

Julio  
2009



Entidad privada, no lucrativa, conformada por empresarios a título personal. Trabaja como un Centro de Pensamiento que incide para contribuir al desarrollo integral, sostenible y democrático, en una Economía de Mercado y un Estado de Derecho. Lleva a cabo proyectos con un enfoque propositivo y con visión de largo plazo, sobre temas clave para el desarrollo de los guatemaltecos.

**CONSEJO DE FIDUCIARIOS**

**Edgar A. Heinemann**  
PRESIDENTE

**Danilo Siekavizza**  
VICE-PRESIDENTE

**Álvaro Castillo**  
VICE-PRESIDENTE

**Humberto Olavarría**  
TESORERO

**Felipe Bosch**  
SECRETARIO

**José Miguel Torrebiarte**  
DIRECTOR

**Jaime Camhi**  
DIRECTOR

**Alejandro Arenales**  
DIRECTOR

**Luis Fernando Prado**  
DIRECTOR

**Julio Arrivillaga**  
DIRECTOR

**Cristian Rodríguez**  
DIRECTOR

**Roberto Gutiérrez**  
DIRECTOR

**Julio Herrera**  
DIRECTOR

**Emmanuel Seidner**  
DIRECTOR

**Juan Mauricio Wurmser**  
DIRECTOR

**Carmelo Torrebiarte**  
DIRECTOR

**Salvador Paiz**  
DIRECTOR

**Guillermo Castillo**  
DIRECTOR



**ÍNDICE DE  
ESTADO FALLIDO**

**FUND FOR PEACE**  
[www.fundforpeace.org](http://www.fundforpeace.org)

**E**l complejo fenómeno del fracaso de los sistemas democráticos es tema de muchas discusiones en distintas instituciones y esferas sociales, pero sigue comprendiéndose muy poco. Los problemas que acosan a los Estados en proceso de *convulsión política* suelen ser muy similares: corrupción generalizada, clases dirigentes depredadoras que monopolizan el poder, ausencia de un sólido Estado de Derecho y graves divisiones entre la población. Sin embargo, esto no significa que las soluciones a tomar deban estar cortadas por el mismo patrón.

Con el fin de ofrecer una imagen más clara de estos fenómenos que se hacen presentes en los Estados más débiles del planeta, y con ello lograr ser punto de partida para el impulso de mejoras coyunturales, las organizaciones independientes de investigación *Fund for Peace* y *Foreign Policy* presentan año con año el **Índice de Estado Fallido**, con una cobertura de 177 países.

Uno de los axiomas de la era moderna es que la distancia física entre los países ha dejado de importar al momento de tener implicaciones cualquier medida que se tome. El comportamiento errático de un dirigente aislado no sólo hace que sea aún más miserable la vida de los millones de pobres sobre los que gobierna, sino que da señales claras sobre la estabilidad política y las posibilidades de inversión en toda la región que lo circunda. En otras palabras, las amenazas de los Estados débiles tienen una onda expansiva que va mucho más allá de sus fronteras y pone en peligro el desarrollo y la seguridad de países vecinos y lejanos.

Con la finalidad de dar seguimiento a este tipo de evaluaciones internacionales y así contribuir al análisis continuo de aquellos factores que inciden directamente en el desarrollo del país, **FUNDESA** presenta en esta sexta edición del **Boletín de Desarrollo** una descripción de los resultados para Guatemala, así como una breve comparación con el desempeño de países similares en Latinoamérica.

**¿QUÉ ES UN ESTADO FALLIDO?**

El término **Estado Fallido** hace referencia a una serie de condiciones que conducen al debilitamiento del Gobierno en relación a la demanda económica, política y social que hace la sociedad. De forma ambiciosa, el término busca evaluar si los Estados responden eficientemente a su función, consistiendo ésta en el abordaje de una serie de elementos que se listan como componentes dentro del índice. Aún así, el término más que definir, busca ilustrar si la situación predominante en los Estados pone en riesgo o no la estabilidad política de cada país.

## ÍNDICE DE ESTADO FALLIDO

Según lo expuesto por *Fund for Peace* y *Foreign Policy*, el término **Estado Fallido** es polémico, ya que califica de esta manera a aquel Estado en donde el gobierno ha perdido control efectivo sobre su territorio, enfatizando la importancia de la protección de las democracias.

De forma complementaria, se califica a un país de "exitoso" si mantiene un monopolio en el uso legítimo de la fuerza física dentro de sus fronteras. Cuando este monopolio se quebranta (e. g. presencia de guerrillas, fuerzas paramilitares o terroristas), la preservación de la vida social se pone en riesgo, convirtiéndose en un **Estado Fallido**. No obstante, surge cierta controversia al momento de definir las implicaciones políticas y militares de etiquetar de esta forma a un Estado, no haciendo referencia a la legitimidad de cualquier manifestación de contrariedad respecto del régimen.

*Los países más débiles del mundo no son sólo un peligro para ellos mismos, ya que pueden amenazar el progreso y la estabilidad de otros.*

Por último, el término también se utiliza en el sentido de un Estado que se ha hecho ineficaz al momento de cumplir las funciones que le han sido asignadas en materia de seguridad, justicia, transparencia y desarrollo social y económico. El mayor énfasis que se hace a este respecto es la capacidad con la que cuenta un Estado para hacer cumplir las leyes de forma uniforme, manifestándose su incapacidad en las altas tasas de criminalidad, corrupción extrema, un extenso mercado informal, burocracia impenetrable, ineficacia judicial, interferencia militar en la política, y aquellas situaciones en las cuales la sociedad se ve obligada a subsanar de forma independiente las tareas pendientes que el Estado no ha podido llevar a cabo con éxito.

### ¿CÓMO SE INTEGRA EL ÍNDICE?

Yendo más allá de la definición amplia del término, la evaluación del índice consiste en la integración de los resultados obtenidos por los países en cada uno de los 12 elementos evaluados de forma consistente por parte de *Fund for Peace* y *Foreign Policy*, constituyéndose todos estos elementos como factores determinantes para suponer la existencia de un **Estado Fallido**.

Para la evaluación final en cada uno de los casos, se procede al monitoreo de estas 12 variables de carácter económico, social y político/militar, presentando un marco de referencia que permita realizar una descripción de la situación presente y de esta manera realizar recomendaciones oportunas antes de que los Estados colapsen. Estas 12 variables se listan a continuación:

INDICADORES SOCIALES	
1. Presiones Demográficas	Presiones sociales derivadas del crecimiento de la población, abordando temas de demanda social como alimento, trabajo, posesión de tierra y participación.
2. Refugiados y Desplazados	Grandes movimientos poblacionales debido a amenazas derivadas de la inseguridad y la violencia, provocando la participación de terceros intervinientes.
3. Agravios colectivos y Paranoia social	Injusticias provenientes de hechos condenables tratados con impunidad por parte del Estado, institucionalizando la exclusión política y provocando lucha de clases.

## ÍNDICE DE ESTADO FALLIDO

4. Migraciones y Fugas crónicas

Migración forzosa que provoca la fuga de talentos hacia países cercanos, incrementando población en el exilio.

### INDICADORES ECONÓMICOS

5. Desarrollo económico desigual

Desarrollo desigual en los grupos sociales según el patrón de participación en el consumo, trabajo, nivel de educación y mortalidad infantil.

6. Fortaleza de la Economía

Deterioro de las variables esenciales: crecimiento del PIB, tasa de desempleo, estabilidad monetaria, déficit, deuda, inversión, formalidad y seguridad social.

### INDICADORES POLÍTICOS / MILITARES

7. Deslegitimación del Estado

Existencia de corrupción, favoritismo hacia grupos de interés, falta de confianza en las instituciones públicas, e incapacidad del Estado para financiarse.

8. Deterioro de los Servicios Públicos

Falta de capacidad para atender las necesidades de la población, surgiendo una provisión privada de servicios de forma alternativa.

9. Violación de los Derechos Humanos

Presencia de dictaduras, autoritarismos o militares en el poder, atentando contra la democracia y el Estado de Derecho, dándose abusos contra la población.

10. Aparatos Ilegales (seguridad)

Aparecimiento de cuerpos paralelos de seguridad que favorecen grupos específicos y que van en contra de la seguridad del Estado (e. g. guerrillas y terroristas)

11. Grado de división de las élites

Separación de las élites al momento de contribuir al plan consensuado de nación, dándose falsos nacionalismos o preeminencia de intereses subversivos.

12. Independencia externa

Intervención de agentes externos al Estado para resolver los problemas internos, pudiendo influir de manera coercitiva en las decisiones políticas.

Cada uno de estos elementos se evalúa en una escala de 1 a 10, representando el 10 una mayor intensidad del factor, lo que implica una mayor amenaza a la estabilidad política del Estado. Habiendo calificado cada una de las variables, el índice se obtiene de la suma aritmética (no ponderada) de los 12 elementos, considerándose un mayor grado de falencia del Estado en la medida que se obtiene una evaluación más alta.

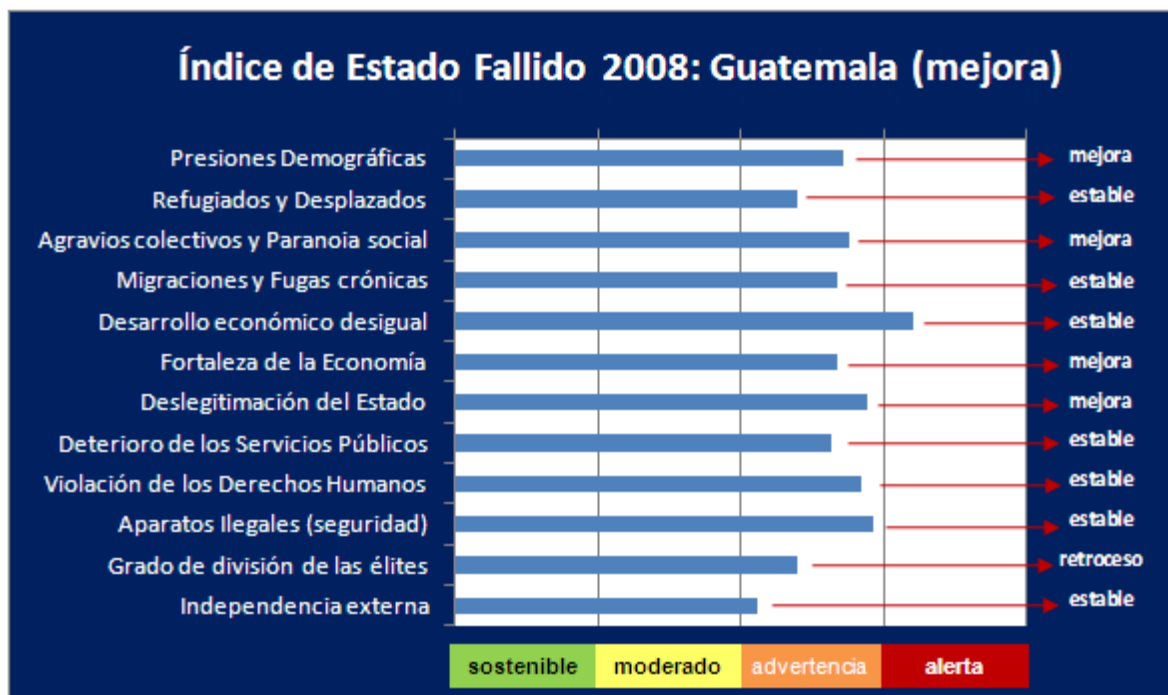
Posteriormente, los países se ordenan de forma descendente en un *ranking*, ubicándose en cada una de las siguientes categorías:

- 120.0 – 90.0 puntos: Estados en alerta (considerados Estados netamente fallidos)
- 89.9 – 60.0 puntos: Estados en advertencia (próximos a ser considerados como fallidos)
- 59.9 – 30.0 puntos: Estados moderados (políticamente estables)
- 29.9 – 0.0 puntos: Estados sostenibles (social, económica y políticamente estables)

## ÍNDICE DE ESTADO FALLIDO

### RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN PARA GUATEMALA

En la evaluación más reciente del índice (versión 2008, publicada en junio del 2009), **Guatemala** se ubica como uno de los países en advertencia, ubicándose muy cerca de considerarse un Estado Fallido. Ubicándose en la **posición 75 de 177**, con una evaluación igual a **80.6**. El despliegue de la evaluación por cada indicador se muestra a continuación:



De estos resultados, vistos de forma gráfica, se desprenden los siguientes comentarios: En primer lugar, a pesar de que **Guatemala** cuenta con una mejora en la evaluación respecto a la publicación anterior, los avances no han permitido mejorar la situación general de forma significativa, manteniéndose el país en la clasificación de advertencia, esto no se ha traducido en una mejora en el ranking, lo que indica que los demás países están realizando un mejor trabajo. En segundo lugar, existe un solo elemento que se ubica en el área de alerta, lo que indica un fallo del Estado en cuanto a al **desarrollo desigual de la población**. Por último, existe un leve retroceso en el **grado de división de las élites**, siendo uno de los elementos mejor evaluados para el país.

Sin embargo, esta visión parcial del entorno guatemalteco no permite identificar la relación que ha tenido respecto del desempeño de los países de la región, situación que resalta si los resultados son debido a un comportamiento generalizado o si el país se encuentra sumido en una dinámica particular. De forma breve, los hallazgos son los siguientes:

- Respecto de los países considerados como Estados Fallidos, en primer lugar se encuentra Somalia, acompañado del único país latinoamericano que aparece en esta categoría: Haití, ubicándose en la posición 12. A estos países, el índice les hace un llamado expreso a la consideración de una reestructuración de base, replanteando su razón de ser.

## ÍNDICE DE ESTADO FALLIDO

- Dentro de la categoría en alerta de convertirse en Estados Fallidos se ubica el grueso de países latinoamericanos, con casos como Colombia en la posición 41, Nicaragua en la posición 64, Guatemala en la posición 75 (situado en peor condición que Cuba: 76 y Venezuela: 77), Honduras en la posición 90 y El Salvador en la posición 98.
- En lo que respecta a los países políticamente estables, lidera la categoría Panamá, situándose en la posición 132, seguido de Costa Rica y en la posición 137, y ambos acompañados de Chile en la posición 155 y Estados Unidos en la posición 159.
- Por último, es conveniente señalar que Canadá es el único país del continente que se ubica en la categoría de Estados sostenibles, siendo Noruega el país mejor evaluado.

Este breve análisis evidencia que Guatemala sigue de cerca el comportamiento de la región, aunque se ubica dentro de los peor evaluados, incluso con una peor evaluación que países con regímenes totalitarios (Cuba) y democrático-dictatoriales (Venezuela). Es por ello que se torna importante analizar de cerca los comentarios que justifican la evaluación, identificando en dónde se encuentran las tareas pendientes de llevar a cabo.

### AGENDA PENDIENTE PARA GUATEMALA

Como parte de la metodología empleada por ambas instituciones que contribuyen a la elaboración del índice, se listan una serie de recomendaciones sobre cada uno de los grupos de indicadores, haciendo hincapié en aquellas características cualitativas que merecen ser tomadas en cuenta al momento de determinar planes de trabajo orientados a mejorar la situación del país.

De forma complementaria, todos estos comentarios se agrupan en lo que se denomina *the "Core Five State Institutions"*, o las cinco instituciones que necesitan ser reformadas para consolidar un Estado fortalecido que responda a las demandas de la sociedad. Siguiendo este esquema, los comentarios para Guatemala son los siguientes:

1. **Liderazgo Político** (moderado). A los dirigentes políticos, haciendo énfasis en el presidente, les queda pendiente el poder superar la corrupción que ataca el país, demostrando compromiso con el manejo sano de las finanzas.
2. **Ejército** (moderado). A pesar de que se ha reducido año con año el número de efectivos, se debe tener mucho cuidado sobre el papel que juega el ejército en cuanto al tema de seguridad.
3. **Policía** (débil). Se necesita de una policía fortalecida en términos de miembros y presupuesto, sobre todo en la labor investigativa y de alto impacto, donde quedan grandes deudas.
4. **Sistema Judicial** (débil). Es un órgano de gobierno ineficiente, con gran cantidad de casos de corrupción, necesitado de un régimen de profesionalización para transparentar su función.
5. **Servicio Civil** (débil). La falta de una carrera civil independiente de intereses económicos y políticos hace que el ciudadano desconfíe de aquellos que tienen a cargo la función pública.

A manera de resumen, los puntos sobre los cuales queda mucho trabajo por emprender son aquellos que hacen referencia al eje central de trabajo del Estado, siendo las funciones de seguridad y justicia las que deben ser revaloradas y reestructuradas para contar con el apoyo y la credibilidad necesaria.