ventaja de la iniciativa del banco es que distingue estos países de los otros e intenta desarrollar indicadores, pero la lista de LICUS no está disponible para el público y la clasificación está basada en el sistema de Evaluación Institucional y de la Política Nacional (CPIA, por su sigla en inglés), lo cual es propio del banco.

El banco identifica Estados frágiles por su desempeño débil en la evaluación Institucional y de la CPIA. Ellos comparten una fragilidad común en dos aspectos particulares:

- a. Tanto las políticas estatales como las instituciones son débiles en estos países: esto los hace vulnerables en su capacidad de proveer servicios a sus ciudadanos, controlar la corrupción o proveer suficiente voz y responsabilidad.
- b. Enfrentan riesgos de conflicto y de inestabilidad política. De 26 países con conflictos civiles de nivel intermedio o más graves entre 1992 y 2002, 21 fueron LICUS durante ese período.

Los LICUS tienen tasas de mortalidad infantil y de pobreza que son el doble de altas que las de otros países de ingreso bajo; también ponen en riesgo a sus vecinos y la comunidad global, debido a la dispersión del conflicto y el crimen organizado, el flujo de refugiados, las enfermedades epidémicas y las barreras al comercio y la inversión. Mejorar la respuesta internacional en estos países es un desafío crítico del desarrollo. Mientras que los LICUS se caracterizan por sus políticas e instituciones débiles, el

contexto del país varía considerablemente y los enfoques operacionales deben ser calibrados cuidadosamente para tener esto en cuenta. La naciente experiencia derivada de las estrategias implementadas en cada país ha mostrado que los LICUS se agrupan en cuatro diferentes modelos de negocios para el compromiso: a) deterioro; b) crisis política prolongada; c) transición frágil; y d) mejoría gradual. Para cada tipo de país, se necesitan enfoques y herramientas operacionales distintas.

En general, el consejo de construcción de políticas es vago. Hay pocas especificidades, no hay análisis profundo desde la economía política, y el banco procede con la idea de que el conflicto es “desarrollo en reversa”, lo cual es una propuesta ahistórica (ver infra). No hay mención alguna de construir ingresos por medio de los impuestos, lo cual es vital para la reconstrucción de posguerra (Boyce y O’Donnell 2007). Además, la meta es lograr que los países tengan “buenos gobiernos”, lo cual se ve como un aporte al desarrollo y la construcción del Estado, una idea que es problemática, ahistórica, y que no está respaldada por la evidencia (Khan 2006).

4. El Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID, por su sigla en inglés) utilizó la metodología de la Evaluación Institucional y de la Política Nacional (CPIA) para crear una lista de “Estados frágiles”, definidos en una forma muy parecida a la manera como se definen los “Estados fallidos” en otros estudios.

DFID define a los Estados frágiles como aquellos donde:

El Gobierno no puede o no quiere proveer las funciones básicas a la mayoría de sus habitantes, incluidos los pobres. Las funciones más importantes del Estado para la reducción de la pobreza son el control territorial, la seguridad y la protección, la capacidad de manejar los recursos públicos, la entrega de los servicios básicos y la habilidad para proteger y apoyar las formas como los más pobres se sostienen (DFID 2005, 7).¹¹

Esta definición no connota fragilidad ni tampoco, por supuesto, hace referencia a cuáles instituciones y funciones son centrales para identificar un Estado como “frágil”.

9 Ver www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail/

10 Ver www1.worldbank.org/operations/licus/

11 La lista completa de los Estados categorizados como frágiles por el DFID se consigue en el anexo de este artículo.

5. Uno de los estudios más exhaustivos sobre falla estatal fue realizado por el grupo de trabajo comisionado por la Directorate of Intelligence de la CIA en 2000.¹² En ese informe, los autores buscaron cuantificar y examinar episodios de fracaso estatal entre 1955 y 1998. Utilizando su primera definición del fracaso estatal (cuando “la autoridad central del Estado está en colapso por varios años”), el estudio encuentra 20 casos de fracaso estatal, una cifra demasiado pequeña para producir conclusiones estadísticamente significativas. Como consecuencia, los autores escogieron ampliar la definición para incluir los siguientes eventos de menor grado:
 - a. Las guerras revolucionarias, definidas como “un conflicto violento sostenido entre gobiernos y contendientes políticamente organizados, que buscan derrocar el Gobierno central, reemplazar sus líderes o tomar el poder en una región”.
 - b. Las guerras étnicas, definidas como “un conflicto violento sostenido en el cual minorías comunales, étnicas o religiosas retan a los gobiernos buscando cambios sustanciales en su estatus”.
 - c. Los cambios adversos de régimen, definidos como “cambios grandes y abruptos en los patrones establecidos de gobierno”, incluidos el colapso estatal, períodos de inestabilidad severa de las élites o del régimen y movimientos desde la democracia hacia un mandato autoritario.
 - d. Genocidio y politicidio, definidos como “políticas establecidas por los Estados o sus representantes, o en guerras civiles que generen la muerte de una porción sustancial de un grupo comunal o político”.

La categoría denominada “casos de un fracaso casi total de la autoridad del Estado” corresponde estrechamente a la definición original de los autores sobre los Estados fallidos, la cual fue rechazada por el grupo de trabajo. Hubo once de estos casos en el período de 1990-1998 (Afganistán, Bosnia-Herzegovina, Burundi, Congo-Kinshasa, Guinea-Bissau, Liberia, Ruanda, Sierra Leona, Tayikistán, Unión Soviética, Yugoslavia).

Después de establecer un criterio nuevo, los autores encontraron 114 casos de Estados fallidos entre 1955 y 1998. Esto supone un incremento de seis veces. Los autores sostienen que el cambio de criterios les permitió alcanzar un grado de significancia estadística, una razón no muy defendible. También ar-

gumentaron que la nueva metodología fue escogida porque “eventos que caen por debajo del umbral del colapso total frecuentemente representan también desafíos a la política exterior de Estados Unidos”. Esta amplia aventura en la categorización incluyó los siguientes países como “Estados fallidos”, en diciembre de 1998: China, Egipto, India, Irán, Iraq, Indonesia, Israel, Filipinas y Sierra Leona. Ampliar (y también sobrecargar) la definición (por razones de estadísticas, ideología o geopolítica) crea problemas obvios. Si China, con el crecimiento económico más rápido en el mundo y un Gobierno central muy fuerte y efectivo es catalogado como un “Estado fallido”, entonces, lógicamente a Sierra Leona le encantaría lograr semejante “fracaso”.

6. El Centro de Investigación de Estados en Crisis de la Escuela de Economía de Londres (Taller de Estados en Crisis. Londres, marzo de 2006) hace un intento de catalogar países de acuerdo con distintos estados de vulnerabilidad y efectividad. Las tres categorías desarrolladas son: fragilidad, en crisis y fallido. Las definiciones se detallan a continuación:

Estado frágil: es aquel significativamente susceptible a la crisis en uno o más de sus subsistemas (es un Estado particularmente vulnerable a los choques internos y externos y a los conflictos internos e internacionales). En un Estado frágil, los arreglos institucionales encarnan y tal vez preservan las condiciones de la crisis: en términos económicos, esto podría corresponder a instituciones (en gran medida, derechos de propiedad) que refuerzan el estancamiento o las tasas bajas de crecimiento o encarnan desigualdad extrema (en riqueza, en acceso a la tierra, en acceso a las formas de ganarse la vida); en términos sociales, las instituciones pueden encarnar desigualdad extrema o la falta total de acceso a la salud o la educación; en términos políticos, las instituciones pueden afianzar coaliciones de exclusión en el poder (en términos étnicos, religiosos o tal vez regionales) o faccionalismo extremo u organizaciones de seguridad fragmentadas de una forma significativa. En los Estados frágiles, los acuerdos establecidos institucionalmente son vulnerables a retos provenientes de sistemas institucionales rivales, bien sea derivados de autoridades tradicionales, concebidos por comunidades bajo condiciones de estrés que no se relacionan mucho con el Estado (en términos de seguridad, desarrollo o bienestar), o derivados de líderes militares u otros agentes de poder no estatales. El opuesto a un “Estado frágil”

12 La sección de la CIA viene del análisis de Logan y Preble (2006).

es un “Estado estable”, aquel donde los acuerdos establecidos institucionalmente parecen capaces de resistir un choque interno o externo y las disputas se mantienen dentro de los límites de los acuerdos institucionales reinantes.

Estado en crisis: es un Estado bajo estrés agudo, donde las instituciones actuales enfrentan impugnación seria y están potencialmente incapacitadas para manejar choques y conflictos. Hay peligro de colapso del Estado. Ésta no es una condición absoluta, sino una situación en un punto dado en el tiempo. Un Estado puede alcanzar una condición de crisis y recuperarse de ella, o puede mantenerse en crisis por períodos relativamente largos, o puede colapsar. Un proceso así podría llevar, como siempre hemos argumentado, a la formación de nuevos Estados, a la guerra y al caos, o a la consolidación del *ancien régime*. Pueden existir también “crisis” específicas dentro de los subsistemas del Estado: una crisis económica, una crisis de salud pública como VIH/SIDA, una crisis del orden público, una crisis constitucional, por ejemplo, asumiendo cada una por sí sola, no sumándolas a una condición general de crisis estatal. Sin embargo, una crisis en un subsistema podría llegar a ser lo suficientemente severa o extensa como para ocasionar una condición de crisis estatal generalizada.

El opuesto de un Estado en crisis es un “Estado resistente” –*resilience*–, donde las instituciones generalmente pueden sobrellevar el conflicto y manejar las crisis subsistémicas, respondiendo a los desafíos dondequiera que se presenten.

Estado fallido: definimos un “Estado fallido” como una condición de “colapso estatal”, es decir, un Estado que no puede desempeñar sus funciones básicas de seguridad y desarrollo y que no tiene control efectivo sobre su territorio y sus fronteras. Un Estado fallido es aquel que ya no puede reproducir las condiciones para mantener su propia existencia. Este término se utiliza de forma muy contradictoria en la comunidad política (por ejemplo, hay una tendencia de llamar “Estado fallido” a un Estado que simplemente se desempeña pobremente, tendencia que rechazamos). El opuesto a un “Estado fallido” es un “Estado duradero”, y la línea absoluta que divide estas dos condiciones puede ser difícil de establecer en los márgenes. Aun en un Estado fallido, algunos de los elementos del Estado, como las organizaciones estatales locales, tal vez sigan existiendo.

Aunque es difícil identificar un límite definitivo entre estas tres categorías, es posible establecer guías aproximadas para calcular la dirección hacia la que se dirige un gobierno. El desglose de los Estados en distintos grados de efectividad es útil a la hora de enfatizar en que la formación de un Estado es un *proceso histórico*, el cual no tiene fin y siempre está expuesto a la controversia, particularmente en los casos de los Estados nuevos/de posguerra y los de bajos ingresos. En vez de insistir en que los Estados tienen que ser categorizados como “exitosos” o “fallidos”, este marco permite una evaluación de la efectividad del Estado a lo largo de un *continuo* donde el conflicto y la violencia, en vez de ser aberraciones de la formación y el desarrollo de un Estado, son partes integrales de estos procesos. Desde esta perspectiva, es posible valorar la violencia, la guerra y otros desafíos no estatales no sólo como “desarrollo en reversa” (aunque esto tal vez ocurra en el caso de los Estados fallidos), sino también como reflejo de la economía política que hizo parte de la formación del Estado en países de bajo desarrollo, y ver hasta qué punto dichas disputas poseen el potencial para ser desarrollistas (sobre lo cual hay diversos ejemplos históricos). Este marco también nos permite evaluar la efectividad de los subcomponentes de un Estado. Esto es útil, dado que las capacidades estatales no son uniformes en todas las funciones.

En general, los términos “falla estatal” o “Estado fallido”, claramente, no son apropiados, ya que implican que hay un “Estado final” en el cual la “falla” llega finalmente. El término “Estado que está fallando”, como sugiere Dorff (2000), es un poco más apropiado, ya que sugiere un proceso de fallar y sirve mejor a un continuo en el cual la capacidad del Estado para gobernar se ve más y más debilitada. Además, permite un rango amplio de grados de falla, un punto de énfasis en el estudio del Crisis State Programme.

La falla, tal como se define, necesita ser entendida dentro del contexto histórico en que ocurre. Es erróneo, por ejemplo, definir un “Estado fallido” en el contexto donde la formación del Estado realmente nunca ocurrió en el pasado. Además, si la intervención política pretende ser más efectiva, es útil establecer el *marco de tiempo de la “falla estatal”*: los procesos del debilitamiento del Estado son más propensos a tener características y dinámicas diferentes si están en una fase avanzada, que si están en una fase inicial.

POR QUÉ FALLAN LOS ESTADOS

Aunque el comienzo de la violencia política, incluida la guerra civil, no necesariamente significa una falla del Estado, la persistencia de tal violencia ciertamente constituye por lo menos un fracaso en algunos de los subcomponentes de las funciones estatales, como la provisión de la paz y seguridad a través del total del territorio estatal-nacional. Lo difícil es determinar la causalidad. ¿La violencia política causa el fracaso del Estado? ¿O es posible que una falla estatal previa lo deje vulnerable a la insurgencia?

Abundancia de recursos, escasez de recursos, falla estatal y conflicto político violento

La literatura de los Estados fallidos ha estado enfocada en la lucha por apropiarse recursos en ambientes subdesarrollados económicamente. Hay dos propuestas principales. La primera se enfoca en el rol que cumplen la escasez de recursos y la degradación ambiental en la aparición de la violencia política, de manera general, y, en particular, en los desafíos políticos violentos a la autoridad estatal. La segunda se enfoca en el rol que desempeña la abundancia de recursos en el resultado de procesos similares. Aunque el último es el punto de vista con más influencia, miremos primero la propuesta de la escasez ambiental.

La degradación ambiental y el conflicto político violento

Un punto de vista influyente en la falla estatal es la idea de que la escasez de recursos y la degradación ambiental son centrales en los procesos de violencia política, generalmente, y, en particular, en los desafíos a la autoridad central. Homer-Dixon, por ejemplo, argumenta:

La escasez ambiental puede contribuir a difundir la persistente violencia subnacional, tales como los choques étnicos y las insurgencias. En las próximas décadas, la incidencia de tal violencia probablemente se incrementará, a medida que las escaseces medioambientales empeoren en algunas partes del mundo en vías de desarrollo (Homer-Dixon 1999, 66).

Un segundo punto de vista en la misma línea es lo que se llama “el factor Guerra-verde”, donde:

El empobrecimiento medioambiental, el incremento del conflicto por los recursos, la marginación de la gente del campo, el descontento social y político, el desplazamiento y la migración incontrolada llevarán

a más conflicto y al comienzo de guerras entre y dentro de los Estados (Fairhead 2000, 173).

Un tercer y más popular punto de vista es expresado por la primera ministra alemana, Ángela Merkel, cuando afirma que “el efecto invernadero, la desertificación y el incremento en la escasez de agua probablemente causarán conflictos violentos y millones de refugiados medioambientales”.

La teoría mejor desarrollada sobre la relación entre escasez medioambiental y la violencia política es propuesta por Homer-Dixon (1999). La lógica básica detrás de su argumento es la siguiente: la tierra se valoriza debido a la escasez, y la escasez trae consigo la explotación y la degradación de la tierra, lo cual alimenta la pobreza y la rebelión. Además, la densidad de población agrava este problema.

Hay varios problemas con el argumento de la escasez medioambiental. Primero, muchos conflictos ocurren en países con riqueza de recursos, en vez de escasez, como se discutirá en la siguiente sección. Muchos autores argumentan que la abundancia de recursos crea incentivos para capturar el Estado y ayuda a financiar rebeliones cuando dichos recursos se pueden “saquear”. Ejemplos de esto incluyen Sierra Leona, Liberia, Biafra, Congo/Zaire y Angola.

En segundo lugar, como argumenta Fairhead (2000), los conflictos pueden no ser por los recursos per se, pero pueden igualmente incluir luchas por los medios de explotación de los recursos, mediante a) explotación de la fuerza de trabajo, b) el acceso a los mercados de capitales internacionales, c) control de las vías de comunicación y rutas de comercio, y d) acceso político a los mercados.

Tercero, hay una unión de la degradación con la escasez. El conflicto puede surgir debido a la diferenciación social creciente y a la desigualdad en el acceso a la tierra, al mismo tiempo que hay mejoras en la producción del uso de la tierra.¹³ ¿Cómo puede coincidir el incremento total de la fabricación de productos alimenticios con el crecimiento de la escasez y la pobreza para algunos? La respuesta yace en la distribución de los derechos (Sen 1981). El incremento de la comercialización de la tierra puede generar desigualdades de la tierra, en la medida

13 André y Platteau (1998), por ejemplo, son cuidadosos en no equiparar el comienzo de una guerra civil con la escasez de tierras y la falta de empleo no agrícola, en su estudio de la violencia agraria en Ruanda.

en que aquellos que tienen acceso a ingresos y empleos no agrícolas pueden acumular tierra. Este proceso se puede acelerar cuando las instituciones tradicionales de asignación de las tierras se deterioran.¹⁴

Cuarto, estos argumentos no examinan por qué y cómo algunos episodios de violencia política llevan al fracaso estatal en algunos contextos (República Democrática del Congo, Afganistán) y no en otros (Colombia, Mozambique). Tampoco examinan por qué los países que enfrentan limitaciones similares de recursos experimentan la violencia (Uganda) y otros no (Tanzania). Estos asuntos son de importancia central para explicar la crisis, la falla y el derrumbe estatal.

En resumen, hay razones tanto teóricas como empíricas para sugerir que el argumento de la escasez medioambiental es inadecuado para explicar la violencia política y/o el fracaso estatal. Hay una necesidad en esta literatura de incorporar políticas (de identidad) y acceso político a los derechos a la tierra y al empleo¹⁵ para explicar la violencia política y los desafíos violentos a la autoridad del Estado. Además, hay necesidad de examinar si las políticas de patronazgo son indivisibles o divisibles, o si las políticas estatales tienen una predisposición a ciertos grupos (Hirschman 1995; Stewart 2000).

LA MALDICIÓN DE LOS RECURSOS

Una de las propuestas más influyentes recientemente es la llamada “maldición de los recursos”: supone la idea de que la abundancia de recursos naturales, en particular el petróleo, ocasiona un crecimiento pobre e incrementa la incidencia, intensidad y duración del conflicto. Aunque la abundancia de petróleo se ha considerado como un beneficio para el desarrollo económico y político desde hace años, el reciente mal desempeño de los exportadores de petróleo y el incremento de las incidencias de guerras civiles en las economías con riqueza mineral han revivido la idea de que la abundancia de recursos puede ser más una maldición que una bendición.

El trabajo empírico más influyente sobre las causas de la guerra civil ha sido asumido por Collier y Hoeffler (1998, 2001, 2002a, 2004), quienes han encontrado que las exportaciones de materias primas incrementan la posibilidad del comienzo de una guerra civil. El trabajo más reciente realizado por ellos, que cubre 161 países y 78 guerras civiles entre los años 1960-1999,

afirma que la dependencia de un Estado de los recursos naturales —medida como la proporción de las exportaciones de materias primas con respecto al PIB— tiene una influencia significativa en la posibilidad de que una guerra civil comenzará en los próximos cinco años.¹⁶ Sus datos sugieren que la dependencia de recursos tiene un efecto no lineal: incrementa la posibilidad del conflicto hasta que la proporción de recursos del PIB esté en el 32%; más allá de este punto los recursos disminuyen la posibilidad de un conflicto. También encuentran que este efecto es sustancial: cuando las otras variables están sostenidas en su media, un incremento en la dependencia de los recursos de cero a 32% aumenta la posibilidad de una guerra civil de 1% a 22%.

Análisis cuantitativos más recientes han encontrado deficiencias importantes en la metodología de la correlación entre el conflicto y los recursos naturales (Sambanis 2004; Elbadawi y Sambanis 2002; Ross 2004). Por ejemplo, el conjunto de datos de Collier y Hoeffler no incluye los diamantes y los narcóticos, los cuales frecuentemente sobresalen en la literatura de las “economías de guerra” como cruciales en la financiación de oportunidades de los “rebeldes codiciosos” (Malone y Nitzschke 2005, 5). Ross (2004, 356) concluye que “la afirmación de que las exportaciones de las materias primas están relacionadas con la guerra civil parece ser frágil y se debe tratar con cuidado”. Fearon y Laitin (2003, 87) proporcionan la crítica más aguda a Collier y Hoeffler: ellos reportan que “ni el porcentaje de bienes primarios en el PIB ni tampoco su cuadrado son significantes” en su modelo.

Hay, sin embargo, gran consenso entre la mayoría de los analistas en que la abundancia del petróleo se relaciona considerablemente con el comienzo de una guerra civil en países en vía de desarrollo en el período de 1945-1999. Algunos analistas han estimado que las exportaciones de petróleo se relacionan ampliamente con el grupo completo de comienzo de guerras civiles (De Soysa 2002a; Fearon y Laitin 2003), mientras que hay otros que encuentran que la abundancia en exportaciones de petróleo está relacionada extensamente con subgrupos de guerras civiles, llamadas guerras de secesión (Collier y Hoeffler 2002a; Collier *et al.* 2003).¹⁷ Ross (2004), al

14 Ver André y Platteau 1998, sobre Ruanda.

15 Ver, por ejemplo, Fairhead 2000, sobre Ruanda.

16 Una guerra civil ocurre cuando una organización rebelde identificable reta al ejército nacional de un Estado dado, generando más de 1.000 muertes relacionadas con el conflicto, con al menos 5% en cada lado (Collier *et al.* 2003, 54). Esta muestra y la definición de la guerra son tomadas de las Correlaciones del Proyecto de Guerra (se pueden ver los datos en www.correlatesofwar.org).

17 La correlación de De Soysa que relaciona el petróleo con la guerra

evaluar la evidencia reciente, concluye que “hay buena evidencia cuantitativa de que las exportaciones de petróleo están relacionadas considerablemente con los comienzos de las guerras civiles”. Además, Ross hace una contribución importante al presentar los diversos mecanismos que pueden explicar la conexión entre petróleo y violencia política. Algunos de los posibles mecanismos que sugiere para explicar estas conexiones son manifestaciones supuestamente bien conocidas de la “maldición de los recursos” en las economías petroleras, a saber, el pobre crecimiento económico, la corrupción elevada y el autoritarismo.

El argumento de la maldición de recursos tiene dos variantes. La primera es lo que se llama *honey pot* o el argumento de la búsqueda de rentas, lo cual sugiere que los países en vías de desarrollo que tienen abundancia de petróleo generan rentas valiosas y que la existencia de estas rentas tiende a generar formas violentas de rentismo que toman la forma de insurgencias basadas en la “codicia” (Collier y Hoeffler 2004).¹⁸ En total, su modelo de la rebelión encuentra que los bajos ingresos, la disminución económica y la dependencia de las materias primas incrementan el riesgo del comienzo de una guerra civil (Collier *et al.* 2003, 101). Collier y Hoeffler (2002a) sugieren también que un mineral en particular, el petróleo, es especialmente relevante en las guerras secesionistas. Ellos intentan demostrar que la abundancia de petróleo ayuda a predecir el tipo de guerra (secesionista o no secesionista) una vez que están bajo control las exportaciones de las materias primas (Collier *et al.* 2003, 60-61).

La segunda variante del argumento de la maldición de los recursos, empleada para explicar los mecanismos mediante los cuales la abundancia de recursos genera conflictos violentos, es el modelo del Estado rentista. La premisa principal de gobernabilidad del Estado rentista supone que cuando los Estados adquieren una gran proporción de sus ingresos de fuentes externas, tales como las rentas de recursos primarios, quienes toman decisiones tienen menor necesidad de recaudar impuestos domésticos, y eso los hace menos responsables frente a los individuos y las colectividades de la socie-

dad civil. Fearon y Laitin (2003), basándose en trabajos teóricos de los Estados rentistas (por ejemplo, Karl 1997), argumentan que los Estados petroleros tienen mayor tendencia a poseer estructuras estatales débiles porque tienen menos necesidad de crear burocracias fuertes para recaudar ingresos. Las estructuras estatales débiles son más vulnerables a las insurgencias. Debido a que las economías de petróleo poseen los niveles más altos de ingresos disponibles en la economía, la validez de la conexión entre la abundancia de recursos y la violencia política en dichas economías es crucial para la afirmación de que las rentas de los recursos minerales contribuyen a las rebeliones armadas en los países en vías de desarrollo.

La idea de que las rentas de los recursos minerales generan incentivos para las rebeliones violentas fue presentada primero en una serie de trabajos de Collier y Hoeffler.¹⁹ Lo que llamaban su tesis de la “codicia” es una aplicación de la teoría de *rent-seeking*, que, en su forma más sencilla, propone que la existencia de un valioso “premio” induce a los individuos a gastar tiempo y recursos, en aras de apropiarse del “premio”. Las rentas de recursos minerales (tales como el petróleo), en este modelo, proporcionan no sólo la motivación para intentar capturar el Estado, sino también potencialmente los recursos para financiar las rebeliones. La idea de que los rebeldes pueden “sacarle provecho a la guerra” fue propuesta como una explicación más convincente de la aparición del conflicto que la propuesta de los descontentos sociopolíticos, los ingresos y la desigualdad de los bienes, la rivalidad étnica o la ausencia de la democracia (Collier 2000).

Collier y Hoeffler (1998) proponen que las rentas de los minerales pueden conducir a la rebelión por medio de un mecanismo de “saqueo”. Si las organizaciones rebeldes tienen la oportunidad de extraer y vender recursos (o extorsionar a aquellos que lo hacen), entonces hay más probabilidad de comenzar una guerra civil. Desde esta perspectiva, la guerra es causada por “codicia”, en vez de ser causada por descontentos. Como nota Cramer, la lógica del *Homo economicus* propone que:

La rebelión en contra de la injusticia tiene algo de las cualidades de un bien público y, por lo tanto, también muestra las debilidades de un bien público, sobre todo la posibilidad de ser explotado por “gorriones”.

civil está basada en la definición de la guerra con un umbral más bajo de muertos relacionados con la batalla (25) que el umbral de Collier y Hoeffler, que es de 1.000 muertos relacionados con la batalla. Entonces, el hallazgo de De Soysa no nos dice si las dependencias de las exportaciones de combustibles u otro mineral están relacionadas con el comienzo de la violencia política de gran escala.

18 La abundancia de petróleo se define como las economías que derivan del petróleo por lo menos un tercio de sus exportaciones.

19 Relacionado con el trabajo de Hirschleifer (1987, 1994), Collier y Hoeffler (1998, 2001) y Collier (2000), que desarrollaron modelos para mostrar que la guerra es más probable donde las ganancias de una victoria posible son mayores que los costos de coordinar una rebelión.

Es posible, por tanto, que haya injusticia pero que no produzca suficiente conflicto. Igualmente, hay un problema en la coherencia temporal en el argumento, pues se podría suponer que los actores violentos no confían en las promesas y el uso instrumental de males sociales por parte de sus líderes, esperando razonablemente que incumplan las promesas que utilizaron para movilizar a la gente. Del otro lado, apelar a las demandas de la población para satisfacer sus demandas de gratificación instantánea a través del botín puede superar fácilmente estas dificultades (Cramer 2002b, 1848).

Collier y Hoeffler notan que los recursos naturales ofrecen a los grupos de rebeldes una oportunidad para financiarse porque producen rentas que vienen de un lugar específico y pueden ser robados de forma sostenida. La posibilidad de robar o extorsionar dinero de una firma manufacturera es menos factible, debido a que estas firmas son más móviles.

La idea de que la existencia de rentas petroleras necesariamente genera más conflicto concuerda con las teorías establecidas de búsqueda de rentas. La renta se refiere a los “ingresos excedentes” o a “la proporción de las ganancias en exceso de acuerdo a un monto mínimo requerido para atraer a un trabajador que acepte una labor dada, o para que una firma entre en una industria en particular” (Milgrom y Roberts 1992, 269). Las rentas pueden tomar muchas formas, tales como tasas de rendimiento más altas que las de monopolio; ingresos excedentes obtenidos por la propiedad exclusiva de un recurso escaso, bien sea un recurso natural o un conocimiento especializado; ingresos adicionales de transferencias políticamente organizadas, tales como subsidios (Khan 2000a). En la sabiduría convencional, la disponibilidad de rentas es la máxima fuente de rentas y de corrupción (Mauro 1998, 11); algunos han propuesto incluso que es una “ley de hierro” de la búsqueda de rentas que “donde sea que una renta se encuentre, ahí estará un buscador de rentas intentando conseguirla” (Mueller 1989, 241).

La búsqueda de rentas en forma general se puede interpretar como actividades que buscan crear, mantener o cambiar los derechos e instituciones sobre los cuales se basan ciertas rentas en particular. Debido a que las rentas especifican ingresos, que son más altos de lo que de otra forma se hubiera ganado, hay incentivos para crear y mantener estas rentas (Khan 2000b). La búsqueda de rentas se puede conceptualizar como actividades influyentes en las cuales se incluyen el soborno, el cabil-

deo político y la publicidad, aun hasta el alzamiento en armas. Las teorías de la guerra basadas en la codicia realizan dos suposiciones implícitas: la primera es que la existencia de las rentas petroleras inducirá a más búsqueda de rentas, por lo general, y la segunda es que las formas más violentas de la búsqueda de rentas ocurren con más frecuencia cuando existen rentas petroleras.

Implícito en los modelos de la búsqueda de rentas está que *las formas no violentas de búsqueda de rentas no son suficientes para prevenir los desafíos violentos a la autoridad estatal*. Es útil considerar que hay una multiplicidad de mecanismos que conectan el Estado con la sociedad. Los primeros son las actividades de influencia legales e institucionales, que son las formas dominantes de la búsqueda de rentas en economías avanzadas, y las formas menos desarrolladas en economías pobres. Cámaras de comercio y los sindicatos representan una parte pequeña de la población. Además, los partidos políticos, que potencialmente podrían agregar intereses y movilizar “voz”, se encuentran frecuentemente fraccionados en los países en vías de desarrollo. Al contrario, los grupos de presión política, los partidos políticos, los sindicatos y las contribuciones a campañas legales a los partidos de parte de grupos de negocios son formas bien establecidas de las búsquedas de rentas o de influencia institucionalizadas en países ricos. El segundo mecanismo de influencia son redes informales de cliente-patrón, las cuales son una característica central de muchas economías pobres. Tal clientelismo es un sustituto del Estado de bienestar, lo cual usualmente es inadecuado, conforme se deben satisfacer demandas de bienestar de amplios sectores de la población. En tercer lugar, y muy relacionado con el segundo, están las formas ilegales de la búsqueda de rentas o corrupción. En ausencia de los mecanismos legales e institucionalizados para influir en el Estado, la corrupción y el clientelismo llegan a ser formas sustitutas importantes de mediar el proceso de diseño de políticas en países con economías en vías de desarrollo.

Cuando uno o más de los tres mecanismos mencionados arriba no pueden proveer las oportunidades de influencia a los actores políticos, la violencia política representa una cuarta forma de influir en el Estado y/o capturarlo. Los modelos de Collier y Hoeffler, y los de Fearon y Laitin, no son específicos en explicar el porqué, o si en verdad las tres formas no violentas de influencia/rentismo son menos efectivas en economías con petróleo abundante que en aquellas con petróleo no abundante. De hecho, puede ser igualmente convincente argumentar que amplias rentas del petróleo

permiten a los líderes estatales sobornar a la oposición política por medio de transacciones corruptas y cuotas de renta combinadas con clientelismo, y, así, prevenir desafíos violentos a su autoridad

El modelo de la búsqueda violenta de rentas propuesto por Collier y Hoeffler ignora cómo el nivel de confrontación política y de procesos políticos asociados a la resolución de conflictos puede afectar las luchas de distribución de las rentas de petróleo. ¿Es, sin embargo, necesario que un incremento en las rentas de cualquier tipo provoque un incremento en el rentismo? La respuesta dependería de las condiciones políticas que producen los conflictos distributivos, como primera medida, y del poder relativo que poseen los grupos en competencia para inmiscuirse en la búsqueda de rentas, incluidos los violentos.

Uno de los posibles factores que pueden inducir a luchas de búsqueda de rentas puede ser la disputa por la distribución de los derechos y los activos autorizados por el Estado. Si hay, por lo menos, una aceptación pasiva de la distribución de los derechos y las rentas que provienen de los ingresos de los minerales, entonces las luchas por las rentas pueden ser pocas. Esto significa que el asunto de la legitimidad política es central en cualquier análisis del impacto de la abundancia de los recursos minerales o de la búsqueda de rentas, en lo concerniente a las consecuencias políticas, incluyendo patrones de conflicto y violencia.

Es precisamente cuando la distribución de los derechos es percibida como ilegítima por varios grupos importantes dentro de una sociedad que el conflicto y la violencia tienden a ser más probables.²⁰ No está claro, a priori, que las economías ricas en petróleo generan una distribución de derechos e ingresos más injusta o ilegítima que las economías no dominantes en minerales. Aun si las economías ricas en petróleo generaran más desigualdad en los ingresos, la evidencia sugiere que la injusticia y la desigualdad no producen inevitablemente el conflicto (Cramer 2002b, 1848-49).

Lo que es particularmente problemático en cuanto a la noción de que las economías de petróleo sean vulnerables a la violencia de la búsqueda de rentas, es que el mecanismo de saqueo no es tan relevante en tales economías, debido a que las rentas de petróleo son recursos concentrados y no difusos, y, por lo tanto, debe ser menos probable que sufran “saqueo”. Como

resultado, no hay argumentos teóricos convincentes en cuanto a por qué la búsqueda de rentas violenta sea más probable en economías dominadas por el petróleo (u otros recursos como los diamantes de kimberlita o el cobre), que depende de métodos de producción de capital intensivo y que está sujeto a significativas barreras a la entrada.²¹ De manera más general, sin incorporar un análisis político, no es posible entender por qué y cómo se activan las formas violentas de búsqueda de rentas.

El segundo argumento principal de la hipótesis de la riqueza mineral y el conflicto es el modelo del Estado rentista. El argumento central de la segunda variante, que ha sido llamada “Enfermedad política holandesa”, supone que los líderes de los Estados rentistas, por depender de ingresos “no ganados” (en la forma de rentas de minerales y/o de asistencia), no desarrollan un conjunto de obligaciones recíprocas con los ciudadanos asumidas por la vía de nexos respecto del sistema tributario (Moore 1998, 2001).²² Como resultado, las rentas de minerales (particularmente, del petróleo y la gasolina) pueden, en países de bajos ingresos, coincidir con instituciones débiles o ilegítimas que pueden provocar el conflicto.

Los “ingresos no salariales” de las rentas de los recursos minerales pueden permitir a las élites comprar seguridad a través de redes corruptas de patrón-cliente, en vez del establecimiento de un “contrato social” basado en el intercambio de bienes públicos, financiados por impuestos domésticos. Tales arreglos, de acuerdo con este modelo, pueden reducir la legitimidad y el poder relativo –militar, administrativo, político y económico–

21 El caso de los diamantes de kimberlita es análogo al de la producción de petróleo y gasolina, en que los dos requieren mecanismos de extracción de capital intensivo a gran escala, pero no hay evidencia en la literatura revisada por Ross (2004) de que las economías con una abundancia de diamantes de kimberlita produzcan guerras secesionistas. Los casos que conectan la guerra con los diamantes involucran economías con una abundancia de diamantes de aluviones, tales como Sierra Leona y Angola. Los diamantes de aluviones, encontrados cerca de la superficie de la tierra, pueden ser extraídos por los mineros artesanos y, por lo tanto, representan recursos más susceptibles al “saqueo” con barreras más bajas para entrar en producción. Por lo tanto, los líderes rebeldes pueden comprometerse de una forma más creíble a ofrecer incentivos materiales a los soldados rebeldes y, así, disminuir el problema de reclusión.

22 El concepto de síndrome holandés se refiere a los posibles efectos negativos para el resto de la economía de una ganancia inesperada de los recursos naturales y las plusvalías en las tasas de cambio que pueden acompañarla. Uno de los posibles peligros de los auges petroleros es, por ejemplo, que las plusvalías de las tasas de cambio pueden dejar al sector industrial no petrolero y al manufacturero menos competitivos y, por lo tanto, pueden generar desindustrialización.

20 Esto es tomado de la noción de Putzel (1999) de “legitimidad política”.

de un régimen, lo cual, a su vez, lo deja vulnerable a una rebelión (Reno 2002; Le Billon 2003). Fearon y Laitin (2003), basándose en teóricos de los Estados rentistas (Chaudhry 1989; Karl 1997), proponen que los países de bajos ingresos con dependencia del petróleo son más susceptibles a sufrir conflictos que las economías no petroleras porque “los productores de petróleo tienden a tener aparatos estatales más débiles de lo que uno esperaría, dado su nivel de ingresos, esto debido a que los líderes tienen menos necesidad de tener sistemas burocráticos bien elaborados e invasivos, para aumentar los ingresos: la ‘enfermedad política holandesa’” (Fearon y Laitin 2003, 81).

De acuerdo con los teóricos de los Estados rentistas, la dependencia de ingresos no salariales puede tener varios efectos negativos sobre la legitimidad de un régimen y la capacidad de combatir o evitar rebeliones. El primer resultado de los ingresos no salariales es una creciente independencia entre los Estados y sus ciudadanos. Este incremento en la autonomía de los Estados respecto de sus ciudadanos puede aumentar la habilidad de los líderes estatales para actuar de forma predatoria, o al menos puede disminuir la necesidad que tienen los líderes estatales de desarrollar acuerdos políticos de largo plazo con grupos de interés. Esto, a su vez, hace que los impuestos y los ingresos sean menos predecibles, lo cual puede aumentar la confiscación arbitraria cuando las rentas minerales volátiles colapsan de repente. El segundo efecto retardado que recae sobre la capacidad estatal respecto de los ingresos no “ganados” es el descenso en la capacidad burocrática. Con la poca presencia burocrática en la recaudación de impuestos y con poca información de lo que pasa al nivel local, los Estados pueden ser vulnerables a los predadores organizados, incluidos las guerrillas y los ejércitos privados. Un tercer argumento de los teóricos de los Estados rentistas es que el mal manejo de la riqueza de los recursos puede crear descontentos, que, cuando se combinan con una historia de tendencias étnicas secesionistas, pueden incrementar la probabilidad de una rebelión organizada y armada (Malone y Nitzschke 2005, 5). La plausibilidad de estos argumentos depende de hasta qué punto la riqueza producto del petróleo, en efecto, genere los problemas anteriormente mencionados.

Las teorías de los Estados rentistas están expuestas a varias críticas. Primero, se presume que los líderes son los “dueños” de los recursos naturales o que tienen asignados los “derechos de propiedad” sobre los mismos. El cómo los líderes se apropian y además mantienen el poder no ha sido adecuadamente ana-

lizado. Al asignar “derechos” a los líderes (bien sea en la sociedad civil o en el Estado), toda la problemática de cómo son manejados “los recursos comunes” queda descuidada, cuando en efecto el problema real de los “recursos comunes” versa sobre el análisis del proceso mediante el cual los derechos se asignan, se respetan, se mantienen y se cambian (Olson 1965; Libecap 1989; Ostrom 1990). En otras palabras, se supone que no hay un grupo colectivo de actores dentro de la sociedad que pueda imponer condiciones domésticas sobre cómo ejercen su poder aquellos que ocupan el Estado. Segundo, se supone que un Estado débil existe, al tiempo que se descubren “las rentas externas” (Karl 1997, 42). No está claro desde el comienzo en este marco si la abundancia de recursos en un Estado particular causa debilidad estatal.

Tercero, se supone que los líderes tienen objetivos depredadores, en vez de objetivos de desarrollo. El descuido de los procesos políticos por los cuales un líder se apropia del poder limita nuestro entendimiento acerca de la motivación de los líderes estatales. El Estado no es algo como un “predador”, sino un conjunto de relaciones sociales. La abundancia de petróleo no descarta la posibilidad de que los líderes estatales compartan los ingresos de las rentas de los recursos con grupos que hacen parte de su base de apoyo político. Aun si se supone que el líder tenga poder absoluto y, por lo tanto, sea el “dueño” o “el demandante residual”²³ en una economía, no es necesario que los líderes actúen en formas predatorias. Según Olson (1993), un líder que tiene un horizonte de largo plazo, o lo que él llama un “bandido estacionario”, tiene el incentivo para maximizar la tasa de crecimiento económico, porque esto maximizará los recursos que se acumulan en el Estado a largo plazo. Un dictador que no tiene que tributar a sus ciudadanos para mantenerse en el poder puede racionalmente de todas formas tener motivos para el desarrollo, en vez de motivos depredadores. El comportamiento depredador de parte de los líderes —es decir, ganar dinero por perpetuar una guerra civil— no se puede suponer o simplemente describir, sino que hay que explicarlo. La depredación ocurrirá como consecuencia del fracaso en la adopción de objetivos para el desarrollo mucho más lucrativos y con bases amplias que fomenten legitimidad. La decisión de los líderes de dedicarse a actos rapaces para

23 En la teoría neoclásica de las firmas, el demandante residual se refiere al dueño de la firma (Alchain y Demsetz 1972). El dueño de la firma en esta teoría tiene asignado el derecho de apropiarse de lo residual, es decir, las ganancias de la producción en equipo de la firma. De acuerdo con esta teoría, la propiedad privada de las firmas suministra los incentivos para que los dueños monitoreen efectivamente la producción en equipo.

acumular capital presupone que ellos han tomado una decisión previa que asume que el desarrollo económico de largo plazo es, o bien indeseable, o política o económicamente inviable. Sin embargo, las condiciones bajo las cuales los comportamientos predadores dominan a los de desarrollo en una economía petrolera no se tratan en el modelo estatal rentista. En consecuencia, esta perspectiva determinista ofrece pocos consejos relevantes de política.

Efectivamente, en un trabajo comparativo reciente sobre los Estados petroleros, Smith (2004) ha encontrado que, en el período de 1974-1999, la riqueza petrolera está fuertemente asociada con un incremento en la estabilidad del régimen, aun cuando haya control de la represión, y disminución de la probabilidad de una guerra civil. Smith encuentra que los períodos de auge o de quiebra no causan efectos significativos sobre la estabilidad de los regímenes en los Estados que dependen más de las exportaciones, aunque esos mismos Estados experimentaron más protestas durante el período de quiebra. Esto supone un hallazgo interesante, dado que los niveles de compra de apoyo disminuyeron de forma significativa en el período de quiebra. Nuevamente, se plantean los procesos de construcción de coaliciones duraderas, una faceta ausente en los estudios del Estado rentista. La durabilidad y la resistencia a largo plazo de las rebeliones organizadas en muchos Estados con riqueza petrolera sugieren que la capacidad de construcción del Estado por parte de los liderazgos es una variable crucial, y hay poco en la literatura para guiar a los académicos en cuanto al estudio de cómo pueden coexistir la riqueza petrolera y las instituciones fuertes (Smith 2004).

En resumen, los modelos centrados en la rebeldía de Collier y Hoeffler y los de Fearon y Laitin no consideran las preguntas prioritarias de cómo y por qué los regímenes llegaron a ser vulnerables a la insurgencia, en primer lugar. No hay entonces un intento de incorporar los procesos políticos al análisis de la capacidad del Estado de resistir y evitar la rebelión. Por lo tanto, hay poca orientación en la explicación de cómo y por qué puede ser evitada la maldición de los recursos.

Las teorías de la búsqueda de rentas establecidas descuidan el papel que cumple la política en el uso de las rentas creadas por el Estado. Dado que las luchas políticas y los acuerdos son históricamente específicos, los modelos deterministas pueden ser desorientadores al explicar la asignación de rentas en los sistemas políticos actuales. El punto en el cual las economías mine-

rales de búsqueda de rentas generan tanto costos altos como bajos resultados desarrollistas es, finalmente, un asunto empírico.

Se ha sugerido que el riesgo de la guerra civil se incrementa en los Estados petroleros porque ellos tienden a producir gobiernos autoritarios (Ross 2001b; De Soysa 2002b). Implícito en este argumento está que los gobiernos autoritarios son más predadores, y, por lo tanto, es más probable que se dediquen a ataques violentos contra sus adversarios. Esto a su vez puede inducir represalias violentas, dado que las formas no violentas de influir en el Estado y de resolución de conflictos son, generalmente, menos desarrolladas en regímenes autoritarios.

Hay, sin embargo, algunos defectos importantes en este argumento. Primero, no hay evidencia convincente que apoye esta postura. En el período 1974-1999, los Estados petroleros no tuvieron más probabilidad de entrar en una guerra civil que otros países no petroleros (Smith 2004). Segundo, no hay evidencia de que los regímenes democráticos en países en vías de desarrollo tuvieran *menos* probabilidad de sucumbir a las guerras civiles. De hecho, hay evidencia de que el proceso de democratización en países en vías de desarrollo puede ser utilizado para agravar las tensiones nacionalistas y étnicas, y así incrementar el riesgo de las guerras civiles (Mansfield y Snyder 1995; Snyder 2000). Estos autores encuentran que el proceso de democratización típicamente crea un síndrome de autoridad central débil, coaliciones domésticas inestables y políticas de masas muy agitadas. Las élites necesitan conseguir aliados masivos para poder defender sus posiciones debilitadas, y a menudo fomentar nacionalismos para reforzar su apoyo fragmentado. Estos argumentos son consistentes con otros análisis institucionales que encuentran que en las transiciones a la democracia, la creciente competencia por los recursos frecuentemente lleva a incrementos en la búsqueda de rentas, el debilitamiento de los derechos de propiedad y un peor desempeño económico (Clague *et al.* 1997). En resumen, el argumento de que los Estados petroleros son más propensos a tener un conflicto porque son autoritarios no es muy convincente.

Ross (2004) encuentra que hay evidencia satisfactoria de que los Estados petroleros son más propensos al conflicto civil que las economías no petroleras; sin embargo, aquí también la evidencia es frágil. Fearon y Laitin (2003) proponen que en el período 1945-1999, los Estados petroleros fueron más propensos a la guerra civil que otras economías en vías de desarrollo, después de controlar los ingresos per cápita y otra serie de

variables. Sin embargo, en períodos posteriores, este resultado se desmorona, es sensible a la definición de guerra civil y no es estadísticamente significativo cuando se excluye a un grupo pequeño de países, los cuales fueron dudosamente catalogados como experimentando “guerras civiles”. Consideremos cada uno de los factores que restan fortaleza a la fuerte correlación entre la abundancia del petróleo y la aparición de una guerra civil. Primero, el resultado pierde fuerza en el período posterior a 1965; Humphreys (2003) observa que en el modelo de Fearon y Laitin (2003) la variable dummy “exportador de petróleo”²⁴ pierde significado cuando las observaciones anteriores a 1965 son retiradas de las estimaciones. Este período es parte de la época de auge de los precios de petróleo, lo cual ocurre sobre todo en los años setenta y primeros años de los ochenta, cuando las ganancias del petróleo como porcentaje del PIB eran más altas en los países menos desarrollados que poseían riqueza petrolera. Esto refuta aún más la propuesta de que el tamaño de las rentas petroleras en la economía incrementa el riesgo de una guerra civil. En segundo lugar, la relación entre el petróleo y el conflicto pierde fuerza cuando ciertos casos que son cuestionablemente incluidos (tales como los primeros dos años de la independencia de Argelia e Indonesia y Rusia) y/o casos aislados se dejan fuera del modelo. Una correlación fuerte no debería debilitarse cuando se quitan uno o dos de los casos. Como nota Humphreys, hay razones significativas para quitar estos casos en particular: el conflicto de Argelia al comienzo se puede ver como una continuación de la lucha por la independencia, en vez del comienzo de una nueva guerra; mientras que en los casos de Rusia e Indonesia, cada uno involucra múltiples acontecimientos de apariciones de guerras (por lo menos cuatro cada uno).²⁵ El modelo Fearon-Laitin inapropiadamente trata estas incidencias múltiples como si fueran definitivamente independientes. Como resultado, la posibilidad de un comienzo de una guerra civil en los Estados petroleros se basa en la dudosa inclusión de dos casos bastante idiosincrásicos. En tercer lugar, Smith (2004), al utilizar la base de datos de Gleditsch *et al.* (2002), encuentra que la riqueza petrolera está asociada fuertemente con la creciente estabilidad del régimen, aun cuando el régimen esté controlando la represión, y está asociada también con una probabilidad más baja de la guerra civil en el período 1974-1999.

24 Nota del traductor: esta variable toma el valor de 1 cuando un país obtiene exportaciones petroleras mayores que 33%, según el modelo de Fearon y Laitin (2003).

25 También ver Sambanis (2004) en cuanto al problema de codificar el comienzo y el final de las guerras en forma general, y también el modelo de Fearon y Laitin (2003).

Esto corrobora el fracaso de Fearon y Laitin para encontrar una relación significativa entre la riqueza petrolera y la guerra civil en el período 1965-1999.²⁶ Es importante notar que Iraq, Angola y Qatar están excluidos de las regresiones en el estudio de Smith, debido a la falta de datos para algunas de las variables. Aunque Smith reconoce que la inclusión de algunos de estos países puede alterar los resultados, de nuevo subraya la sensibilidad del resultado a muy pocos casos. A pesar de esto, de los tres casos omitidos durante este período, Qatar e Iraq fueron regímenes duraderos y no experimentaron una guerra civil durante este período. En el caso de Angola, hay evidencia sustancial de caso de que la guerra civil apareció antes de que los diamantes y el petróleo fueran sectores económicos sobresalientes, y tuvo mucho más que ver con el fracaso en la diversificación de la economía en los años sesenta.²⁷

El segundo asunto es que la correlación no demuestra causalidad. Por ejemplo, es cuando menos probable que la guerra civil haya podido producir o mantener la dependencia de los recursos minerales. Esto podría ocurrir si el conflicto aumentara los costos de transacción y el riesgo y, por lo tanto, redujera la cantidad de inversión manufacturera, lo cual tiende a exigir un período de gestión más largo (Ross 2001a). Al mismo tiempo, la inversión mineral puede continuar durante el conflicto, debido a que los rendimientos son más altos, dado el nivel más elevado de la renta fija y dado que la inversión en el sector no puede huir, debido a que los recursos minerales son de locación específica. Incluso si Collier y Hoeffler emplearan variables independientes rezagadas en sus regresiones, esto no excluye la causalidad invertida; debido a que las guerras civiles no se reconocen como “iniciadas” hasta que han generado al menos mil muertes en combate o relacionadas con éste, ellas pueden ser precedidas por unos niveles bastante significativos de conflicto político y violencia, que es una falta de incentivo a la inversión manufacturera a largo plazo, generándose así un nivel más alto de dependencia del recurso antes de que la guerra civil empiece técnicamente.

El caso de Angola en los años sesenta es instructivo.²⁸ De acuerdo con Cramer (2002a), el petróleo y los diamantes

26 En el estudio de Smith, las economías petroleras están categorizadas como los países que dependen del petróleo para más de 10% de su PIB en por lo menos cinco años del período 1974-1999. Los países son: Argelia, Bahrein, Congo (Brazzaville), Ecuador, Egipto, Gabón, Indonesia, Irán, Kuwait, Libia, México, Nigeria, Omán, Arabia Saudí, Siria, Trinidad y Tobago, Túnez, Emiratos Arabes Unidos, Venezuela.

27 Ver más adelante.

28 Este párrafo se establece principalmente en Cramer (2002a, 13-14).

tenían poco que ver con el inicio de la guerra de los años sesenta. Los minerales eran una pequeña parte del total de las exportaciones y del producto interno bruto al comienzo del conflicto político. La guerra y el “diseño de políticas públicas” en los sesenta pueden haber creado una dependencia de las exportaciones minerales. La economía angoleña estaba pasando por un cambio estructural dramático. La manufactura llegaba al 25% del producto interno bruto para la época de la independencia, en 1961, y al final de los años sesenta; el comienzo de los setenta vio a Angola alcanzar una de las tasas de crecimiento en manufactura más rápidas en el África Subsahariana. El comienzo de la guerra, junto con políticas industriales ineficientes, condujo a caídas en la producción agrícola e industrial en la víspera de ganancias imprevistas producto del petróleo a comienzos de los setenta. La dirección de causalidad parece ser inversa a la planteada en el modelo de la búsqueda de rentas y en el del Estado rentista.

Cuarto, es también posible que la guerra impida que una economía se vuelva más abundante en recursos. Si los líderes estatales van a apropiarse de los ingresos del petróleo, por ejemplo, necesitan asegurar y hacer valer los derechos de propiedad en el territorio donde está el petróleo. Las rentas de petróleo, como todas las rentas, necesitan la especificación de los derechos, lo cual no ocurre naturalmente. Además, los líderes estatales requieren estar en condición de extraer impuestos de las multinacionales o, más complejo aún, extraer la riqueza mineral a través de la producción de empresas públicas. Las guerras pueden fácilmente impedir que un Estado se vuelva un productor mineral más abundante. El asunto de la guerra que impidió el desarrollo petrolero en Sudán en los noventa es un tema que se debe considerar. En este caso, la causalidad entre la abundancia de recursos y la guerra sería opuesta al planteamiento del Estado rentista.

Quinto, existe omisión del efecto de guerras anteriores y guerras vecinas como causa del conflicto. En la región más pobre, África Subsahariana (donde en su mayoría las guerras civiles ocurrieron durante el período 1960-1999), un rasgo común de muchos conflictos es que éstos ocurren en países o subregiones que hayan tenido conflictos previos y/o vecinos (ver el Cuadro 1).

Para el período 1989-1999, De Waal (2000, 1-34) muestra que hay dos elementos importantes comunes a la guerra en África: primero, la persistencia de la guerra, y segundo, la facilidad con que las guerras se transmiten de un país a otro. De los dieciséis casos de guerra

Cuadro 1. Persistencia y contagio: guerras en África, 1989-1999

País	Guerra previa	Guerras vecinas
Angola	Sí	Zaire/Congo
Burundi	(en los setenta)	Ruanda
Congo-Brazzaville	No	Zaire/Congo
Yibuti	No	Todos los vecinos, Casamance
Guinea-Bissau	(en los setenta)	Senegal
Liberia	No	No
Malí	(en los sesenta)	Mauritania
Ruanda	(en los sesenta)	Uganda
Senegal (Casamance)	En las fronteras	En las fronteras
Sierra Leona	No	Liberia
Somalia	Sí	Etiopía
Sudán	Sí	Uganda, Chad
Insurrecciones		Sudán, Rep. Dem
Uganda	Sí	Congo
Zaire/ Rep. Dem. Congo	(en los sesenta y setenta)	Ruanda, Angola

Guerras fronterizas		
País	Guerra previa	Guerras vecinas
Mauritania-Senegal	Sí (Mauritania)	Sahara Occidental
Etiopía-Eritrea	Sí (ambos)	Sudán, Somalia

Fuente: De Waal (2000, 5).

que De Waal destaca, siete tuvieron anteriormente guerras recientes, y cinco adicionales sufrieron guerras en los veinte años posteriores a su conflicto más reciente. Quince de las guerras ocurrieron en países donde hubo una guerra reciente en un país vecino (el así llamado síndrome de la “guerra en la puerta de al lado”).²⁹ Sólo un caso, Liberia, es la excepción. De estos dieciséis casos, ocho (Burundi, Yibuti, Malí, Ruanda, Somalia, Sudán, Uganda y Etiopía-Eritrea) eran países donde los minerales no eran dominantes en la economía, y sólo uno, Angola, es una economía dependiente del petróleo. Incluso aquí, el síndrome de “las guerras anteriores, la guerra en la puerta de al lado” estaba presente. La prevalencia del síndrome “guerras anteriores, guerras en la puerta de al lado” en ambas, economías ricas en minerales y economías de bajos recursos minerales, sugiere que la dinámica de persistencia y contagio es el resultado de asuntos contingentes de la economía política.

Sexto, todos los estudios estadísticos discutidos sufren de selección parcializada. Por definición, la mayoría de los países que no tienen una base de diversificación en agricultura e industria se convierten en dependientes de los minerales. En términos históricos, casi todos los países empiezan siendo economías predominantemente minerales. Por ejemplo, Estados Unidos, Canadá, Noruega, Suecia, los Países Bajos, Australia y Malasia fueron, en sus primeras etapas de desarrollo, más predominantemente minerales, economías menos diversificadas.³⁰ Si ése es el caso, entonces tiene sentido preguntar por qué los conflictos políticos impiden el crecimiento en algunas economías dependientes de minerales y no en otras. Esta situación es también una problemática importante porque la mayoría de los países que sufren guerras civiles y emergencias humanitarias han experimentado por varios años, e incluso décadas, estancamiento y/o descenso en su crecimiento económico (Nafziger y Auvien 2002, 155). En el período 1980-1991, 40 de 58 (69%) de los países africanos y asiáticos experimentaron un crecimiento negativo. En contraste, sólo 9 de 53 habían experimentado crecimiento negativo en el período 1960-1980 (Nafziger y Auvien 2002).

29 Ver también Väyrynen (1996).

30 Es cierto que las rentas del petróleo como porcentaje del producto interno bruto son bastante mayores en países menos desarrollados con riqueza petrolera hoy que en los países ahora avanzados que fueron citados en períodos previos de su historia. Sin embargo, la *carencia* de cualquier relación entre el conflicto y la abundancia de petróleo en el período 1965-1999 (Humphreys 2003), cuando los niveles de las rentas como porcentaje del producto interno bruto estaban en su nivel más *alto*, debido al *boom* del petróleo de los años setenta y principios de los ochenta, sugiere que el *tamaño* de las rentas del petróleo no necesariamente afecta el conflicto.

Mientras es una cuestión compleja poder explicar por qué hay tal diferencia en este total entre los períodos, un factor económico ha sido el impacto deflacionario de los programas de ajuste estructural en la región. Un factor político importante ha sido el fin de la regulación del comercio de las armas después de la Guerra Fría.

En resumen, parece haber poca evidencia convincente de que la abundancia de petróleo per se cause conflictos, a pesar de que hay alguna evidencia que indica que una vez que un conflicto está en marcha, algunos tipos de recursos naturales pueden facilitar la prolongación de la guerra. La evidencia entonces sugiere que factores de dotación no determinan la política. La indeterminación de la relación entre riqueza petrolera y la violencia sugiere que la naturaleza de los conflictos en las economías donde los minerales son dominantes no existe previamente al ejercicio de la política. Dado que la negociación política que rodea las rentas minerales comunes es históricamente específica, el estudio de caso y el enfoque de economía política comparada serán útiles en la profundización de nuestro entendimiento de la violencia política en economías pobres.

La investigación con bases históricas sólidas en los orígenes y naturaleza de las organizaciones políticas y su base de apoyo puede permitirnos desarrollar un marco para comprender el grado hasta el cual el conflicto se vuelve más o menos divisible.³¹ El análisis sistemático de las estrategias de los partidos políticos en competencia y sus efectos en la generación de parámetros más o menos divisibles de confrontación probaría su utilidad en estos casos. Para poder especificar los mecanismos mediante los cuales acuerdos políticos y coaliciones generan violencia política, la investigación futura necesita concentrarse más en estudios de caso y en el enfoque comparativo, y menos en enfoques orientados a la medición por variables. La notoriedad e intensidad de divisiones étnicas, regionales y/o religiosas están sujetas a la organización de partidos políticos, la cooptación y otras estrategias. Las propuestas de Collier y Hoeffler y Fearon y Laitin no pueden acomodar estas importantes contingencias, las secuencias de acción e interacción de la acción política. Los más influyentes modelos de conflictos no examinan las importantes relaciones entre los partidos políticos y el Estado; las características estructurales y la competencia inter e intrapartidista como tales no pueden ilustrar históricamente procesos específicos de conflictos/divisiones en una sociedad dada. El conflicto étnico y el saqueo de los recursos naturales, al igual que las clases, no existen previamente al ejercicio de la política.

31 Ver Hirschman (1995), sobre divisibilidad.

La indeterminación de la relación entre la abundancia de recursos naturales y el conflicto sugiere también que examinar procesos de conflicto político y de manejo de conflictos en las economías, como también el efecto que éstos procesos tienen sobre el crecimiento económico y la diversificación, define una agenda mayor de investigación para entender la genealogía de la guerra en las economías pobres. Dada la importancia del bajo ingreso per cápita y el declive económico en el incremento de riesgo de guerra, sería útil que investigaciones más profundas examinaran el punto hasta el cual la abundancia mineral/petrolera lleva al conflicto por medio de la perpetuación de gobiernos de crecimiento restrictivo, la enfermedad holandesa y el subdesarrollo. Mientras no haya nada más práctico que una buena teoría, es claro que las teorías de abundancia de recursos *simplistas y deterministas*, como se planteó en el modelo del Estado rentista, no captan adecuadamente la variedad e interacción de factores que constituyen una emergencia *compleja*. El enfoque en el rol de la abundancia petrolera como causante del conflicto no es más que la explicación superficial de los conflictos en las economías pobres. Como resultado, el modelo del Estado rentista, aunque útil al traer de nuevo a la discusión la capacidad y responsabilidad del Estado en asuntos relativos a las fuentes de tributación y a la movilización de recursos, es un marco y una guía inadecuados para intervenciones de construcción de la paz más profundas, penetrantes y duraderas, para la construcción de capacidad estatal y para la reconstrucción económica de sociedades en conflicto.

Finalmente, es razonable concluir que la política y las políticas públicas han sido decisivas en la trayectoria de las economías predominantemente minerales; entonces, podrían ser sugeridas varias implicaciones de política pública. La primera es que una intervención más efectiva en emergencias humanitarias requerirá un informe de las causas del conflicto que vaya más allá del determinismo del factor “dotación” y del determinismo económico. Segundo, la atención debe trasladarse hacia la comprensión de cómo políticas públicas de gobiernos pasados afectaron los procesos de crecimiento y diversificación de las economías predominantemente mineras. Un desempeño económico muy negativo seguramente contribuye a socavar el régimen y la legitimidad del gobierno y, por lo tanto, puede aumentar el apoyo a cambios abruptos e incluso violentos. Tercero, se debe poner más atención a la comprensión de la dinámica de la economía política de las *zonas de guerra regionales* que trasciende la nación-Estado. La evidencia econométrica se enfoca en el Estado-nación como la unidad de análisis.

No tiene en cuenta la importancia de qué tan fácilmente la guerra puede extenderse a los países vecinos y perpetuar lo que Wallensteen y Sollenberg (1998) llaman los “complejos de conflictos regionales”. Cuarto, se debe poner más atención a la medida en que las cambiantes relaciones del comercio y distribución de armas durante el período de la pos-Guerra Fría exacerban los conflictos violentos en curso en economías dependientes de los minerales y en aquellas más diversificadas.

TEORÍAS FUNCIONALISTAS DEL ESTADO

Una serie de autores que trabajan sobre los Estados poscoloniales africanos han desafiado la idea de la “falla estatal” como una forma útil de examinar cómo las élites, en sistemas políticos existentes, gobiernan legítimamente, acumulan capital y mantienen la apariencia de una estabilidad política en el contexto del subdesarrollo (Keen 1998; Bayart 1993; Reno 1998; Chabal y Daloz 1999). Ellos desafían la idea básica de medir grados de “estatalidad” a lo largo de un continuo que empieza con aquellos que concuerdan con los criterios clásicos weberianos de *estadidad* –*statehood*– y termina con aquellos que no encuentran ninguno de los criterios de *estadidad* exitosa. En general, estos autores buscan explicar cómo han surgido los Estados antidesarrollistas, y también intentan explicar la lógica política que los mantiene cohesionados.

El punto de partida de la mayoría de estas teorías consiste en explicar el surgimiento de las políticas clientelistas y ancestrales. Un punto focal histórico clave es el legado de un dominio colonial indirecto (Lockwood 2005, 70), el cual dejó tres características: a) los nativos eran súbditos de líderes tribales antes que (y no) ciudadanos – legado de dualismo legal–; b) un Estado bifurcado que operaba diferentemente en las áreas urbanas y rurales; y c) un sistema despótico. La velocidad con la que ocurrió la independencia creó un contexto que generó políticas basadas en el patronazgo político. Este sistema se ha conocido por una variedad de términos, incluidos clientelismo y neopatrimonialismo. La necesidad de construir alianzas políticas rápidamente, con mínimos recursos, y la ausencia de organización de partidos fuera de las áreas urbanas significaron que los líderes nacionalistas –típicamente urbanos, profesores con base sindical, líderes sindicales y administradores– tenían que basarse en las estructuras políticas existentes. Este proceso implicó encontrar individuos –con frecuencia jefes u otras personalidades destacadas– y usar el patronazgo para unir estos individuos al partido, y los votantes locales a los candidatos (Lockwood 2005).

Como señala Lockwood, al revisar la literatura sobre el Estado africano, hubo varios efectos de la rápida descolonización y de la naturaleza de gobierno colonial. Primero, la política estaba basada más en personalidades que en clases; segundo, la confrontación usualmente implicaba que el “ganador lo toma todo” en la competencia política; y tercero, inestables nombramientos en el gabinete (que generan alta rotación), debido a la naturaleza fluida e incierta de las facciones clientelistas, que a su vez conducía al debilitamiento de la capacidad burocrática para redistribuir los recursos, de manera que realzaran el crecimiento. Esto no quiere decir que no hubo crecimiento económico; de hecho, el África Subsahariana alcanzó tasas de crecimiento relativamente altas en el período 1940-1970 (Sender 1999). La importancia del legado colonial tenía que ver más con la viabilidad y la sostenibilidad del Estado a largo plazo. Las teorías funcionalistas fundamentan su análisis en cómo se reproducen la autoridad política y la acumulación de capital en el contexto de políticas neopatrimoniales. Hay diversas variantes en esta literatura. Una es la idea del “Estado sombra”, desarrollada por William Reno (1995). La idea de la acomodación de las élites es fundamental en este planteamiento. Para Reno, el final de la Guerra Fría y el surgimiento de las políticas de liberalización política y económica en el África Subsahariana pusieron bajo presión los patrones tradicionales de patronazgo. Tales procesos de liberalización, argumenta él, disminuyeron más los incentivos de los “gobernantes débiles” para buscar estrategias convencionales de maximización del poder a través de la generación de crecimiento económico y, por lo tanto, de ingresos para el Estado. En este contexto, los motivos y objetivos económicos no son el único ámbito de las fuerzas rebeldes, sino que también pueden incluirse aquellos gobernantes personalistas de los “Estados sombra” corruptos que maximizan el uso de la violencia para “administrar sus propios espacios económicos” traspasando recursos del Estado al enriquecimiento personal e instaurando redes patronales, en vez de proveer bienes públicos, como la seguridad y la gobernabilidad económica. Los gobernantes dirigen la amenaza interna de los señores de la guerra transformando su propia autoridad política en medios efectivos de control de los mercados, sin depender de las instituciones estatales formales. Los gobernantes estatales débiles usan nuevas y fortalecidas alianzas con extraños para deshacerse de viejos clientes y disciplinar a aquellos que permanecen. Reno, en su análisis de los Estados africanos centrales –Angola, Sierra Leona, Zaire/República Democrática del Congo–, describe cómo los líderes han apoyado su poder personal y su riqueza individual en la manipulación manifiesta y clandestina

de los mercados, a veces con la complicidad de inversionistas extranjeros en enclaves de recursos naturales tales como el petróleo.

Bayart (1993) desarrolla la idea de “técnicas políticas del vientre”, las cuales se definen como la búsqueda predatoria de riqueza y poder, que, como forma de gobierno, asume caracteres históricos específicos correspondientes al Estado poscolonial en África. La naturaleza predatoria del Estado, de acuerdo con Bayart, genera incentivos para que los líderes “se alimenten” de los recursos estatales. En este modelo, la invasión de redes políticas informales en las amplias esferas de actividad económica lleva a la criminalización del Estado. La criminalización del Estado, y su corrupción asociada en todos los niveles en África, es menos un signo de falla estatal que un mecanismo de organización social que debe estar relacionado con las experiencias históricas específicas, repertorios culturales y trayectorias del subcontinente, a través de los cuales se disemina el poder político y se redistribuye la riqueza.

Un tercer (y similar) modelo es la idea de que el legado colonial tardío creó incentivos para que los líderes usaran el “desorden como instrumento político” (Chabal y Daloz 1999). Esto se refiere al proceso por el cual los actores políticos en África buscan llevar al máximo sus rendimientos gracias a la confusión, incertidumbre, y a veces caos, característicos de la mayoría de los regímenes africanos. El modelo supone que los líderes poseen horizontes de corto plazo y buscan maximizar rendimientos inmediatamente, más que promover la inversión a largo plazo (Chabal y Daloz 1999, 113).³² El uso y creación de redes patrón-cliente personalizadas e informales y la ausencia de un Estado moderno weberiano son fundamentales en este planteamiento. Para Chabal y Daloz, esto debe incluir parentesco, formas de identidad étnicas, religiosas o de brujería, las cuales son el producto de racionalidades diferentes y de la instrumentalización de diversas formas de desorden que son más acordes con el mantenimiento de los vínculos sociales que “funcionan” en África.³³ Implícito

32 Es decir, los líderes se tipifican como “bandidos itinerantes”, en oposición a los “bandidos estacionarios” (Olson 1993).

33 El análisis de Menkhaus (2004) sobre el dilatado colapso del Gobierno central, el largo conflicto armado y la anarquía en Somalia brinda una exposición similar. En este análisis, el colapso fue activamente estimulado por intereses económicos y políticos dentro de Somalia. Sin embargo, él plantea que el resultado del prolongado colapso no necesariamente servía a los intereses de algunos miembros de sus élites política y económica. Él espera que la élite alcance un ámbito de negociación, en aras de establecer un “Estado de papel”, en el cual sea posible atraer ayuda extranjera, embajadas y otro tipo de trampas lucrativas de sobre-

en este argumento está el hecho de que la legitimidad del gobierno depende menos de facilitar un crecimiento económico rápido y la creación de empleo que de la acomodación de facciones políticas poderosas. Una receta política clave del modelo es que la introducción de la liberalización económica y la política electoral multipartidista probablemente permitirán un alcance aún mayor de la “privatización” de lo ilícito, un proceso que reforzará el poder de las “élites empresariales oscuras” (Chabal y Daloz 1999, 91).

Cuarto, el trabajo de David Keen sobre Sudán y Sierra Leona ha desarrollado la idea de que la guerra y la violencia cumplen importantes funciones en la lucha por el poder y la acumulación de capital. Para Keen, la “guerra no es simplemente un colapso en un sistema particular, sino una forma de crear un sistema alternativo de ganancias, poder e, incluso, protección. Hay más en una guerra civil que simplemente ganar”. Keen incorpora la idea de Foucault que expresa que no es suficiente examinar las *causas* de un fenómeno sin examinar también sus *funciones*. Los así llamados beneficios de la violencia y la guerra (o sea, “sacarle provecho a la guerra”) han sido formalizados por Paul Collier y asociados. Nuevamente, la suposición clave en este enfoque es que los objetivos predatorios son más rentables para los líderes que los objetivos del desarrollo.

Si las teorías funcionales del colapso del Estado y de la guerra desafían la idea de medir la falla del Estado, así mismo sucede con las teorías relacionadas que plantean que la guerra no es lo que acostumbraba ser: la así llamada “tesis de la nueva guerra”. Mary Kaldor (1999) argumenta que las nuevas guerras solamente pueden entenderse en el contexto de la globalización cultural, militar, económica y política; ellas han borrado la distinción entre guerra y crimen organizado; son a la vez locales y dependientes de conexiones transnacionales y han fomentado una economía de guerra que se apoya en el saqueo, las transacciones en mercados negros y la asistencia externa, siendo sostenidas mediante la violencia continua. En las “viejas guerras”, los recursos se veían como medios para conducir la lucha. Es decir, ahora se ve la guerra como apolítica. Otro defensor de la idea de la “nueva guerra” es Mark Duffield (2001), quien plantea que las nuevas guerras están ligadas a una nueva fase de globalización, caracterizada por un cambio en la naturaleza del capitalismo internacional: donde alguna vez el capitalismo fue expansionista e incluyente, ahora

se está consolidando en los países del centro³⁴ y es excluyente del resto del mundo.³⁵

Un aspecto que la tesis de la “nueva guerra” puede estar recogiendo es la naturaleza regional de la guerra, como se discute arriba, aunque esto difícilmente puede ser un fenómeno nuevo. De acuerdo con Wallensteen y Sollenberg (1998), el 69% de las 29 guerras (definidas como fenómenos con al menos mil muertes relacionadas con batallas en un año dado) en el período 1989-1998 ocurrió en lo que ellos identifican como “complejos de conflictos regionales”. Un complejo de conflictos regional se refiere a “situaciones donde países vecinos experimentan un conflicto interno o interestatal”, con vínculos significativos entre los conflictos. Estos autores identifican dos tipos de vínculos regionales: “a) incompatibilidades transfronterizas, donde un grupo étnico se extiende a ambos lados de la frontera internacional; b) alianzas políticas y militares directas, o significativo apoyo militar o económico, directo o indirecto. El movimiento de refugiados entre dos países fronterizos puede tener también impactos importantes en los conflictos regionales” (Väyrynen 1996, 40-44).

En resumen, las tesis funcional y de la nueva guerra van más allá de la simple medida de la falla del Estado y buscan entender las razones del colapso del Estado y su frecuente violencia política asociada. Ambas teorías buscan explorar cómo afecta la naturaleza cambiante de las relaciones políticas y económicas internacionales la viabilidad de los Estados en los países pobres. La medida en la cual estas teorías son explicaciones justificadas es el tema de la sección siguiente.

PROBLEMAS CON LAS TEORÍAS FUNCIONALISTAS

Mientras que las teorías funcionalista y de la nueva guerra suministran importantes comprensiones acerca del “Estado fallido”, también tienen varias deficiencias. Para las teorías funcionalistas, estas limitaciones son las siguientes. Primero, como en el caso de las teorías del Estado rentista, se supone que los líderes tienen objetivos predatorios, en oposición a objetivos concernientes al desarrollo. El desinterés en el estudio de los procesos políticos a través de los cuales un líder se adueña del poder limita nuestra comprensión de las motivaciones de los líderes estatales. Como resultado, estos análisis no pueden explicar por qué la acumulación

ranía, pero que no se vuelva lo suficientemente funcional como para que amenace las actividades ilícitas de las cuales se beneficia la élite.

34 Nota del traductor: en alusión a centro-periferia, teoría de la dependencia.

35 Ver Cramer 2006, 76-80 y 144-149, para una revisión crítica de la idea de la “nueva guerra”.

del capital requiere de una falla del Estado en algunos casos, y en otros no, o por qué los líderes cambian sus preferencias de exclusivamente predatorias a objetivos de desarrollo, como ha ocurrido en algunos contextos de posguerra, tales como Uganda y Mozambique. Segundo, la idea de que la política neopatrimonial es necesariamente antidesarrollo es ahistórica. El problema con los análisis de Chabal y Daloz, por ejemplo, es que a lo que ellos se refieren como problema específicamente africano es realmente una característica de los países en desarrollo que sufren procesos de acumulación primitivos y que tienen también asociada la corrupción política (Khan 2006; Hutchcroft 1997). La institucionalización del orden –derechos de propiedad estables, democracia consolidada, baja corrupción, rendición de cuentas de los líderes– requiere un nivel de desarrollo significativo para poderse implementar efectivamente (Khan 2006).

La clave del desafío analítico es explicar por qué algunos países son capaces de crear más resultados de desarrollo en el contexto del clientelismo y la corrupción, y por qué otros Estados no (Kohli 2004; Khan y Jomo 2000). Por ejemplo, las teorías funcionalistas no pueden explicar por qué las tasas de crecimiento económico varían entre regímenes del Subsahara africano (clientelistas), o por qué muchos países en el África Subsahariana alcanzaron tasas de crecimiento cercanas a las de Asia del Este y Latinoamérica en el período 1960-1980 (Mkandawire 2001). Tercero, la idea de que la liberalización económica y el fin del patronazgo de la Guerra Fría debilitaron más a los Estados y/o fueron causas de violencia en todos los países africanos no está apoyada en la evidencia (Cramer y Weeks 2002; Walle 2001). La variación y el cambio en la efectividad de un Estado al promover el desarrollo y mantener la estabilidad política son demasiado amplios para que tal generalización sea útil. Cuarto, hay poco análisis en estas teorías en cuanto a por qué los desafíos a la autoridad estatal, violentos o no violentos, en realidad tienen éxito en algunos países y por qué tales desafíos conducen al colapso del Estado en algunos contextos, en oposición a otros. La idea de que el “Estado sombra” siempre “funciona” se enfrenta a la realidad de las muchas guerras civiles y golpes de Estado donde los líderes no pudieron usar el patronazgo informal para permanecer en el poder o aun para permanecer vivos.

La tesis de “las nuevas guerras” también es objeto de crítica: primero, la idea de que los conflictos contemporáneos reflejan la globalización requiere más precisión como hipótesis, ya que muchas guerras civiles

reflejaron la influencia de la interdependencia capitalista internacional.³⁶

Segundo, hay pocas bases para plantear que las guerras contemporáneas son apolíticas; en realidad, muchas guerras civiles empezaron con descontentos políticos identificados (Di John 2007). Ciertamente, hay poca evidencia de que la existencia de recursos saqueables fuese la causa de una guerra; sin embargo, hay alguna evidencia de que la existencia de tales recursos puede tener un impacto en la *duración* de una guerra (Collier *et al.* 2003).

Tercero, la idea de que el capitalismo se ha vuelto menos expansionista y menos exclusivo es ahistórica. El capitalismo siempre ha sido explotador y brutal, particularmente en los niveles bajos de desarrollo. La realidad es que la transición al capitalismo en los países en desarrollo no es algo que pasa naturalmente, y tampoco es algo que está ampliamente respaldado. El Estado en países de desarrollo tardío ha ayudado –y acelerado– históricamente a la creación de una clase capitalista, particularmente en la industria, a través de una construcción intencionada. Este proceso de acumulación primitiva significa que el Estado está inherentemente involucrado en profundas decisiones divisivas. Si se toman las decisiones correctas, surgirá una clase de productores en los sectores líderes que contribuirán ampliamente a la prosperidad general del país de desarrollo tardío. Pero a pesar de su productividad, aquellos que son beneficiarios del apoyo del Estado se vuelven considerablemente más ricos que el ciudadano promedio. La idea de que el capitalismo se está volviendo menos expansionista tampoco está basada en evidencias. El capitalismo siempre ha sido un proceso irregular, donde la divergencia en las tasas de crecimiento en los distintos países ha sido la norma (Pritchett 1997). Además, la idea de que el capitalismo se está volviendo menos expansionista en los países pobres no puede explicar las rápidas tasas de crecimiento en países menos desarrollados en los últimos tiempos, incluidas grandes economías, tales como China, India y Vietnam.

Cuarto, el argumento de que la guerra refleja nuevos patrones de globalización no puede, nuevamente, explicar por qué algunos Estados como Tanzania, Zambia, Botswana y Ghana han evitado el mismo grado de inestabilidad política, colapso estatal y violencia política, a pesar de estar sujetos a fuerzas similares de “globalización”.

36 Ver Cramer 2006, 139-168, en su estudio sobre Angola.

Quinto, la existencia de la guerra y la violencia política de gran escala en un país (sea civil, internacional, “vieja o nueva”) no necesariamente implica colapso estatal. Hay varios países que han experimentado violencia política prolongada y de gran escala, donde el Gobierno central no sólo hizo implosión, sino que funcionó relativamente bien. Los ejemplos incluyen a Colombia, Sri Lanka y, posiblemente, Mozambique. En los dos últimos, la naturaleza territorialmente limitada de la rebelión ha permitido el funcionamiento de estos Estados. Una pregunta clave de investigación es examinar por qué la violencia política de gran escala y los desafíos a la legitimidad del Estado no se expanden más allá de ciertos límites políticos y territoriales.

Sexto, la idea de que el Estado puede deshacerse en virtud de estar en un complejo de guerra regional no siempre es sostenible. El así llamado marco del complejo de guerra, discutido más arriba, no contesta por qué tales Estados, como Tanzania, Zambia y Ghana (los cuales tienen muchos países vecinos en guerra civil), no se derrumban, mientras que otros sí. Se sugiere entonces la necesidad de examinar con más precisión el vínculo entre las crisis externas (tráfico de armas, crisis de refugiados) y el orden político interno.

Tal vez el aspecto más débil del funcionalismo y de las teorías de “las nuevas guerras” es la abarcadora generalización de que hay un solo tipo de política africana. Kaplan (1994), por ejemplo, retrata a África Occidental como la tipificación de la “anarquía entrante” (en la cual la carencia, el crimen, la sobrepoblación, el tribalismo y las enfermedades están rápidamente abrumando a los Estados y las sociedades). Él argumenta que “Sierra Leona es un microcosmos de lo que está ocurriendo, aunque de forma más atenuada y gradual, a través de África Occidental y gran parte del mundo subdesarrollado” (Kaplan 1994, 48).

Allen (1995) critica la idea de que hay un tipo de política ancestral en África. Distingue entre dos variantes de Estado poscolonial que se mueven más allá de la simple descripción neopatrimonial. Argumenta que la respuesta a la inestabilidad del clientelismo en algunos Estados, incluidos Kenia, Tanzania, Zambia, Senegal y Costa de Marfil, se basaba en centralizar y burocratizar el poder. Los partidos políticos fueron desplazados como los principales distribuidores de recursos clientelistas por una burocracia bajo el control del presidente. En otros Estados, incluidos Nigeria, Sierra Leona, Liberia, Uganda, Ghana y Somalia, Allen plantea que la crisis incipiente de clientelismo no estaba resuelta; los líde-

res no burocratizaron ni controlaron centralmente el clientelismo. El sistema se volvió más inestable. Allen describe estos regímenes como poseedores de “políticas nocivas”, con una mayor naturaleza política electoral de “el ganador toma todo”, con una corrupción más penetrante y fragmentada, crisis económicas mayores y mayor desintegración de las instituciones políticas y de las mediaciones. Es en estos regímenes donde se da una expresión completa de la noción de Bayart de la “política del vientre”. Mientras no esté claro que las tasas de crecimiento económico a largo plazo entre estos dos tipos de política difieren en promedio (o si todos los Estados permanecen en la misma categoría a lo largo del tiempo), pareciera ser que el caso de países con sistemas de clientelismo más centralizados (como Allen lo identifica) sea lo que ha evitado el colapso del Estado y la violencia política prolongada y de gran escala.³⁷ El tamaño de la muestra es demasiado pequeño para establecer planteamientos definitivos. Sin embargo, desarrollando tipologías más refinadas de regímenes políticos dentro de África y ubicando hasta qué punto los Estados se mueven de una categoría a otra y por qué, se podrían identificar cuáles factores políticos son cruciales para impedir que los Estados frágiles fallen o incluso colapsen.

LAS GUERRAS Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

La historia estándar de la formación de los Estados europeos subraya la crucial contribución de las amenazas externas y la guerra. Charles Tilly plantea que la “guerra hizo el Estado y el Estado hizo la guerra” (Tilly 1990, 54). Las guerras hicieron que los Estados fueran más eficientes en la recaudación de ingresos, al forzarlos a mejorar dramáticamente sus habilidades administrativas (permitiendo a los Estados establecer administraciones y sistemas económicos). Más importante aún, el esfuerzo de financiar las guerras y la milicia condujo a varios patrones de negociación entre el Estado y los grupos de interés, particularmente con los comerciantes, los terratenientes, y en algunos casos, directamente con el campesinado. En general, las luchas de distribución entre el Estado y los actores sociales (y entre los grupos en competencia en la sociedad civil) llevaron a establecer derechos mutuamente reconocidos, aunque desiguales: derechos de los ciudadanos con respecto a los Estados,

37 Sudáfrica, Botsuana y Mauricio serían tres países que mantienen un Estado relativamente centralizado, teniendo Sudáfrica un partido nacional centralizado, el ANC.

como también los derechos de los funcionarios estatales (y entidades empresariales) con respecto a los ciudadanos. El papel de la amenaza y la guerra en la construcción de los Estados desarrollistas nos recuerda que la violencia política y la guerra a gran escala no necesariamente representan “desarrollo en reversa”, ya que pueden tener resultados progresistas. En una nota más sombría, una perspectiva histórica nos recuerda que la construcción de la nación y el camino hacia la consolidación de la democracia se han basado, en sí mismos, en la limpieza étnica o en un ejercicio de consolidación nacional, incluidas la violencia anglosajona contra los celtas y la colonización de Norteamérica mediante la expulsión y violencia contra los amerindios (Cramer 2006; Mann 1999).³⁸

Ciertamente, mientras que Heráclito planteó que “la guerra es el padre de todas las cosas”, el entender que la guerra trajo consigo el papel de la formación institucional en la historia tiene sus límites como guía de la política pública. Sin embargo, esta idea nos permite preguntarnos si hay condiciones hoy en día que reproduzcan algunos de los incentivos que históricamente surgieron en tiempos de guerra. La amenaza, la cual puede suministrar la oportunidad de reformas tributarias, puede hoy, por ejemplo, derivarse de los movimientos sociales domésticos, las crisis fiscales o la economía global, más que de prospectos inminentes de guerra.

Esta perspectiva histórica también nos permite demostrar que la “capacidad” no es simplemente una herencia de la historia –dependiente enteramente de la trayectoria– sino que siempre ha sido creada por los actores que hacen historia todo el tiempo. La formación del Estado y su capacidad de crecer y sobrevivir estaban íntimamente relacionadas con su habilidad para cobrar impuestos. A su vez, los derechos e instituciones se formaron como un subproducto de las negociaciones, o acuerdos a partir de un conflicto, en el transcurso de la lucha. Esta situación es consistente con algunos trabajos teóricos sobre instituciones que conciben la formación institucional como un subproducto de las luchas de distribución y los equilibrios de poder.³⁹

Hay algunos análisis recientes que han tomado el enfoque tillyano para sustentar que el argumento de que “la

guerra hace a los Estados” ya no tiene sustento (Leander 2004). La importancia de los tres procesos clave en el planteamiento de Tilly –la competencia para centralizar el control, la construcción de las estructuras administrativas y la negociación con los civiles– varía en el tiempo. En ninguna parte, afirma Leander, Tilly plantea que su argumento sea aplicable universalmente. En vez de eso, su libro concluye con un capítulo sobre “soldados y Estados en 1992”, donde el énfasis, “contrario a la aparente enseñanza de la historia europea, sostiene que el crecimiento del gran gobierno, el gobierno arbitrario y la militarización ahora parecen ir de la mano” (p. 204). La explicación de Tilly sobre la ausencia del (tercer) “proceso de civilización” es que el “cambio” de la formación del Estado de *interno* a *externo* que prevaleció en Europa ha continuado en nuestros tiempos (p. 195). Las implicaciones de esto han sido que los Estados y las organizaciones militares reciben sus recursos y legitimidad en gran parte de afuera, y que por ello no necesitan establecer esa clase de vínculos mutuos que restringían las relaciones entre los gobernantes europeos y los gobernados. A cambio, esto da “poder extraordinario” a los altos mandos militares y fuertes incentivos para que tomen el poder (Tilly 1985, 1986).

Leander argumenta que las economías pobres contemporáneas están sujetas generalmente a grandes fuerzas de descentralización y a la privatización de la coerción y el capital. Como resultado de la creciente importancia de las relaciones financieras (pago de la deuda y cartera) y de la crisis de la deuda, en su mayoría los gobiernos se han vuelto más sensibles a la preferencia de las políticas de los actores financieros internacionales. La privatización, la desregularización y la reducción del déficit del presupuesto son fundamentales para las preferencias de estas políticas. Estas últimas se traducen en una capacidad reducida del Estado central para comprar apoyo ofreciendo empleos en la burocracia estatal y bienes con costos muy bajos de los productos provenientes de las industrias estatales y canalizando los recursos a los administradores locales. La otra cara de la moneda es el crecimiento de la capacidad de los detentadores de poder locales para controlar los activos privatizados, las burocracias empobrecidas y las poblaciones objeto. El control privatizado y descentralizado sobre los medios de violencia y las finanzas, de acuerdo con Leander, crea caos, de acuerdo con la lógica básica de que las guerras demandan una administración mayor. El resultado es que la guerra en el mundo en desarrollo contemporáneo tiende a disparar un mayor desmantelamiento e incluso la criminalidad

38 Como Cramer (2006, 37) nos recuerda: “Estados Unidos se fundó en la revolución, se desarrolló a través de la esclavitud, se expandió con la guerra contra México y se creó en la guerra civil. Su riqueza se fundó en la violencia contra los indígenas y en la rapacidad de barones del saqueo”.

39 Ver Knight (1992), Moore (1966) y Brenner (1976).

de las estructuras administrativas, en vez de crear las estructuras jerárquicas y centralizadas familiares en la historia europea.⁴⁰

Esta revisión del trabajo de Tilly desarrolla, desde una perspectiva diferente, conclusiones similares a la literatura neopatrimonial y a las teorías de las “nuevas guerras”. Los mismos problemas con las teorías anteriores son relevantes aquí. Todos los países pobres enfrentan potencialmente los mismos retos internacionales que identifica Leander. Y los Estados (a través del tiempo y el espacio) parecen diferenciarse, en la medida con la cual pueden enfrentar estos desafíos. Sería necesario prestar más atención a la dinámica política interna para obtener resultados comparativos. No obstante, el análisis de Leander no comete el error de asumir que el conflicto y la violencia política son necesariamente desarrollo “en reversa”.

Jeffrey Herbst (2000) también se ha comprometido con el argumento de Tilly. Para Herbst, el problema fundamental que enfrentan los constructores de Estado (*state-builders*) en África –sean reyes coloniales, gobernantes coloniales o presidentes en la era de independencia– ha sido proyectar autoridad en territorios inhóspitos que tienen bajas densidades de población. En África, los Estados actuales se crearon antes de que muchas ciudades capitales hubieran alcanzado la madurez y el control de sus regiones apartadas. El modelo europeo de invertir en las regiones apartadas para protegerse de los extraños y para hacer valer las fronteras no era viable ni relevante (Herbst 2000, 74).

Los europeos establecieron, piensa Herbst, Estados territoriales, *no* Estados-nación. Si las fronteras pudieran haber sido amenazadas, el gobierno sobre las regiones apartadas tendría que haber sido más fuerte. El papel fundamental del colonialismo, de acuerdo con Herbst, era establecer un sistema de fronteras que crearan un sistema de Estado con el mayor respeto de las fronteras. Como consecuencia, los Estados débiles han tenido la posibilidad de proclamar soberanía sobre regiones apartadas muy distantes, ya que ningún otro Estado podía desafiar su gobierno. Por lo tanto, ha habido poca motivación para establecer sistemas de

impuestos domésticos que financien la defensa de las fronteras. Como resultado:

La contradicción de los Estados con control incompleto sobre las regiones apartadas pero con total reclamo de su soberanía fue crucial para las explicaciones de falla estatal en África [...] muchas de las patologías que ahora son evidentes en África empiezan a surgir: líderes que roban tanto del Estado que acaban con los sectores productivos de las economías; una tremenda parcialidad en la deferencia y entrega de servicios a poblaciones urbanas relativamente pequeñas; y la ausencia de gobierno en grandes regiones de algunos países (Herbst 2000, 254).

El análisis de Herbst es bienvenido, dada su perspectiva histórica comparativa y dado el énfasis en los sistemas tributarios en África, énfasis que se descuida en la mayoría de los análisis de falla de los Estados. Hay, sin embargo, concretamente una deficiencia en tal análisis: la inhabilidad para rendir cuentas sobre la variación y el cambio en la capacidad del Estado dentro de los países africanos a través del tiempo y en todos los países en el continente. La recaudación de impuestos débil y escasa es una característica de la mayoría de las economías africanas. Esta situación, sin embargo, no explica cómo los Estados de Tanzania, Ghana y Kenia, por ejemplo, tienen más éxito para mantener la autoridad pública y la legitimidad que muchos otros en la región. Más aún, hay una variación considerable en la capacidad de recaudación de impuestos en los Estados africanos subsaharianos. El impacto diferencial del desarrollo económico colonial (y en particular, la estructura de los mercados de trabajo y el proceso histórico de integración de poblaciones indígenas en el orden colonial) parece haber tenido también un impacto en las habilidades de recaudación de impuestos en el África Subsahariana.⁴¹ Una característica sobresaliente en las economías africanas son las diferencias regionales en la distribución de las ganancias de los impuestos en el PIB respecto de países de África del Sur (Sudáfrica, Zimbabue, Botsuana, Namibia) que generalmente tienen niveles de recaudación y de esfuerzo de impuestos más altos que pueden ser predichos sobre la base de sus ingresos per cápita.⁴² La ra-

40 Sin cohesión institucional, las guerras pueden contribuir al caos y la derrota. Las guerras ofrecen una oportunidad para aquellas organizaciones políticas que son capaces de capitalizarlas; no las pueden crear (Centeno 1997, 1570). Ver también Centeno (1997) y López-Alves (2001) para un análisis de por qué el estímulo de la guerra no transformó a los Estados latinoamericanos en el siglo XIX de manera similar a los de Europa Occidental.

41 Este párrafo se basa en una nota personal de Thandika Mkandawire (2005b).

42 La contribución de impuestos mide la relación entre el nivel real y potencial del régimen tributario, siendo el último el valor predicho derivado de la relación estadística entre el porcentaje de impuestos en el PIB y varias combinaciones de variables explicativas, incluidos usualmente niveles de ingreso per cápita; el porcentaje de la agricultura, la

zón de esta diferencia se debe a la mayor formalización del trabajo en el período colonial en las economías del África del Sur y Kenia, comparados con el resto del África Subsahariana. Los patrones de colonización produjeron arreglos institucionales y prácticas que han demostrado ser notablemente resistentes.

UNA AGENDA ALTERNATIVA PARA INVESTIGAR LA CAPACIDAD DEL ESTADO

La literatura sobre la falla estatal tiene dos corrientes. La primera visión es que un Estado fallido tiene un conjunto de estructuras institucionales que se apartan de la moderna burocracia de Weber. A grandes rasgos, la falla estatal es medida, desde esta perspectiva, como la distancia que hay desde un Estado fallido hasta la “mejor práctica”, es decir, las estructuras burocráticas en los países industrializados avanzados. Esta visión es la dominante entre las instituciones financieras internacionales y los donantes. Los que están en mayor o menor grado a favor de la acción intervencionista apoyan esta visión, aun cuando la visión liberal del Estado que enfatiza que la liberalización económica y la democratización son las mejores políticas que deben imperar sobre las características negativas del Estado predatorio –incluida la extendida corrupción– representa la posición mayoritaria entre los que diseñan las políticas y los donantes internacionales.⁴³

El problema con esta posición, que puede llamarse la visión prerrequisito del desarrollo, es que hay poca evidencia de que la liberalización económica, la democratización, la baja corrupción o incluso el Estado moderno según Weber hayan sido contribuciones (*inputs*) al desarrollo económico a largo plazo. Lo que es cierto es que el desarrollo económico mismo genera la capacidad fiscal de los Estados para fortalecer los derechos de propiedad y proveer bienes públicos. Desde una perspectiva histórica, un Estado moderno weberiano que funcione es más un producto del desarrollo que un aporte al mismo (Chang 2002). La segunda posición, las así llamadas teorías funcionalistas, argumentan que

industria y la manufactura en el producto interno bruto; el porcentaje de importaciones; y los niveles de urbanización. La contribución de impuestos es el residuo de la ecuación de cada país. Si es mayor que cero, entonces el nivel de la fijación de impuestos real del país excede la predicha, mientras que si cae más abajo, entonces el nivel de impuestos es menor que su potencial.

⁴³ Ver Paris (2004) para una crítica sobre la idea de que las liberalizaciones política y económica son apropiadas para la reconstrucción de las economías de posguerra.

es inútil medir el fracaso. En vez de esta posición, el análisis debería enfocarse en cómo se mantienen la acumulación de capital y la legitimidad política en el mundo real de la política clientelista y neopatrimonial que caracteriza a los Estados poscoloniales y/o débiles. El problema con esta concepción es que la política neopatrimonial, el clientelismo, la corrupción y la violencia hacen parte de *todos* los Estados de desarrollo tardío, particularmente en aquellos con bajos niveles de desarrollo. Entonces, mientras es útil para señalar cómo “funcionan” estos Estados, no nos es útil para ayudarnos a distinguir por qué algunos de estos Estados han logrado desarrollarse más a través del tiempo, y por qué algunos tienen dificultades para mantener una apariencia básica de autoridad pública, dejando aparte las características del desarrollo. Algunos Estados neopatrimoniales “funcionan” mejor que otros. Explicar esta variación y cambio en la capacidad del Estado en el contexto del patrimonialismo representa un reto investigativo importante que la literatura del Estado fallido no ha logrado dirigir adecuadamente.

Incluso, los economistas neoliberales, tales como North *et al.* (2007), han desarrollado recientemente modelos que desafían la visión predominante del prerrequisito del desarrollo. Ahora ellos argumentan que los modelos de construcción del Estado parten de dos supuestos que conducen a entender mal lo referente a cómo y por qué se forman los regímenes políticos. El primero es que en el modelo el Estado es visto como un solo actor. El segundo es que el Estado tiene el monopolio de la violencia. Ejemplos bien conocidos incluyen el modelo de Olson (1993) del “bandido estacionario” y el del “monarca maximizador de ingresos” de North (1981) y Levi (1988), como también las teorías estándar de búsqueda de rentas (Buchanan, Tollison y Tullock 1980). Siguiendo el pensamiento de Thomas Hobbes, plantean que un punto más realista donde empezar es suponer que la violencia potencial está extendida en toda la sociedad, en vez de estar concentrada. Es decir, tiene sentido *explicar* más que *asumir* que el Estado tiene el monopolio de la violencia. El establecimiento de poder político y de la paz en el modelo exige la creación de incentivos para que los grupos compitan por los recursos a través de mecanismos no violentos.

La solución principal a través de la historia para el problema clásico de Hobbes de violencia endémica es la creación de lo que ellos llaman “órdenes de acceso limitado” (opuestos a los más raros órdenes de acceso abierto, que caracterizan a las economías de mercado avanzadas). El orden de acceso limitado crea límites

al acceso a funciones políticas y económicas valiosas como una forma de generar rentas. La coalición dominante crea oportunidades y orden al limitar el acceso a recursos valiosos –tierra, trabajo y capital– o acceso y control de actividades valiosas –tales como hacer cumplir contratos, hacer cumplir los derechos de propiedad, comercio, culto y educación– para los grupos élite. Cuando individuos y grupos poderosos se convierten en agentes privilegiados con acceso a rentas cooperarán con la coalición en el poder. En efecto, los órdenes de acceso limitado crean un compromiso creíble entre las élites de que no van a pelear entre ellas. Por supuesto, el mantenimiento de las rentas depende de la estabilidad de la coalición que esté en el poder. Por lo tanto, los órdenes de acceso limitado desarrollan la economía para crear rentas, como medios para resolver el problema de Hobbes de la violencia endémica y el desorden político.

El modelo de North *et al.* genera dos desafíos de investigación importantes. El primero sería examinar la condición bajo la cual las coaliciones que proveen paz se vuelven frágiles y colapsan.⁴⁴ Segundo, el modelo de North *et al.* no explica por qué los órdenes de acceso limitado (que los autores asumen como la forma de política relevante para todos los países en desarrollo) se ejecutan de manera tan diferente o por qué los mismos se ejecutan con tanta diferencia a lo largo del tiempo.

Una visión histórica más informada del problema de la capacidad del Estado aceptaría que los procesos de formación institucional y cambio en los países de desarrollo tardío son inherentemente conflictivos. Los desafíos de la tardanza han significado que los Estados tardíos han tenido que movilizar estratégicamente predisposiciones de maneras selectivas. La realidad es que la transición al capitalismo en países atrasados no es algo que sucede en forma natural ni necesariamente es apoyada de manera considerable. El Estado de los países recién formados ha ayudado históricamente y acelerado la creación de una clase capitalista, en particular en la industria, a través de la construcción intencionada.⁴⁵ Este proceso de acumulación primitiva

significa que el Estado está involucrado inherentemente en decisiones divisivas. Si se toman las decisiones de manera correcta, una clase de productores surgirá en los sectores líderes, que contribuirán en gran medida a la prosperidad general donde hay un desarrollo tardío. Pero a pesar de su productividad, aquellos que son los beneficiarios del apoyo del Estado generalmente se vuelven más ricos que el ciudadano promedio. No obstante, ningún Estado desarrollado en forma tardía puede ser neutral al responder a las demandas de todos los sectores de la sociedad, ya que la selectividad es una característica necesaria para mantener una estrategia de producción viable. En el contexto de recursos escasos, la selectividad es inherentemente conflictiva y política, debido a que hay muchos grupos que pueden de modo legítimo demandar la oportunidad de recibir subsidios del Estado, que un Estado en desarrollo tardío no puede auspiciar sin sacrificar la eficiencia o la inestabilidad fiscal.

El rol fundamental del Estado en procesos de acumulación primitiva también implica que la legitimidad de las políticas públicas estatales es potencialmente muy discutible. Esta situación se debe a que hay amplias consecuencias distributivas, debido al patronazgo del Estado y los patrones de subsidio en las economías pobres, y a que lleva tiempo establecer la legitimidad de una inequidad de la propiedad de activos. La novedad en el proceso de creación de activos es una característica distintiva del primer estadio del capitalismo, o la acumulación primitiva. Además, la naturaleza subdesarrollada del mercado de capitales en países de desarrollo tardío⁴⁶ significa que hay menos pluralismo en los mecanismos de acumulación para la financiación. El registro empírico también señala la concentración de propiedad y el predominio de unos pocos conglomerados privilegiados que controlan firmas relativamente grandes bajo la forma de los negocios líderes en los países de desarrollo tardío exitosos (Chandler y Hikino 1997; Amsden 2001). Esto se debe a que las economías de escala son cruciales para el desarrollo de las firmas competitivas.

Comúnmente, el rol más grande del Estado en la acumulación financiera en general, y en especial en la industrialización, implica que la acumulación primitiva y el desarrollo tardío son decididamente más políticos. De hecho, Weber se refirió a los primeros estadios del capitalismo como “capitalismo político”. Los niveles ordinariamente altos de corrupción e inestabilidad política en los países de desarrollo tardío implican que los

44 Ver Snyder 2006, sobre la economía política de extracción de recursos conjunta para tal intento.

45 Casi todos los Estados que se han desarrollado tardíamente han usado una variedad de mecanismos para hacer posible un sector agrícola capitalista. Tales mecanismos incluyen protección a las importaciones, crédito subsidiado, concesiones de impuestos, adjudicación de tierras, reforma agraria, manipulación de precios relativos, particularmente entre la agricultura y la industria, y la administración de la tasa de interés y de intercambio múltiple (ver Amsden 2001, sobre un estudio de los distintos mecanismos de subsidio en los países desarrollados tardíamente).

46 Ver Gerschenkron 1962; Amsden 2001.

mecanismos institucionales de resolución de conflictos en estos países están siempre bajo severa tensión y, por lo tanto, son potencialmente frágiles y vulnerables. La siguiente pregunta de investigación salta a la vista: ¿Cómo y por qué, bajo qué condiciones de desarrollo tardío, algunos Estados frágiles son capaces de responder en forma efectiva a la confrontación y el conflicto, mientras que otros colapsan ante el desafío?

Las luchas distributivas, hasta el punto en que ellas reducen la predictibilidad y el poder centralizado de la autoridad del Estado, elevan los costos de transacción y, por lo tanto, pueden tener un efecto claramente negativo en el desempeño económico. Los mecanismos de control, selectividad y disciplina dentro del Estado son en sí mismos un conjunto de instituciones, que son, a su vez, una serie de procesos por los cuales los grupos e individuos negocian ventajas políticas y materiales. Como señaló Arrow (1974), el uso de la autoridad es en sí mismo un ejercicio de autoridad. Además, el uso efectivo de la autoridad es sostenido solamente cuando la autoridad centralizada expresa un mínimo nivel de legitimidad, o lo que Arrow ha llamado “expectativas convergentes” (p. 72). Que una importante fuente de legitimidad de la autoridad central dependa de una aceptación pasiva amplia, o dependa de expectativas convergentes, supone su naturaleza *frágil* (Arrow 1974). La fragilidad de la autoridad del Estado central es incluso más problemática en el contexto de procesos de acumulación primitiva.

El proceso de la formación del Estado ha coincidido con los desafíos e imperativos del desarrollo tardío y la acumulación primitiva. Desde esta perspectiva, todos los países de ingreso bajo tienen Estados frágiles. El rápido desarrollo de Estados que incluso han permanecido estables por largo tiempo, tales como Indonesia o Venezuela, recientemente, demuestra la fragilidad subyacente de la formación del Estado en el contexto del subdesarrollo. El proceso de la formación del Estado coincide con los procesos de la acumulación primitiva, la utilización de la renta patrimonial y el predominio de mecanismos no formales/ilegales de influenciar al Estado. Todos los países de desarrollo tardío, particularmente los Estados frágiles, se caracterizan por un gobierno patrimonial; por ello, debemos establecer por qué algunos patrones de confrontación a lo largo de las dimensiones económicas, políticas, de seguridad y administrativas generan crisis y colapsan en algunos casos y no en otros, y por qué algunos procesos generan guerra y colapso del Estado en algunos contextos y no en otros. También es imperativo entender por qué y cómo algu-

nos Estados manejan conflictos de forma no violenta y legítima, mientras que otros Estados enfrentan desafíos militares a sus gobiernos. Para hacerlo, es esencial examinar cómo interactúan las decisiones y procesos políticos y económicos, por medio de los análisis históricos de la economía política. Más específicamente, la economía política explora la producción y distribución del poder y la riqueza, y cómo y por qué los procesos de confrontación económica y política apoyan o debilitan la formación y cambio de los derechos de propiedad y las instituciones subyacentes al (primitivo) proceso de acumulación. Hay varios lentes con los que desplegamos nuestro análisis de la economía política del conflicto en los países de desarrollo tardío.

“MULTIPLICIDAD INSTITUCIONAL”

Un concepto útil es la *multiplicidad institucional*, donde los individuos y organizaciones, al parecer, operan frecuente y simultáneamente en múltiples sistemas institucionales, regidos por conjuntos muy diferentes de incentivos. La multiplicidad institucional es una situación en la cual conjuntos diferentes de reglas de juego, con frecuencia contradictorias, coexisten en el mismo territorio, poniendo a los agentes económicos y a los ciudadanos en situaciones complejas, con frecuencia difíciles de resolver, pero al mismo tiempo ofreciéndoles la posibilidad de cambiar en forma estratégica de un universo institucional a otro. De manera habitual, las intervenciones de la comunidad internacional simplemente añaden una nueva capa de reglas, sin volverse preponderante sobre las otras. En tales situaciones, la economía política convencional de la modernización del Estado —la cual sugiere que si el Estado establece un conjunto apropiado de incentivos y envía las señales correctas, los agentes económicos y políticos tienden a acomodarse— es claramente insuficiente.⁴⁷

En cuanto al Estado, los acuerdos institucionales abarcan reglas tanto formales como informales que rigen la conducta de aquellos que ocupan posiciones dentro del Estado y aquellos actores no estatales cooptados/contratados por el Estado, o los rivales del mismo, en lo relacionado con llevar a cabo las funciones adscritas al Estado. Las constituciones y las leyes son instituciones formales que afectan todos los subsistemas del Estado, y cada subsistema tiene acuerdos institucionales significativamente importantes para nuestro marco analítico: seguridad (mezcla de provisiones públicas y privadas, códigos

47 Ver Hesselbein, Golooba-Mutebi y Putzel 2006, para una aplicación de este principio.

de ética que rigen las fuerzas armadas y la policía, doctrinas de seguridad, etcétera); administrativos (procedimientos para nombramientos/promociones, mezclas de provisiones públicas-privadas, autoridades descentralizadas-centralizadas, regulaciones que gobiernan los impuestos y poderes otorgados); legales (patrones de nombramiento judicial, estructuras jerárquicas de toma de decisiones, mezcla de autoridades judiciales liberales modernas y “tradicionales”, etcétera); políticos (divisiones de las autoridades judiciales, legislativas y ejecutivas, métodos de obtener cargos, regulación de organizaciones que pueden competir por nombramientos oficiales, etcétera). Los actores no estatales siempre son afectados por los acuerdos gubernamentales institucionales formales e informales que rigen la conducta de los actores estatales, pero pueden haber creado acuerdos institucionales formales y no formales diferentes a los del Estado. Los tigres tameses en Sri Lanka tienen sus propios acuerdos legales/constitucionales en los territorios que dominan; las pandillas urbanas tienen sus códigos de ética y justicia, como también lo hace el poder regional fragmentado en la República Democrática del Congo.

“LA CAPACIDAD (CAPACITY) Y LA HABILIDAD (CAPABILITY) DEL ESTADO”

Al analizar el desempeño de los subsistemas del Estado en medio de rivales no estatales, es importante examinar la *evolución de la capacidad (capacity)*: las habilidades y destrezas del personal y la cultura organizacional dentro de los subsistemas del Estado. Las habilidades de los rivales no estatales son importantes también, incluidas su habilidad para ganar apoyo popular y hasta su presencia territorial. En cuanto a sus habilidades, hay factores importantes que siempre necesitan tenerse en cuenta, incluso la calidad de liderazgo y las estrategias de desarrollo adoptadas. Mientras que la capacidad está influenciada por factores dependientes de procesos previos, los Estados en vía de desarrollo de Asia del Noreste y los seguidores en Asia del Sureste suministran amplia evidencia de que la capacidad se *crea* también por medio de decisiones políticas y acción.

“INFLUENCIA” O RENTISMO

Es útil considerar que en las economías pobres de posguerra hay múltiples mecanismos que vinculan al Estado y la sociedad. Al adaptar las ideas de la sociología económica de Weber, hay varios mecanismos participantes a través de los cuales ocurren actividades de influencia o de rentismo. Las primeras son actividades de influencia

legal e institucional, las cuales son las formas dominantes de búsqueda de rentas en las economías avanzadas y las formas menos desarrolladas en economías pobres. Las cámaras de comercio y los sindicatos de trabajadores que representan una pequeña parte de la población y los partidos políticos están siempre más divididos en facciones y son más inestables cuando la economía está menos desarrollada. En contraste, los grupos de cabildo, los partidos políticos, los sindicatos de trabajadores y las contribuciones de campañas legales a los partidos de parte de los grupos de negocios son formas bien establecidas de búsqueda de rentas institucionalizadas o de influencia en los países más ricos. El segundo mecanismo para influenciar al Estado comprende *redes patrón-cliente informales*, que son una característica fundamental en muchas economías pobres. Tal clientelismo es un sustituto del Estado de bienestar, el cual es con frecuencia inadecuado para enfrentar las demandas de bienestar de amplias partes de la población.⁴⁸ En tercer lugar, y estrechamente relacionado con el segundo, están las formas ilegales de búsqueda de rentas o corrupción. En ausencia de mecanismos institucionalizados viables para influenciar al Estado, la corrupción (el clientelismo) se convierte en una forma de influenciar las economías menos desarrolladas. Cuando uno o más de los tres mecanismos anteriores fallan en suministrar oportunidades para influenciar a los actores políticos, la violencia política representa el cuarto camino para influenciar, capturar o usurpar el Estado.

Es posible considerar estos cuatro mecanismos de influencia como sustitutos funcionales que operan en mayor extensión bajo diversas etapas de desarrollo y bajo diferentes acuerdos políticos.⁴⁹ Un componente importante de la investigación en Estados frágiles supone considerar las relaciones entre formas alternas de influenciar y capturar el Estado y los mecanismos mediante los cuales el declive en estas tres primeras formas de influencia contribuye al aumento de la violencia política y a la reducción de la legitimidad estatal. En cambio, es central examinar por qué la violencia política genera colapso estatal en algunos contextos, y en otros no.

48 Es importante, por lo tanto, entender que la estabilidad política interna en los países pobres de desarrollo tardío no se mantiene primariamente a través de la política fiscal, sino a través de convenios muy selectivos y con presupuestos no oficiales de facciones y coaliciones organizadas basados en las líneas patrón-cliente. Las características comunes de este tipo de políticas se han descrito como patrimonialismo, clientelismo, política de cliente-patrón y política de facciones. Las características comunes incluyen la personalización del sistema político por líderes de la facción y la organización de políticas, como la competencia entre las facciones. Ver Khan (2005).

49 Ver A. Gerschenkron (1962).

ANÁLISIS DE COALICIONES

El surgimiento de la violencia política es una condición necesaria (pero no suficiente) para que el Estado colapse. La razón es que puede haber una coalición significativamente poderosa de partidarios que se beneficiarían de los mecanismos formales e informales para influenciar el Estado. Para explicar por qué la violencia política trasciende colapsos del Estado, emplearemos *análisis de coaliciones*, prestando atención a las constelaciones cambiantes de poder que sostienen acuerdos institucionales formales e informales que gobiernan el ejercicio de formas diferentes de autoridad en la sociedad. Nos interesan las formas por las cuales las coaliciones de poder cambiantes contribuyen al colapso, se forjan con el fin de prevenirlo y surgen como resultado del colapso del Estado y la guerra.

Los análisis de coaliciones nos permitirán superar las limitaciones de las explicaciones puramente estructurales y basadas en los actores del fracaso y el colapso. Los planteamientos estructurales examinan las condiciones más sobresalientes del colapso del Estado, pero no explican cómo y por qué fracasa un Estado en un país particular. Los argumentos basados en los organismos enfatizan en el papel que desempeñan las políticas empleadas por el líder de gobierno en su contribución a la construcción del Estado o al colapso, pero no explican por qué dichas políticas perduran.

Las coaliciones políticas, sugiere Yashar (1997), sirven como un lente analítico para evaluar las formas en que las estructuras condicionan las opciones políticas y el futuro al que aspiran los actores. Las coaliciones son definidas como alianzas entre actores y grupos sociales. Suministran el marco organizacional para delinear quién toma partido por quien, contra quien y sobre qué. Las coaliciones unen grupos y organizaciones con objetivos heterogéneos que desean sacrificarse por objetivos colectivos o intermedios. Las coaliciones son los nexos en los cuales las estructuras y los organismos se encuentran y modifican las opciones de los individuos y las capacidades para comprometer el cambio. La investigación futura podría analizar cuáles condiciones generan coaliciones que son el origen de la violencia política y del colapso del Estado y cuáles condiciones generan coaliciones que originan violencia política sin conducir al colapso del Estado. Además, el análisis de coaliciones documentaría las razones por las que las políticas de reconstrucción no sólo fueron iniciadas, sino que en algunos casos perduran.

Otra razón importante para incorporar el análisis de coaliciones es que el Estado mismo es un agente de las

coaliciones. En oposición a las visiones técnicas que ven el Estado como un simple conjunto de instituciones con atributos funcionales, el Estado es una relación social. A pesar del tipo de régimen, los líderes estatales requieren apoyo social, y, por lo tanto, el Estado y las reglas institucionales que éste cree y las sanciones son el resultado de soluciones negociadas previas, o acuerdos entre fuerzas políticas relevantes. Es necesario, por lo tanto, identificar la naturaleza de las coaliciones y las facciones subyacentes al Estado para poder entender la racionalidad histórica de las políticas estatales, y en particular, la razón por la cual se reproduce cierta distribución de activos y patronazgo.

ACTIVACIÓN DE FRONTERAS Y DIVISIBILIDAD

La naturaleza de las coaliciones subyacentes al apoyo del Estado (particularmente, el punto hasta el cual estas coaliciones sobreviven a través de la activación y mantenimiento de las fronteras) determina hasta dónde son más indivisibles los conflictos sociales, económicos y políticos. La creación y *activación de las fronteras* contribuyen a la intensificación de los conflictos políticos y la violencia.⁵⁰

Un componente importante para identificar la naturaleza de las coaliciones es examinar el punto hasta el cual éstas fusionan grupos heterogéneos con conflictos de interés (y, por tanto, menos susceptibles a entrar en negociaciones pacíficas), como opuesto a una estructura política en la cual los actores colectivos están altamente concentrados y, por tanto, son menos tolerantes a políticas que los desfavorecen. La política basada en los grupos raciales, las regiones o la religión probablemente está relacionada con la última categoría.

Los conflictos basados en una identidad limitada tienden a las luchas “todo o nada” por una participación indivisible –control del Estado y el patronazgo del mismo, la tierra y otros recursos valiosos y los derechos asociados con ellos–. *La divisibilidad* se refiere al punto hasta el cual un conflicto por un derecho es una cuestión de “más o menos” (tal como en la lucha entre trabajo y capital), como opuesta a “todo o nada”. Cuando las coaliciones políticas se organizan alrededor de aspectos regionales, étnicos u otros de identidad, la distribución de activos y recursos tiende a ser más indivisible. Como Hirschman y Wood plantean, cuanto mayor sea la indivisibilidad de distribución de activos y el patronazgo del Estado, mayor será la intensidad de los conflictos asociados con los derechos a

50 Ver Tilly (2003).

estos flujos de ingresos. A su vez, cuanto mayor sea la intensidad de un conflicto, mayor es la probabilidad de que tales conflictos se resuelvan violentamente, en oposición al uso de medios no violentos.⁵¹

Además, como argumenta Wood, en el punto en el cual los conflictos involucran beneficios divisibles y las partes en contienda son económicamente interdependientes (como en las luchas entre capital y trabajo), mayor es la probabilidad de que sea posible un ámbito de acuerdos aceptables.⁵² En tales casos donde los principales antagonistas son económicamente interdependientes –como en Sudáfrica y El Salvador–, el cese de la violencia y otras formas de relación hostiles (huelgas laborales, fuga de capitales) promete beneficios potenciales sustanciales a ambas partes, suficientes para crear una base estructural que genere compromisos que se reafirmen a sí mismos. Es más probable que la paz perdure si hay un interés material de ambas partes por negociar en el conflicto. Por ejemplo, al afrontar una crisis de VIH/SIDA, la adopción de medidas exitosas para enfrentar la epidemia puede ofrecer beneficios en términos de bien público. En el caso de la indivisibilidad de lo que está en juego, el compromiso es más difícil porque ninguna de las partes cree que el resultado sea adecuado, a menos que pueda controlar *todo* lo que está en juego.

Hay dos implicaciones importantes de la discusión anterior para examinar la reconstrucción de la posguerra. Primera, la economía política del conflicto es fundamental para entender los prospectos de la construcción de la paz. En particular, un examen de la estructura económica subyacente al conflicto es crucial para entender la extensión en la cual hay interdependencia entre los antagonistas. Segunda, en las situaciones en donde los conflictos se basan en asuntos indivisibles, puede ser necesario inyectar recursos significativos a los grupos en contienda para mantener la legitimidad política y la estabilidad. Las inyecciones insuficientes de recursos de parte de los donantes pueden convertirse en el combate de un gran fuego con pocas mangueras.

PATRONES DE PATRONAZGO Y RESISTENCIA ESTATAL

Hay una literatura dispersa que ha estudiado los efectos que los patrones de patronazgo y la corrupción tienen en los resultados políticos y económicos. La idea en esta literatura no es plantear que el orden político se mantie-

ne a través de nociones liberales de buen gobierno, sino entender cómo y por qué los procesos de corrupción y clientelismo tienen diferentes resultados. Dada la poca disponibilidad de recursos, la base de impuestos limitada y la lucha política alrededor de los valiosos pero escasos recursos, la corrupción y el clientelismo son características de todos los países menos desarrollados (Khan 2005; North *et al.* 2007).

En la literatura económica, Shleifer y Vishny (1993) expresan que el grado de descentralización de las instituciones del Estado tiene efectos importantes hasta el punto en el cual las transacciones corruptas afectan el crecimiento económico. En este modelo, el soborno tiene un efecto menos negativo en el desarrollo cuando las instituciones del Estado están centralizadas, en oposición a las fragmentadas. La razón es que una estructura de Estado más centralizada permite al poder ejecutivo coordinar la aceptación de los sobornos y, por lo tanto, limita el tamaño de los mismos, para evitar la obstrucción de la actividad económica. En Estados más fragmentados, donde organismos múltiples reciben sobornos independientemente, surge un problema: el “dilema del prisionero”, ya que cada organismo toma la cantidad de licencias/favores del Estado suministradas por otros organismos como recibidos, mientras logra maximizar su propia recolección de sobornos. Como resultado, el nivel de sobornos para cada organismo estatal individual se sitúa a tan alto nivel que la demanda de licencias y regulaciones estatales disminuye, lo cual reduce la actividad económica. El modelo puede ayudar a explicar por qué organismos estatales centralizados, tal como en Corea del Sur, tenían formas menos dañinas de corrupción que, por decir algo, en Estados más fragmentados de Asia del Sur o en algunos países del África Subsahariana, como en Zaire/República Democrática del Congo o Nigeria.⁵³ Otro efecto benéfico de la corrupción/patronazgo centralizado (no discutido por Shleifer y Vishny) es que la predicción de los contratos puede ser más alta que en los sistemas de Estado fragmentados. Esto porque el fortalecimiento de los contratos es probablemente más alto en el sistema centralizado, en oposición al sistema fragmentado.

La “teoría del bandido” de Olson (1993) ofrece un estudio similar de las ventajas del gobierno centralizado. En este modelo, un líder que tiene un horizonte de largo plazo, lo que él llama “bandido estacionario”, tiene el incentivo de

51 Ver Hirschman (1995) y Wood (2000).

52 Wood (2000).

53 Ver Khan 2000b, sobre una crítica del modelo de Shleifer y Vishny, y en particular lo inapropiado de la visión del juego del soborno como un caso único o como un proceso estático.

maximizar la tasa de crecimiento económico, ya que esto maximizará la acumulación de recursos para el Estado en el largo plazo. Es decir, los bandidos estacionarios tienen un interés “abarcador” en la promoción del desarrollo económico. Esto contrasta con el “bandido errante”, donde hay “señores de la guerra” regionales compitiendo, o donde el mantenimiento del poder ejecutivo es frágil. En este caso, los líderes que tienen un horizonte de corto plazo saquean la economía tan rápido como pueden, produciendo efectos negativos obvios para la actividad económica. De nuevo, este modelo puede ayudar a explicar por qué el desarrollo económico exitoso ha ocurrido bajo algunos tipos de gobiernos autoritarios.

La debilidad de ambos modelos es que no explican por qué algunos Estados centralizados han producido horribles resultados negativos como el genocidio (Alemania nazi) y los politocidios (la Camboya de Pol Pot, la Unión Soviética de Stalin). Tampoco se explica por qué el gobierno centralizado de partido único, como en Tanzania y Zambia, ha creado políticas económicas disfuncionales por largos períodos. Es imposible evaluar la motivación de los líderes sin incorporar la ideología política y la base de apoyo del mandato centralizado. Un factor que parece central para el entendimiento del comportamiento de los gobernantes es el punto hasta el cual las acciones predatorias son efectivamente disuadidas por miembros de la misma coalición de gobierno, un punto al que me referiré más abajo.

Igualmente importante es que estos modelos no explican por qué algunos regímenes autoritarios son sustancialmente más pro-pobres, o socialmente más incluyentes en términos de política que otros. Por ejemplo, en su mayoría los casos de grandes reformas agrarias se han dado completamente en regímenes no democráticos (Corea del Sur, Cuba, Europa del Este, la Unión Soviética y China). El papel de la reforma agraria en la promoción de una distribución más igualitaria del ingreso se ha considerado esencial para contribuir a la legitimidad política y la estabilidad, y, por consiguiente, explica el surgimiento de Estados desarrollistas en Escandinavia (Bloomström y Meller 1991) y en las economías de Asia del Este (Putzel 1992; Kohli 1999). Aquí surgen dos puntos importantes. El primero es que, contrario a los partidarios del buen gobierno, hay poca evidencia de que las elecciones democráticas competitivas produzcan cambios institucionales pro-pobres de gran escala.⁵⁴

⁵⁴ En Latinoamérica, por ejemplo, la consolidación de la democracia no ha producido reformas agrarias significativas ni ha habido mayores cambios en la distribución del ingreso, en un continente donde la distribución del

Segundo, sin tener en cuenta las motivaciones ideológicas de los líderes y sin examinar la forma como se construye la legitimidad, es difícil evaluar la posición de la política (*policy*) de un “bandido estacionario”/régimen autoritario. La resistencia de los Estados (bien sea bajo gobiernos autoritarios o democráticos) depende, seguramente, del ámbito en el cual el Estado pueda tener autoridad, es decir, depende del ámbito en el cual el Estado al menos se percibe pasivamente como legítimo.⁵⁵

En la literatura de ciencia política hay una tendencia a modelar los “regímenes políticos africanos”, monolíticamente, como Estados disfuncionales donde predominan la corrupción, el clientelismo y el gobierno patrimonial. Los ejemplos incluirían las caracterizaciones simples de los sistemas políticos como “gobierno personal” (Jackson y Rosberg 1982; Sandbrook 1985), como “políticas del vientre” (Bayart 1989), como políticas del caos (Kaplan 1994) o como el “desorden como instrumento político” (Chabal y Daloz 1999). Sin embargo, como Allen (1995) señala, una lectura de la historia política de África revela una mayor *variación y un mayor cambio* en la naturaleza de los sistemas políticos africanos.

Desafiados por la descolonización frecuentemente rápida y por intensos enfrentamientos de clase, regionales y étnicos, los líderes africanos buscaron alcanzar de dos maneras orden político y competencia electoral, por medio de la construcción de vínculos patrón-cliente: a) la dependencia de individuos que tienen considerable número de seguidores locales, o b) el uso de políticas de patronazgo para unir a los personajes locales con los partidos políticos emergentes y a los votantes locales con los candidatos apoyados por tales partidos (Allen 1995, 304). Estas estrategias poscoloniales iniciales animaron la existencia significativa de facciones dentro de los movimientos políticos y condujeron a crisis en los gobiernos en todo el continente a finales de los años sesenta. La solución de estas crisis en el orden político y en la gobernabilidad tuvo dos tipos de respuestas en

ingreso y los activos es la más desigual de cualquier región de países en desarrollo (Inter-American Development Bank 1998).

⁵⁵ North (1981, 53) apunta que “los costos de mantenimiento de un orden existente están inversamente relacionados con la legitimidad percibida del sistema existente. Si los participantes creen que el sistema es justo, los costos de aplicar las normas y los derechos de propiedad son inmensamente reducidos, por el simple hecho de que los individuos no desobedecerán las normas ni violarán los derechos de propiedad, incluso si un cálculo privado de costo/beneficio demostrara que tal decisión es valiosa”. Varios autores han acentuado la importancia del límite de la protesta contra la autoridad como una característica fundamental de la legitimidad. Simon (1991) se refiere a este límite como “docilidad”; Putzel (1995), como “aceptación pasiva”; Levi (1988), como “cuasi conformidad pasiva”.

cuanto a la reorganización política. Ambas incluyeron el mantenimiento de las prácticas patrimonialistas y el clientelismo. Sin embargo, Allen expresa que en el contexto africano el patrimonialismo se transformó en dos grandes categorías: 1) sistemas patrimonialistas centralizados burocráticamente (tales como Tanzania, Zambia); y 2) los más fragmentados, “sistemas averiados” (Zaire/República Democrática del Congo, Nigeria). La primera categoría involucra la centralización del poder en el Ejecutivo (donde la institución dominante en Estados de partido único era la Presidencia, con fuerte apoyo del vínculo del partido). La última incluye un gobierno presidencial más limitado y personalista *sin* extenso apoyo del partido político y la implementación de las estrategias “divide y reinarás” para acomodar más selectivamente los intereses étnicos y regionales. Esta última estrategia genera una distribución de recursos del tipo “el ganador toma todo”. De esta manera, una diferencia básica entre estos dos tipos de gobierno es que el primero es más institucionalizado e incluyente en la distribución del patronazgo que el último, que estaba basado en patrones de distribución más personales y más selectivos (o exclusivos). Además, Allen plantea que en el primero hay más probabilidad de ser más estables y menos violentos. Una línea de investigación fructífera es entender la política subyacente a la habilidad de algunos Estados africanos para centralizar y burocratizar el poder en el Ejecutivo.

Una línea de investigación que vale la pena explorar consiste en averiguar sistemáticamente el punto hasta el cual el patronazgo centralizado (y la corrupción) contribuye a la resistencia estatal, asumido como la habilidad de los Estados/regímenes para resistir y/o impedir desafíos políticos violentos, y de gran escala, a la autoridad central. Es importante considerar la resistencia del Estado como un logro en un continente arrasado por las guerras civiles y sujeto a una caída económica severa. Más aún, la habilidad del Estado para funcionar y no colapsar, al experimentar un desempeño económico pobre (Tanzania, Zambia, en los años setenta y ochenta), o incluso cuando se enfrentan desafíos políticos violentos (como en Mozambique y Colombia), puede ser fundamental para entender las perspectivas de posguerra y/o la reconstrucción económica posterior a una depresión. Un reto clave para la investigación es establecer el criterio para determinar el grado de centralización en un régimen político.

En el contexto del África Subsahariana, o en realidad en muchos otros contextos de países en desarrollo, el mantenimiento del orden político necesita ser distinguido

de la capacidad de desarrollo del Estado. La capacidad del Estado claramente no es monolítica. La evidencia histórica sugiere que la capacidad del Estado varía sustancialmente de una función y un sector a otro *dentro* de un mismo régimen político. Hay numerosos ejemplos de esto. La capacidad de recaudación de impuestos en Sudáfrica es mucho más grande que su habilidad para asumir la política pública industrial y/o para enfrentar el VIH/SIDA. Las instituciones democráticas de Botswana están entre las más robustas en el mundo en desarrollo, pero han sido bastante ineficaces para controlar el VIH/SIDA. Brasil tiene uno de los niveles más altos de ingresos en impuestos, pero es incapaz (políticamente) de recaudar un ingreso personal y un impuesto de propiedad. La política industrial de Brasil es también muy desigual: triunfa en la industria automotriz y de aeronaves, mientras que otros sectores han tenido menos éxito. El Estado colombiano es reconocido por tener la mejor administración en macroeconomía, pero tiene uno de los menores ingresos en Latinoamérica y ha sido incapaz de contener por décadas la violencia política paramilitar y de la guerrilla. Venezuela ha mantenido un sistema democrático estable por largo tiempo, pero ha sido incapaz de promover la diversificación en las exportaciones. Tanzania y Zambia han tenido relativamente registros pobres en el desempeño económico, pero han sido capaces de impedir la violencia política de gran escala, al contrario de sus vecinos. Esta variación en la capacidad no ha sido elegida por medidas agregadas, y nuestra comprensión de por qué la capacidad varía tanto dentro de los regímenes políticos es limitada. Los análisis históricos detallados de las coaliciones políticas y convenios que sostienen las capacidades específicas del Estado son esenciales para aumentar nuestra comprensión de la capacidad del Estado dentro de un régimen político. Indagar bajo qué condiciones el logro de la resistencia estatal dificulta o facilita el desarrollo económico es un área importante de investigación.

Una segunda línea de investigación sería establecer cómo se mantienen un gobierno centralizado y el patronazgo. Aquí, un examen superficial de los sistemas de gobierno relativamente pacíficos (Tanzania, Zambia) y de aquellos donde el Estado sobrevivió, incluso durante la guerra civil (Mozambique, Colombia), sugiere que la construcción de las organizaciones políticas, particularmente los partidos políticos, ha sido fundamental en el suministro de los mecanismos institucionales de distribución de patronazgo a las élites regionales y a las circunscripciones políticas importantes, de forma que a la vez impiden los desafíos a la autoridad y/o mantienen

la cohesión de la coalición gobernante. En los casos de Sudáfrica, Botsuana y Mauricio, se puede establecer una mayor evidencia de la importancia de la organización de partidos políticos y el patronazgo centralizado para mantener la capacidad de resistencia del Estado. Todos estos países tienen partidos nacionales centralizados fuertes. Uganda, bajo Museveni, sería otro ejemplo de la construcción del patronazgo centralizado respaldado por una organización política fuerte. Más allá del contexto africano, hay literatura sustancial sobre el papel que han desempeñado los pactos de partidos políticos para mantener transiciones pacíficas a la democracia en países menos desarrollados (Burton y Higley 1998). Además, esta línea de investigación nos ayudará a establecer por qué “las inequidades horizontales” se han vuelto más sobresalientes políticamente en algunos contextos, en oposición a otros.

Otro mecanismo importante por investigar es el papel que han desempeñado las estrategias económicas nacionales de los partidos gobernantes al construir un sentido de nacionalismo y al integrar dentro del Estado a las élites y a los productores agrícolas de baja escala. En Tanzania, el desarrollo del sistema ujaama, el cual se consideraba definitivamente como un fracaso en la colectivización forzada de la agricultura, logró alcanzar la integración de pequeños minifundistas al Estado, de manera que contribuyó a la unidad nacional. El desarrollo de la Federación de Cafeteros de Colombia fue fundamental en la construcción de la integración de la economía nacional y suministró el medio institucional a partir del cual las élites regionales y los pequeños agricultores formaron vínculos duraderos con el Estado.

Es importante señalar que la presencia de partidos nacionales fuertes necesariamente se convierte en política de competencia partidista. Muchos de estos países pueden caracterizarse como gobiernos de partido único. Esta situación desafía muchas nociones de buen gobierno, que plantean que la reconstrucción del Estado necesita estar basada en una política de gobierno electoral competitiva.⁵⁶ Lo que parece importar para la construcción de Estados resistentes es la institucionalización del gobierno centralizado. Los partidos políticos suministran un punto potencialmente focal en el cual es posible organizar la inclusión de grupos adversos, y hacerlo de manera tal que no se desencadene la acti-

vación de límites (étnicos, religiosos, lingüísticos) que puede desarrollar la política multipartidista, en el contexto de escasez de recursos y de estructuras de grupos de interés subdesarrolladas (Snyder 2000).

Una tercera línea de investigación sería explicar por qué el patronazgo y el Gobierno contribuyen a la resistencia del Estado. Esto supone el desarrollo de algunas propuestas básicas. Basados en los estudios de Olson, Allen y Shleifer y Vishny, se pueden adelantar las siguientes proposiciones:

1. El patronazgo centralizado y el Gobierno permiten al Ejecutivo tener un *interés globalizante* en el mantenimiento de la estabilidad política. Así, los intereses de la mayoría de las élites regionales y étnicas serán probablemente acomodados en la distribución de un patronazgo limitado. Es también probable que el desarrollo de coaliciones interétnicas impida el despliegue de desigualdades horizontales que puedan contribuir a la violencia política.
2. El gobierno y el patronazgo centralizado basados en el apoyo de una organización política nacional bien desarrollada limitarán la extensión en la cual el Ejecutivo se comprometa en acciones predatorias e incluso violentas. El surgimiento de un gobierno centralizado basado en la construcción de una organización política significa que el gobierno legítimo se basa en premiar a las élites y facciones más poderosas (North *et al.* 2007). Este patronazgo puede tomar varias formas, incluso, la aprobación de los derechos sobre la tierra, los derechos sobre recursos valiosos, el empleo estatal, el crédito barato, las licencias de importación, los subsidios a la exportación, y más. Entonces, el desarrollo de organizaciones políticas nacionales crea los incentivos para que los líderes formen coaliciones duraderas y se comprometan de manera creíble a proteger los derechos/títulos de las élites poderosas. Además, el desarrollo de un partido nacional probablemente no es posible sin la construcción de una coalición de diversas élites étnicas, religiosas y regionales (patrones regionales) y sus clientes. Probablemente, así se evitan las desigualdades horizontales entre las élites étnicas y religiosas pero no se tiene en cuenta a la sociedad y sus clases dentro de las regiones y grupos étnicos. El punto aquí es que la construcción del capitalismo a través de la acumulación primitiva es injusta, brutal y conflictiva, pero necesitamos explicar por qué tales procesos generan resistencia estatal en algunos contextos y no en otros.

⁵⁶ Ver Snyder (2000) y Paris (2004), para un estudio sobre cómo las elecciones competitivas pueden generar inestabilidad política en el contexto del subdesarrollo.

En resumen, una variable clave en la prevención de un gobierno predatorio/violento es la existencia de una coalición de miembros que ofrezca algún elemento disuasivo para que los gobernantes no retiren el apoyo a los derechos/títulos de propiedad. Al mismo tiempo, la inclusión de las élites poderosas en la división del patronazgo estatal impide a dichas élites desafiar al gobierno del Estado a través de medios violentos, u otros. Lo que necesitamos enfrentar ahora es por qué algunas estructuras de patronazgo y de derecho, que pueden generar órdenes políticos, también pueden crear crecimiento económico rápido y desarrollo en algunos contextos, y no en otros (tales como Botsuana, en oposición a Zambia).

3. El patronazgo y el gobierno centralizados, junto con organizaciones políticas desarrolladas, son más propensos a crear fuerzas militares unificadas y leales. Esto es consecuencia de la segunda proposición. Si la mayoría de las élites poderosas recibe su participación de las rentas económicas dentro de la estructura del partido gobernante, es menos probable que las élites se movilicen y prometan futuros beneficios a las facciones militares para que se rebelen.

Los sistemas de patronazgo fragmentados o los casos donde los gobernantes sobreviven debido a la táctica “dividir y reinar” ofrecen mayor probabilidad de activar las fronteras étnicas y regionales, las cuales ocasionarían probablemente mayores oposiciones. Esta situación crearía motivación en las élites excluidas para rebelarse, lo que finalmente debilita el derecho a la seguridad efectiva de aquellos pocos privilegiados dueños del régimen. Los sistemas fragmentados también tienen más probabilidad de renovación fluida de los puestos ministeriales (lo cual es un peldaño para acceder a privilegios) y enfrentan más desafíos militares a la autoridad del Estado. Es bien conocido, por ejemplo, que Mobutu, en Zaire, creó múltiples organizaciones militares y paramilitares para desviar la atención frente a los desafíos que sufría su gobierno. Estas proposiciones, por supuesto, deben probarse.

4. El patronazgo y el gobierno centralizados con organizaciones políticas desarrolladas no impiden que sucedan peleas entre las facciones dentro de la coalición de gobierno, pero crean un contexto institucional donde se puede negociar y limitar la posibilidad de desafíos de gran escala a la autoridad del Gobierno. Si una facción o élite está descontenta en algún

momento con su participación en los recursos del Estado, el rebelarse resulta costoso. Hay varias razones. Primera, es difícil organizar un desafío violento frente a unas fuerzas militares unificadas. Segunda, mientras una coalición permanezca intacta por largo tiempo, el apoyo estatal hacia el régimen probablemente no perderá fuerzas enfrentando a unos pocos desertores. Tercera, el costo económico de salir de la coalición es alto, ya que la coalición gobernante en los sistemas centralizados controla el acceso a los activos más valiosos. En resumen, los beneficios netos de retirarse (“el único juego en el lugar”) son costosos en términos económicos y políticos.

Como se estableció en la proposición 3, las motivaciones y los beneficios netos de desafiar al Estado pueden ser más altos en un sistema de patronazgo fragmentado, donde reinan las estrategias de “divide y reinarás”, la seguridad es débil y la confrontación alrededor de los derechos tiende a ser más violenta.

5. Finalmente, el patronazgo y el gobierno centralizados tienen mayor probabilidad de administrar los choques económicos adversos y las crisis, de manera que no se genere un fracaso. Hay varias razones para esto. Puesto que la coalición de gobierno representa un interés más global que en sistemas patronales fragmentados, existen tanto la capacidad de acción colectiva como los incentivos para que los líderes de la coalición de gobierno reduzcan cualquier descenso en los recursos patronales de alguna manera relativamente equitativa. En el sistema de patronazgo fragmentado no existen tales mecanismos institucionales para distribuir el descenso en el patronazgo. La reducción en los recursos del patronazgo hace las estrategias de “divide y reinarás” más difíciles, ya que hay menos recursos para sacar de la competencia a las facciones. Además, dada la naturaleza fragmentada del cuerpo militar en tales sistemas, los descensos en las fortunas económicas probablemente creen motivaciones en las facciones militares para que actúen de manera oportuna y fomenten la rebelión. Los mecanismos planteados aquí pueden explicar por qué *shocks* negativos de materias primas (*commodities*) en la República Democrática del Congo (un sistema fragmentado) condujeron a una guerra civil de gran escala y al fracaso del Estado, mientras que un *shock* de materias primas en Zambia (un sistema de patronazgo centralizado con un partido político dominante) no ha conducido ni a un fracaso del Estado ni a apariciones de violencia política de gran escala. ❧

REFERENCIAS

1. Alchain, Armen y Harold Demsetz. 1972. Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review* 62: 777-795.
2. Allen, Chris. 1995. Understanding African Politics. *Review of African Political Economy* 65: 301-320.
3. Amsden, Alice. 2001. *The Rise of "the Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.
4. André, Catherine y Jean-Philippe Platteau. 1998. Land Relations under Unbearable Stress: Rwanda Caught in the Malthusian Trap. *Journal of Economic Behavior and Organization* 34: 1-47.
5. Arrow, Kenneth. 1974. *The Limits of Organization*. Nueva York: W.W. Norton and Company.
6. Bayart, Jean-Francois. 1989. *The State in Africa: The Politics of the Belly*. París: Fayard.
7. Bloomström, Magnus y Patricio Meller (Eds.). 1991. *Diverging Paths*. Washington: Inter-American Development Bank.
8. Boyce, James y Madalene O'Donnell (Eds.) 2007. *Peace and the Public Purse: Economic Policies for Postwar Statebuilding*. Boulder: Lynne Rienner.
9. Brenner, Robert. 1976. Agrarian Class Structure and Economic Development in pre-Industrial Europe. *Past and Present* 70: 30-75.
10. Buchanan, James, Robert Tollison y Gordon Tullock. 1980. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M Press.
11. Burton, Michael y John Higley. 1998. Political Crises and Elite Settlements. En *Elites, Crises and the Origins of Regimes*, eds. Mattei Dogan y John Higley, 47-70. Lanham: Rowman and Littlefield.
12. Centeno, Miguel Ángel. 1997. Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America. *American Journal of Sociology* 102, No. 6: 1565-1605.
13. Chabal, Patrick y Jean-Pascal Daloz. 1999. *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. Oxford: James Currey.
14. Chandler, Alfred y Takashi Hikino. 1997. The Large Industrial Enterprise and the Dynamics of Modern Economic Growth. En *Big Business and the Wealth of Nations*, eds. Alfred Chandler, Franco Amatori y Takashi Hikino, 24-57. Cambridge: Cambridge University Press.
15. Chang, Ha-Joon. 2002. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.
16. Chaudhry, Kiren Aziz. 1989. The Price of Wealth: Business and State in Labour Remittance in Oil Economies. *International Organization* 43, No. 1: 101-145.
17. Clague, Christopher, Phillip Keefer, Stephen Knack y Mancur Olson. 1997. Democracy, Autocracy, and the Institutions Supportive of Economic Growth. En *Institutions and Economic Development*, ed. Christopher Clague, 91-120. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
18. Coase, Ronald. 1960. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3: 1-44.
19. Collier, Paul. 2000. Doing Well out of War: An Economic Perspective. En *Greed and Grievance: An Economic Agenda in Civil Wars*, eds. Mats Berdal y David Malone, 93-97. Boulder: Lynne Rienner.
20. Collier, Paul y Anke Hoeffler. 1998. On the Economic Consequences of War. *Oxford Economic Papers* 50: 168-183.
21. Collier, Paul y Anke Hoeffler. 2000. *Greed and Grievance in Civil War* [Policy Research Working Paper 2355]. Washington: World Bank.
22. Collier, Paul y Anke Hoeffler. 2001. *Greed and Grievance in Civil War*. Washington DC: World Bank.
23. Collier, Paul y Anke Hoeffler. 2002a. On the Incidence of Civil War in Africa. *Journal of Conflict Resolution* 46, No. 1: 13-28.
24. Collier, Paul y Anke Hoeffler. 2002b. *Greed and Grievance in Civil War* [Working Paper 2002-01]. Oxford: Oxford University.
25. Collier, Paul y Anke Hoeffler. 2004. Greed and Grievance in Civil War. *Oxford Economic Papers* 56, No. 4: 563-595.
26. Collier, Paul, Lani Elliot, Håvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reyna-Quinol y Nicholas Sambanis. 2003. *Breaking the Conflict Trap*. Washington: World Bank - Oxford University Press.
27. Cramer, Christopher. 2006. *Civil War is Not a Stupid Thing*. Londres: Hearst & Co.
28. Cramer, Christopher. 2002a. *Angola and the Theory of War*. Londres: University of London.
29. Cramer, Christopher. 2002b. *Homo Economicus Goes to War: Methodological Individualism, Rational Choice and the Political Economy of War*. *World Development* 30, No. 11: 1845-1864.
30. Cramer, Christopher y John Weeks. 2002. Macroeconomic Stabilization and Structural Adjustment. En *The Prevention of Humanitarian Emergencies*, eds. Wayne Nazfiger y Raimo Vayrynen, 69-85. Basingstoke: Palgrave - UNU WIDER.

31. De Soysa, Indra. 2002a. Paradise is a Bazaar? Greed, Creed, and Governance in Civil War, 1989-1999. *Journal of Peace Research* 39, No. 4: 395-416.
32. De Soysa, Indra. 2002b. Ecoviolence: Shrinking Pie or Poney Pot? *Global Environmental Politics* 2, No. 4: 1-34.
33. De Waal, Alexander. 2000. *Who Fights? Who Cares? War and Humanitarian Action in Africa*. Trenton: Africa World Press.
34. DFID 2005. *Why We Need To Work More Effectively in Fragile States*. Londres: Department for International Development, <http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/fragilestates-paper.pdf>.
35. Di John, Jonathan. 2007. Oil Abundance and Violent Political Conflict: A Critical Assessment. *Journal of Development Studies* 43, No. 6: 961-986.
36. Dorff, Robert. 2000. *Addressing the Challenges of Failed States*. Ponencia presentada en Failed States Conference, abril, en Florencia, Italia.
37. Duffield, Mark. 2001. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Security and Development*. Londres: Zed Books.
38. Elbadawi, Ibrahim y Nicholas Sambanbis. 2002. How Much War Will We See? Explaining the Prevalence of Civil War. *Journal of Conflict Resolution* 46, No.3: 307-334.
39. Fairhead, James. 2000. The Conflict over Natural and Environmental Resources. En *War, Hunger and Displacement: Volume 1: The Origins of Humanitarian Emergencies – War and Displacement in Developing Countries*, eds. Wayne Nafziger, Frances Stewart y Raimo Värynen, 147-178. Oxford: Oxford University Press.
40. Fearon, James y David Laitin. 2003. Ethnicity, Insurgency, and Civil War. *American Political Science Review* 97, No. 1: 75-90.
41. Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
42. Gleditsch, Nils, Peter Wallensteen, Mikael Eriksson, Margareta Sollenberg y Havard Stand. 2002. Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset. *Journal of Peace Research* 39, No. 5: 615-637.
43. Hardin, Russell. 1987. *Why a Constitution?* Chicago: University of Chicago.
44. Helman, Gerald y Steven Ratner. 1993. Saving Failed States. *Foreign Policy* 89: 3-21.
45. Herbst, Jeffrey. 2000. *Power and States in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press.
46. Hesselbein, Gabi, Frederick Golooba-Mutebi y James Putzel. 2006. *Economic and Political Foundations of State Making in Africa: Understanding of State Reconstruction* [Crisis States Working Paper Series No. 3]. Londres: Crisis State Research Centre (LSE).
47. Hirshleifer, Jack. 1994. The Dark Side of the Force. *Economic Inquiry* 32: 1-10.
48. Hirshleifer, Jack. 1987. Conflict and Settlement. En *New Palgrave Dictionary of Economics*, eds. John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman. Londres: Macmillan.
49. Hirschman, Albert. 1995. Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Societies. En *A Propensity to Self-Subversion*, ed. Albert Hirschman, 231-248. Cambridge: Harvard University Press.
50. Homer-Dixon, Thomas. 1999. *Environment, Scarcity and Violence*. Princeton: Princeton University Press.
51. Humphreys, Macartan. 2003. *Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution*. Ponencia presentada en la conferencia Obstacles to Robust Negotiated Settlements, Pontificia Universidad Javeriana, mayo 29-31, Bogotá.
52. Hutchcroft, Paul. 1997. The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Terns, Corruption and Clientelism on Third World Development. *Political Studies* 45, No. 3: 639-658.
53. Ignatieff, Michael. 2002. Intervention and State Failure. *Dissent* 49, No. 1: 114-123.
54. Inter-American Development Bank (IADB). 1998. *Facing up to Inequality in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank.
55. Jackson, Robert y Carl Rosberg. 1982. *Personal Rule in Black Africa*. Berkeley: University of California Press.
56. Kaldor, Mary. 1999. *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
57. Karl, Terry. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Boom and Petro States*. Berkeley: University of California Press.
58. Keen, David. 1998. *The Economic Functions of Violence in Civil War*. Oxford: Oxford University Press.
59. Khan, Mushtaq. 2006. Governance, Economic Growth and Development since the 1960s. *Background Paper for World Economic and Social Survey*.
60. Khan, Mushtaq. 2005. Markets, States and Democracy: Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries. *Democratization* 12, No. 5: 705-725.
61. Khan, Mushtaq y Kwame Sundaram Jomo. 2000. Introduction. En *Rents, Rent-Seeking and Economic Development*, eds. Mushtaq Khan y Kwame Sundaram Jomo. Cambridge: Cambridge University Press.

62. Khan, Mushtaq. 2000a. Rents, Efficiency, and Growth. En *Rents, Rent-Seeking and Economic Development*, eds. Mushtaq Khan y Kwame Sundaram Jomo, 21-69. Cambridge: Cambridge University Press.
63. Khan, Mushtaq. 2000b. Rent-Seeking as a Process: Inputs, Rent-Outcomes and Net Effects. En *Rents, Rent-Seeking and Economic Development*, eds. Mushtaq Khan y Kwame Sundaram Jomo, 70-144. Cambridge: Cambridge University Press.
64. Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
65. Kohli, Atul. 1999. Where Do High Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's Developmental State. En *The Developmental State*, ed. M. Woo-Cummings. Ithaca: Cornell University Press.
66. Kohli, Atul. 2004. *State-directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
67. Krueger, Anne. 1974. The Political Economy of the Rent-seeking Society. *American Economic Review* 64: 291-303.
68. Leander, Anna. 2004. Wars and the Unmaking of States: Taking Tilly Seriously in the Contemporary World. En *Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research*, eds. Stefano Guzzini y Dietrich Jung, 69-80. Londres: Routledge.
69. Le Billon, Philippe. 2003. Buying Peace or Fuelling War: The Role of Corruption in Armed Conflicts. *Journal of International Development* 15, No. 4: 413-426.
70. Levi, Margaret. 1988. *Of Revenue and Rule*. Berkeley: University of California Press.
71. Libecap, Gary. 1989. *Contracting for Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
72. Lockwood, Matthew. 2005. *The State they're In: An Agenda for International Action on Poverty in Africa*. Bourton-on-Dunsmore: ITDG Publishing.
73. Logan, Justin y Christopher Preble. 2006. Failed States and Flawed Logic: The Case Against a Standing Nation-Building Office. *Policy Analysis* 560: 1-32.
74. Lopez-Alves, Fernando. 2001. The Transatlantic Bridge: Mirrors, Charles Tilly, State Formation in the River Plate. En *The Other Mirror: Grand Theory through the Lens of Latin America*, eds. Miguel Ángel Centeno y Fernando López-Alves, 329-359. Princeton: Princeton University Press.
75. Malone, David y Heiko Nitzschke. 2005. *Economic Agendas in Civil Wars: What We Know, What We Need To Know* [WIDER Discussion Paper No. 2005/07]. Helsinki: World Institute for Development Economics Research.
76. Mann, Michael. 1999. The Dark Side of Democracy: The Modern Tradition of Ethnic and Political Cleansing. *New Left Review* 235: 18-45.
77. Mann, Michael. 1993. *The Sources of Social Power [Volume 2]: The Rise of Classes and Nation-states, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
78. Mansfield, Edward y Jack Snyder. 1995. Democratization and War. *Foreign Affairs* 74, No. 3: 79-97.
79. Marshall, Monty y Ted Gurr. 2003. *Peace and Conflict 2003*. College Park: Center for International Development and Conflict Management.
80. Mauro, Paolo. 1998. Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Future Research. *Finance and Development* 35, No. 1: 12-38.
81. Menkhaus, Ken. 2004. *Somalia: State Collapse and the Threat of Terrorism*. Oxford: Oxford University Press.
82. Milgrom, Paul y John Roberts. 1992. *Economics, Organization, and Management*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
83. Mkandawire, Thandika. 2005a. Maladjusted African Economies and Globalization. *African Development* 30, No.1-2: 1-33.
84. Mkandawire, Thandika. 2005b. *On Tax Efforts and Colonial Heritage: A Note*. Mimeo: UNRISD.
85. Mkandawire, Thandika. 2001. Thinking about Developmental States in Africa. *Cambridge Journal of Economics* 25: 289-314.
86. Moore, Barrington. 1966. *The Social Origins of Democracy and Dictatorship: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
87. Moore, Mick. 1998. Death without Taxes: Democracy, State Capacity and Aide Dependence in the Fourth World. En *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design*. *Oxford Studies in Democratization*, eds. Mark Robinson y Gordon White, 84-124. Oxford: Oxford University Press.
88. Moore, Mick. 2001. Political Underdevelopment: What Causes "Bad Governance"? *Public Management Review* 3, No. 3: 385-418.
89. Mueller, Dennis. 1989. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
90. Nafziger, Wayne y Juha Auvinen. 2002. Economic Development, Inequality, War, and State Violence. *World Development* 30, No. 2: 153-163.
91. North, Douglass, John Wallis, Steven Webb y Barry Weingast. 2007. *Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development*. Mimeo: World Bank.

92. North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
93. North, Douglass. 1981. *Structure and Change in Economic History*. Nueva York: Norton.
94. Nyugen, Minh. 2005. The Question of "Failed States". Australia and the Notion of State Failure. *View on Asia Briefing Series*.
95. Olson, Mancur. 2000. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. Nueva York: Basic Books.
96. Olson, Mancur. 1993. Dictatorship, Democracy and Development. *American Political Science Review* 87: 567-576.
97. Olson, Mancur. 1965. *The Theory of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
98. Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
99. Paris, Roland. 2004. *At War's End: Building Peace after Civil War Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
100. Pritchett, Lant. 1997. Divergence, Big Time. *Journal of Economic Perspectives* 11, No. 3: 3-17.
101. Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
102. Putzel, James. 1999. The Survival of an Imperfect Democracy in the Philippines. *Democratization* 6, No. 1: 198-223.
103. Putzel, James. 1995. Why Had Democratization Been a Weaker Impulse in Indonesia and Malaysia than in the Philippines? En *Democratization*, eds. David Potter, David Goldblatt, Margaret Kiloh y Paul Lewis, 240-267. Cambridge: Polity Press and The Open University.
104. Putzel, James. 1992. *A Captive Land: The Politics of Agrarian Reform in the Philippines*. Londres: Catholic Institute for International Relations.
105. Reno, William. 2002. The Politics of Insurgency in Collapsing States. *Development and Change* 33, No. 5: 837-858.
106. Reno, William. 1998. *Warlord Politics and African States*. Boulder: Lynne Rienner.
107. Reno, William. 1995. *Corruption and State Politics in Sierra Leone*. Cambridge: Cambridge University Press.
108. Ross, Michael. 2004. What Do We Know About Natural Resources and Civil War? *Journal of Peace Research* 41, No. 3: 337-356.
109. Ross, Michael. 2001a. *How Does Natural Resource Wealth Influence Civil War?* Mimeo, UCLA.
110. Ross, Michael. 2001b. Does Oil Hinder Democracy? *World Politics* 53, No. 3: 325-361.
111. Rotberg, Robert. 2003. *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington: Brookings Institute Press.
112. Rotberg, Robert. 2002. The New Nature of Nation-state Failure. *Washington Quarterly* 25, No. 3: 85-96.
113. Rowthorn, Bob. 1971. *Capitalism, Conflict and Inflation*. Londres: Lawrence & Wishart.
114. Sambanis, N. 2004. What is a Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition. *Journal of Conflict Resolution* 48, No. 6: 814-858.
115. Sandbrook, Richard. 1985. *The Politics of Africa's Economic Stagnation*. Cambridge: Cambridge University Press.
116. Sen, Amartya. 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
117. Sender, John. 2002. Reassessing the Role of the World Bank in Sub-Saharan Africa. En *Reinventing the World Bank*, eds. Jonathan Pincus y Jeffrey Winters, 185-202. Ithaca: Cornell University Press.
118. Sender, John. 1999. Africa's Economic Performance: Limitations of the Current Consensus. *Journal of Economic Perspectives* 13, No. 3: 89-114.
119. Shleifer, Andrei y Robert Vishny. 1993. Corruption. *Quarterly Journal of Economics* 108: 599-617.
120. Simon, Herbert. 1991. Organizations and Markets. *Journal of Economic Perspectives* 5, No. 2: 25-44.
121. Smith, Benjamin. 2004. Oil Wealth and Regime Survival in the Developing World, 1960-1999. *American Journal of Political Science* 48, No. 2: 232-246.
122. Snyder, Jack. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. Nueva York: W.W. Norton and Company.
123. Snyder, Richard. 2006. Does Lootable Wealth Breed Disorder? A Political Economy of Extraction Framework. *Comparative Political Studies* 39, No. 8: 943-968.
124. Stewart, Frances. 2000. *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development* [WIDER Annual Lecture 5]. Helsinki: WIDER.
125. Tilly, Charles. 2003. *The Politics of Collective Violence*. Cambridge: Cambridge University Press.

126. Tilly, Charles. 1990. *Coercion, Capital and European States: AD 990-1992*. Oxford: Blackwell.
127. Tilly, Charles. 1985. War Making and State Making as Organized Crime. En *Bringing the State Back in*, eds. Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, 169-187. Cambridge: Cambridge University Press.
128. Torres, Magui y Michael Anderson. 2004. *Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction*. Londres: Department for International Development (DFID).
129. UN Conference on Trade and Development [UNCTAD]. 1998. *Trade and Development Report*. Ginebra: United Nations.
130. Väyrynen, Raimo. 1996. The Age of the Humanitarian Emergency. Helsinki: WIDER Research for Action 25.
131. Walle, Nicolas van de. 2001. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. Cambridge: Cambridge University Press.
132. Wallensteen, Peter y Margareta Sollenberg. 1998. Armed Conflict and Regional Conflict Complexes, 1989-97. *Journal of Peace Research* 35, No. 5: 621-634.
133. Wood, Elisabeth. 2000. *Forging Democracy from Below: Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*. Cambridge: Cambridge University Press.
134. World Bank. 2003. *Breaking the Conflict Trap*. Washington: World Bank.
135. Yashar, Deborah. 1997. *Demanding Democracy: Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s-1950s*. Stanford: Stanford University Press.
136. Zartman, William. 1995. *Collapsed States*. Boulder: Lynne Rienner.

PRENSA CONSULTADA

137. Kaplan, Robert. 1994. The Coming Anarchy. *Atlantic Monthly*, febrero.