

República Dominicana no es un Estado fallido*

LEONEL FERNÁNDEZ REYNA

Presidente de la República Dominicana

RESUMEN

Bajo ninguna perspectiva puede sostenerse que la República Dominicana sea un Estado fallido, tal y como lo asegura la lista elaborada por la organización Fund for Peace y publicada por la revista *Foreign Policy*. Aunque fue colocado en esta lista roja —lo que querría decir en situación de alerta o de máxima vulnerabilidad, casi al borde del colapso—, esto resulta muy dudoso para todo el que conoce la realidad de este país caribeño.

Palabras clave: República Dominicana, Estado, seguridad, Fund for Peace, conflicto.

ABSTRACT

Under no circumstances should it be implied that the Dominican Republic is a failed State as it has been stated in the list developed by The Fund for Peace organization in an article published in an edition of *Foreign Policy* magazine. Even if it was ranked in this blacklist—it would point out a risk of failing or a situation of maximum vulnerability—it is unlikely for all those who know the reality of this Caribbean country.

Key words: Dominican Republic, State, security, Fund for Peace, conflict.

En su edición correspondiente a julio-agosto de 2005, la revista *Foreign Policy* publica el llamado índice de Estados Fallidos, elaborado por la organización Fund for Peace, en virtud del cual la República Dominicana ocupa el lugar número 19 de una lista de 60 Estados considerados fallidos o fracasados. De conformidad con la referida pu-

blicación, Estado fallido es aquel que ha perdido el control físico del territorio, o aquel que ya no dispone del monopolio del uso legítimo de la fuerza. De igual forma, aunque de manera más sutil, se consideran Estados fallidos aquellos en los cuales se carece de autoridad, no se proveen servicios públicos básicos, falta capacidad para el cobro de impuestos y predomina el mercado negro.

Para elaborar su lista de 60 Estados fallidos, Fund for Peace se apoyó en 12 indicadores, de naturaleza social, política, económica y militar, a los cuales atribuyó una puntuación en base a la aplicación de una metodología que denomina Sistema de Evaluación de Conflictos (Conflict Assessment System Tool, CAST).

Para establecer la puntuación, Fund for Peace, a su vez, se fundamentó en identificar frases claves en el análisis de miles de artículos periodísticos que hiciesen referencia a conflictos internos o situaciones de colapso en las sociedades analizadas durante el período que va de mayo a diciembre de 2004.

Los 12 indicadores utilizados por la referida institución de investigación fueron los siguientes:

1. Creciente presión demográfica.
2. Movimientos masivos de refugiados o personas desplazadas, lo cual crea una situación compleja de emergencia humanitaria.
3. Herencia de sentimientos de retaliación o grupos paranoicos que cometen atrocidades de manera impune.
4. Flujo migratorio, crónico y sostenido, de profesionales y sectores medios de la población, motivado por persecución o represión.
5. Desarrollo económico desigual.
6. Severo y profundo declive económico.
7. Criminalización o deslegitimación del Estado.
8. Progresivo deterioro de los servicios públicos.
9. Suspensión o aplicación arbitraria del Estado de Derecho y violación extendida de los derechos humanos.
10. El aparato de seguridad opera como un Estado paralelo.
11. La emergencia de grupos o facciones dentro de las élites gobernantes.
12. Intervención de otros Estados u otros actores políticos externos.

SISTEMA EN PROCESO

Aunque Fund for Peace indica que su metodología de evaluación de conflictos ha sido utilizada por investigadores independientes, por gobiernos, por el sector privado, por educadores, analistas militares y la sociedad civil, reconoce también que está aún en un sistema que se halla en proceso de refinamiento y actualización.

Al ser así, hay algunas preguntas que formular respecto a la efectividad de dicha metodología. Por ejemplo, ¿puede un análisis de contenido de medios, por sí solo, determinar que un Estado sea fallido o haya colapsado?, ¿puede indicarse, de manera inequívoca, sobre la base de un análisis de informaciones periodísticas que abarca tan sólo un periodo de siete meses, que un Estado ha sucumbido o colapsado?, ¿desde cuándo la información periodística ha estado exenta de juicios de valor o de abierta distorsión como para suponer que se trata de un dato infalible de la investigación científica?, ¿no pudo haberse combinado la aplicación de esta metodología con otras técnicas de investigación social válidas, como, por ejemplo, la encuesta o los grupos focales?, ¿qué relación puede establecerse entre la metodología utilizada por la organización Fund for Peace y las que utiliza el PNUD en su informe anual sobre desarrollo humano, el Foro Económico Mundial de Davos o la OECD en sus distintos tipos de análisis e investigación, para sólo citar algunos?

Sin la intención de opacar los méritos obtenidos mediante la aplicación de la metodología del sistema de evaluación de conflictos, lo cierto es, sin embargo, que hasta ahora sus resultados no son siempre convincentes, y, por consiguiente, esto provoca que se expresen algunas dudas sobre sus consecuencias prácticas.

Tal es el caso en lo que se refiere a la República Dominicana, que, Aunque fue colocado en esta lista roja —lo que querría decir en situación de alerta o de máxima vulnerabilidad, casi al borde del colapso—, esto resulta muy dudoso para todo el que conoce la realidad de este país caribeño.

Podría decirse que el Estado dominicano es institucionalmente débil, que es ineficiente y carente de transparencia en muchas de sus actuaciones, y hasta que tenga un carácter de premoderno.

Pero no puede sostenerse que sea un Estado fallido; y no lo es debido a que el Estado dominicano nunca ha perdido el control sobre el territorio nacional, ni ha dejado de ejercer el monopolio del uso legítimo de la fuerza para el mantenimiento de la ley y el orden.

En la República Dominicana no existe un problema de presión demográfica. Tampoco de movimientos masivos de refugiados, ni de un legado de retaliación o un flujo migratorio hacia el exterior crónico y sostenido.

En la República Dominicana no hay una situación de criminalización o deslegitimación del Estado. No hay una suspensión de las reglas del Derecho. No hay una violación extendida de los derechos humanos. No hay amenaza de que las élites gobernantes entren en un proceso de desintegración.

Tal vez podría argumentarse, debido a los resultados de la gestión de Gobierno del periodo 2000-2004, que la República Dominicana haya entrado en una etapa de aguda o severa declinación económica, pero se sabe que esto ha sido algo coyuntural que contrasta con el actual proceso de recuperación —internacionalmente reconocido— y con más de cuatro décadas de crecimiento económico con un promedio anual por encima del 5% del Producto Interno Bruto.

En fin, puede afirmarse categóricamente que en la República Dominicana no se han dado las condiciones previstas o consignadas en los indicadores del índice de Estado fallido para convertirla en una nación fracasada.

PROBLEMAS DE SEGURIDAD

Ahora bien, las preguntas claves serían: ¿Para qué se elabora un índice de Estados fallidos? ¿Cual es la finalidad o propósito de contar con un instrumento de ese tipo? En realidad, el propósito es el de identificar vulnerabilidades en el sistema internacional, prevenir conflictos y garantizar la seguridad y la paz mundial, todos los cuales son objetivos altamente positivos para el bienestar de la humanidad.

Por supuesto, en las premisas de esas investigaciones está el hecho de que desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la principal amenaza a la estabilidad y la seguridad de los países desarro-

llados ya no proviene de otros Estados fuertes, sino, por el contrario, de Estados débiles, fallidos o colapsados.

La mejor prueba lo constituye Afganistán, pues fue precisamente de esta nación, virtualmente olvidada por el resto del mundo luego de la salida de los soviéticos, a finales de los años ochenta, donde se incubó y desarrolló la célula terrorista de Al-Qaeda.

¿Quién podía sospechar que de ese lugar inhóspito, sumergido en la más abyecta miseria, podría originarse el más demoledor ataque terrorista que jamás se haya realizado sobre el territorio de los Estados Unidos, la nación más poderosa del planeta?

Este hecho ha determinado que los analistas de la escena internacional y los expertos en temas de seguridad hayan reflexionado sobre la necesidad de redefinir y replantearse el rol del Estado en las sociedades contemporáneas.

Como se sabe, debido a la llamada Revolución Conservadora de la década de los ochenta, promovida esencialmente por Margaret Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en los Estados Unidos, se llevó a cabo un proceso de debilitamiento del papel del Estado.

Se creía que el Estado era la causa del malestar económico y social que vivían las sociedades contemporáneas, y para volver a una época de prosperidad y de progreso se procedió a desplegar una prédica de carácter mundial, destinada a disminuir las funciones de las instituciones estatales en los ámbitos de la economía y la sociedad.

El resultado fue que, como consecuencia de esa disminución del papel del Estado, las naciones quedaron, en lo económico, muy desprotegidas, a merced de las leyes del mercado; en lo social, muy desiguales; y en el aspecto de seguridad, muy vulnerables, sobre todo por la expansión de los factores nocivos de la globalización.

EL RETORNO DEL ESTADO

Los primeros en reconocer que se había cometido un error en despojar al Estado de algunos atributos esenciales fueron los organismos internacionales multilaterales y, de manera especial, el Banco Mundial.

Pero este reconocimiento se hizo, en principio, desde la perspectiva del desarrollo. Se llegó a comprender que si bien el llamado Consenso de Washington había contribuido a resolver los graves problemas de hiperinflación y déficit fiscal que afectaban a algunas de las economías en desarrollo, había perdido de vista, sin embargo, la dimensión social de los problemas.

A pesar de las distintas iniciativas emprendidas en la década de los ochenta y los noventa para promover el desarrollo económico y social mediante procesos de privatización de empresas estatales, apertura y liberalización de mercados y estabilización de indicadores macroeconómicos, la pobreza, sin embargo, no logró ser reducida, y en algunos casos hasta aumentó.

En los distintos estudios y análisis emprendidos por el Banco Mundial y otras instituciones del sistema de Naciones Unidas empezó a diseñarse el concepto de que un verdadero impulso al desarrollo no podía ser enmarcado, exclusivamente, en un conjunto de medidas de carácter económico. Se requería, además, fortalecer las instituciones del Estado.

De esa manera, fue cobrando nuevamente auge la noción del rol del Estado en un proceso integral de desarrollo, luego de que no solamente se le descalificara para desempeñar papel alguno en este campo, sino de que se le considerase hasta responsable por la falta de desarrollo a lo largo de varias décadas.

En la actualidad, empieza a abrirse camino una especie de equilibrio entre el Estado y el mercado como motores del proceso de desarrollo.

Se le atribuye al mercado la facultad de ser el mejor instrumento de asignación de recursos en una economía de libre competencia, y al Estado, el de ser la herramienta más apropiada para garantizar una justa distribución del ingreso por medio de la política fiscal.

Así, Estado y mercado actúan juntos, cada cual cumpliendo con sus respectivos roles, en una nueva visión integral del desarrollo, en la que el fortalecimiento de las instituciones democráticas de Derecho resulta fundamental para alcanzar las metas de crecimiento económico, desarrollo sostenible y equidad social. Pero, junto con la idea de recuperar la institución del Estado como instrumento básico para el

desarrollo, ocurre que, debido a los ataques terroristas del 11 de septiembre, los expertos, analistas y funcionarios vinculados a los fenómenos internacionales y de seguridad intentan también colocar el Estado dentro de una nueva perspectiva geopolítica.

Esa perspectiva es, en primer lugar, la de que el Estado sigue siendo el principal actor de la escena internacional, a pesar de que como consecuencia de la globalización han surgido también otros actores no estatales; y, en segundo, la de que continúa siendo la institución responsable de garantizar la seguridad de sus ciudadanos y la defensa de la integridad del territorio y promover la paz internacional.

La comprobación de que hay varios Estados, fundamentalmente en África y el Medio Oriente, que no se encuentran en capacidad de asegurar el cumplimiento de estas funciones ha conducido a varios centros de investigación y analistas de los países desarrollados a estudiar las causas que motivan esta situación y a formular sugerencias y recomendaciones para su superación.

De ahí es que surge el concepto de Estado fallido, que es parte de una clasificación más amplia, que incluye también a los llamados Estados débiles y Estados colapsados, según la tipología diseñada por los distintos investigadores.

La idea es que esos Estados no se encuentran en capacidad de imponer la ley y el orden dentro de sus respectivos territorios. Que perdieron el control del espacio público y no se encuentran en condiciones de ejercer, de forma legítima, el poder coactivo del Estado. Que hay una práctica extendida de violación de los derechos humanos, y no están en posibilidad de ofrecer seguridad y justicia.

Todo esto es fuente de preocupación para los países desarrollados, que ahora perciben, después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, que esos Estados fallidos, débiles o colapsados, se han convertido en una amenaza a su seguridad interna, y, por consiguiente, no pueden seguir operando, frente a ellos, con la indiferencia y la apatía de otros tiempos.

Ahora hay que actuar; pero para hacerlo, lo que se procura es, primero, estudiar el fenómeno, comprenderlo, y luego sugerir un plan

de acción que involucre a la comunidad internacional para, de manera multilateral, aplicar medidas, no simplemente de mantenimiento de paz, sino de construcción de Estado (*State-building*), que procuren que esas naciones colapsadas no se conviertan en santuarios de células terroristas ni en cabezas de playa de futuras acciones de desestabilización en el mundo.

Todo lo cual nos parece absolutamente válido para mantener una situación de orden, paz y seguridad a escala planetaria. Lo único que no tiene por qué incluir a la República Dominicana en una lista en rojo de los 20 países más proclives a convertirse en Estados fallidos. Y esto así, sencillamente, porque, dígase lo que se diga, la República Dominicana no es un Estado fallido.

NOTA

* *Este artículo fue solicitado por las redacciones de Funglode de República Dominicana y Quórum.*