

CAPÍTULO SEXTO

LOS ESTADOS FALLIDOS

LOS ESTADOS FALLIDOS

Por MIGUEL ALONSO BERRIO

LOS ESTADOS FALLIDOS: NUEVA AMENAZA

La Carta de Naciones Unidas proscribió el uso de la fuerza en las relaciones internacionales culminando un largo proceso de regulación y limitación de la guerra entre Estados soberanos. Desde entonces, sin embargo, otro tipo de guerras que tienen lugar en el interior del Estado ha causado más víctimas que las guerras clásicas. Entre ellas se incluyen conflictos civiles que permanecen enquistados, la violencia anárquica derivada de la disolución de la autoridad estatal o la aparición de poderes fácticos que rivalizan en el uso de la fuerza con el Estado. En ocasiones la comunidad internacional ha intervenido con el envío de misiones militares como instrumento de gestión de crisis.

La fragilidad estatal es el elemento común a estas diversas situaciones. Se ha acuñado el concepto de "Estado fallido" para identificar aquellos Estados que, en terminología de Max Weber, se muestran incapaces de mantener el monopolio del uso legítimo de la fuerza. De hecho este fenómeno ha acompañado al Estado desde sus orígenes, como muy bien conocieron sus primeros teóricos a comienzos de la edad moderna. En fechas tan tardías como mediados del siglo XIX no se ejercía soberanía efectiva sobre amplias zonas del planeta y el Estado moderno se enfrentaba a auténticas organizaciones criminales transnacionales dedicadas a la piratería o el tráfico de esclavos. Ni siquiera la intervención internacional en Estados frágiles está exenta de antecedentes como lo muestra la intervención europea en el Imperio Otomano.

Que el problema de la deficiencia de la autoridad estatal sea antiguo no quiere decir que el Estado fallido deje de ser una *nueva amenaza*. Los cambios normativos de la legalidad internacional desde la Segunda Guerra Mundial y los enormes retos sociales y políticos a los que los Gobiernos se enfrentan hacen que los Estados fallidos sean cada vez más numerosos. Las respuestas clásicas ante la quiebra de la autoridad estatal han dejado de ser válidas y la sociedad internacional se ve obligada a experimentar nuevas fórmulas.

El Estado fallido se ha considerado como una manifestación más del proceso de erosión del papel central que el Estado ha ocupado tradicionalmente como actor de las relaciones internacionales y regulador de las relaciones sociales. La aparición de organizaciones internacionales y no gubernamentales, el creciente protagonismo de ciudades y regiones (el "Estado-región"), de empresas multinacionales e incluso de organizaciones criminales se combinarían en limitar la efectividad de los Gobiernos en afirmar su autoridad. En este contexto el Estado fallido anunciaría la próxima anarquía (1) a la que estarían condenadas las "entidades caóticas ingobernables" del Tercer Mundo (2) y de la que no serían del todo inmunes las sociedades desarrolladas. El sentido de la evolución histórica del Estado moderno se habría invertido: el estado de naturaleza no se encontraría al inicio sino al final de este proceso. "*In the beginning all the World was America*", pudo decir John Locke en el siglo XVII (3). Para algunos autores hoy, sin embargo, "el futuro se encuentra en Africa" (4). Un futuro que para unos es de anarquía apocalíptica mientras que para otros es un porvenir de nuevas formas de organización social post-estatal.

¿QUÉ ES UN ESTADO FALLIDO? DEFINICIÓN DEL CONCEPTO

El Estado fallido es una de esas categorías insatisfactorias que se definen por lo que carecen y no por lo que poseen. La expresión, traducción forzosamente insatisfactoria del inglés *Failed State*, indica que la realidad

-
- (1) KAPLAN, ROBERT (1994). "*The Coming Anarchy*" en *The Atlantic Monthly*, febrero 1994, pags. 44-76.
 - (2) DE RIVERO, OSWALDO. "*The Myth of Development: The Non-Viable Economies of the 21st Century*". Londres & Nueva York, Zed Books. 2001.
 - (3) LOCKE, JOHN. "*On Civil Government II*", párr. 49.
 - (4) TROTHA, TRUTZ VON. "*Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit*" en *Liathan*, vol. 28, nº 2, junio 2000, pags. 262-263.

que describe el concepto es imperfecta, está incompleta. Dos son los elementos, pues, que se combinan para hablar de Estado fallido: la existencia formal de un Estado y su deficiencia efectiva.

Estado

El punto de partida es la existencia de un Estado: una estructura política que reclama el ejercicio del poder soberano sobre un territorio poblado de manera estable y que es reconocido como tal por el resto de la comunidad internacional. La violencia anárquica que recientemente ha acompañado la disolución de la autoridad en países como Afganistán, Liberia, Congo/Zaire o Sierra Leona se ha producido en el seno de Estados reconocidos internacionalmente, miembros de Naciones Unidas. La "estatalidad" de estos países se manifiesta por la posesión de atributos simbólicos como banderas, himnos, instituciones de Gobierno, puestos en organizaciones internacionales, Representaciones diplomáticas. En el orden internacional un Estado es o no es. No hay situaciones intermedias.

El reconocimiento del Estado fallido como "Estado" tiene unos efectos prácticos radicales. La violencia que se desarrolla en su seno puede asemejarse a la de otros periodos anárquicos de su Historia pre-estatal. Incluso en múltiples ocasiones puede haber una clara continuidad entre una y otra violencia. Sin embargo la existencia de un Estado diseña formas propias del conflicto, convirtiendo a las instituciones estatales en un sujeto (y objeto) del mismo. Más importante aún, desde el momento en que un Estado ha sido reconocido por la comunidad internacional, ésta se obliga a respetar su soberanía junto con sus atributos de igualdad, respeto de su integridad territorial y no intervención en sus asuntos internos.

Carencia de gobernabilidad

En el Estado fallido la condición estatal está vacía de contenido. El Estado fallido combina la soberanía formal con su ausencia en la realidad, una existencia legal con una inexistencia política. Es una concha jurídica que acoge una condición anárquica interna. La soberanía formal efectiva frente al exterior no se ve acompañada por su ejercicio material en el interior. La autoridad del Estado es inexistente en todo o en partes sustancialmente importantes de su territorio. El Gobierno es incapaz de realizar sus funciones básicas y el orden y la cohesión social se disuelven. El bien público por excelencia, la seguridad, deja de prestarse por el Estado que abandona la pretensión de ofrecer otros servicios básicos como justicia,

infraestructuras o atención social que quedan cubiertos por agentes privados. Las instituciones del Estado se convierten en entidades irrelevantes o incluso pueden quedar vacantes.

Podría así definirse el Estado Fallido como:

El Estado que carece de la capacidad de generar lealtad –derecho a gobernar-, de dotarse de los recursos necesarios para gobernar y proporcionar servicios, de mantener el elemento esencial de la soberanía, consistente en el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza dentro de sus límites territoriales, y de actuar dentro del contexto de un consenso basado en una comunidad política (5).

Un grupo de trabajo establecido por la CIA llegó a identificar 113 casos de Estados fallidos entre 1955 y 1994 (6). De ellos sólo una docena fueron auténticos casos de colapso total del Estado. Sin llegar a esa situación extrema, en la que por ejemplo ha caído Somalia, podría incluirse dentro del concepto de Estado fallido los supuestos de disolución de su autoridad en partes significativas de su territorio como ocurre en Colombia. En ambos casos el elemento determinante es la ausencia de gobierno efectivo. La guerra civil clásica, por el contrario, no tiene por qué necesariamente identificarse con el Estado fallido. Es posible que el enfrentamiento de un Gobierno rival o secesionista con el Gobierno “legal” —el conflicto positivo de autoridades— no llegue a degenerar en la anarquía propia de un Estado fallido —el conflicto negativo de autoridades en el que no hay un Gobierno responsable que controle el territorio.

Por la misma razón la disolución de un Estado no es equivalente al Estado fallido. La disolución es un supuesto de sucesión de Estados —esto es de sustitución de la soberanía en un territorio de un Estado (el precedente) por otro u otros (los sucesores)— en la que el Estado precedente llega a extinguirse como sujeto internacional. Este proceso puede ser pacífico, como sucedió con la desaparición de la República Democrática Alemana, la Unión Soviética o Checoslovaquia. Aun produciéndose tras una guerra, la transferencia de poderes puede realizarse de manera ordenada como ocurrió al disolverse Austria-Hungría. En otras ocasiones, sin

(5) HOLSTI, KAVELI J. *“The State, the War and the State of War”*. Cambridge: Cambridge University Press, pag. 82. 1996.

(6) ESTY, DANIEL C. ET AL. (1998). *“The State Failure Project: Early Warning Research for U.S. Foreign Policy Planning”*, documento presentado en *“Failed States and International Security: Causes, Prospects and Consequences: Purdue University, West Lafayette, 25 a 27 de febrero de 1998.*

embargo, puede ser un proceso violento con brotes de anarquía que le acercarian al concepto de Estado fallido, tal como sucedió en las guerras de sucesión de Yugoslavia. En todo caso lo característico del Estado fallido no es que se dispute la soberanía del Estado, que en la mayoría de los supuestos es un tema irrelevante (los ejemplos de Liberia, Afganistán o Albania lo muestran claramente) sino la ausencia de autoridad.

Por último, pese a su íntima relación el Estado fallido no es equivalente al mero Estado frágil, ni siquiera en el mundo en desarrollo. En el Estado fallido la autoridad no sólo es amenazada o discutida sino que se derrumba. Un Estado débil como Uzbekistán o Mauritania podría degenerar en Estado fallido pero cualitativamente es diferente de Sudán, Afganistán o Sierra Leona.

EL ESTADO Y SU RECONOCIMIENTO

Si el primer elemento que compone el Estado fallido es la existencia de una entidad soberana, las nuevas normas que regulan la creación de Estados no pueden dejar de ser un factor determinante en la aparición de Estados fallidos.

Descolonización y aparición de nuevos Estados

En las relaciones internacionales clásicas un Estado existía siempre que se diera un Gobierno efectivo e independiente sobre un territorio determinado poblado de manera estable. El reconocimiento internacional del nuevo Estado tenía un carácter declarativo. El "concierto de las naciones" verificaba que efectivamente se satisfacían ciertos criterios de gobernabilidad antes de acogerlo en su seno. Esa realidad todavía se refleja en el artículo 4 (1) de la Carta de Naciones Unidas al establecer como condición para admitir a nuevos Estados que *estén capacitados* y dispuestos a asumir las obligaciones de la Carta. Consecuentemente no resultaba extraño que la administración de territorios considerados incapaces de gobernarse por sí mismos fuera asumida por Estados soberanos extranjeros.

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial la existencia de colonias y otros territorios no autónomos se manifestó crecientemente como un anacronismo. En unos pocos años se modificaron de manera radical las normas que regían la aparición de nuevos Estados. En 1960 la

resolución 1.514 de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la concesión de la independencia a los países y a los pueblos coloniales reconoció el derecho de todos los pueblos a la libre determinación. Con ello se configuró lo que Carl Schmidt (7) denominaría como un nuevo *nomos de la Tierra*. Esa nueva ordenación del espacio se caracteriza por la universalización del Estado-nación y se fundamenta en la igualdad y libre determinación de todos los pueblos. Supone un repudio absoluto de los principios ideológicos del colonialismo en cuya virtud las “naciones civilizadas” tenían el derecho y la responsabilidad de gobernar ante la incapacidad de los pueblos coloniales. Así expresamente la resolución 1.514 declaró que “*la falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo no deberá servir nunca de pretexto para retrasar la independencia*” (8).

La descolonización no resolvió, sin embargo, los problemas de subdesarrollo y pobreza que sufrían los territorios no autónomos ni mitigó necesariamente sus deficiencias institucionales. De hecho la creación de nuevos Estados resaltó las desigualdades políticas y económicas en el mundo obligando a acuñar una nueva terminología para describir esta realidad (Tercer Mundo, Subdesarrollo, Países en vías de Desarrollo). La descolonización, en definitiva, dio lugar a la aparición de lo que Robert Jackson denomina como “*Cuasi-Estados*” (9): entidades soberanas con una insuficiente capacidad de gestionar las complejas y crecientes responsabilidades de gobierno del mundo actual que deben su existencia al reconocimiento internacional. Como Estados son beneficiarios de los principios de igualdad soberana, respeto de su integridad territorial e independencia política y no ingerencia en asuntos de su jurisdicción interna que recoge la Carta de Naciones Unidas (10). Sin embargo, aun siendo reconocidos como Estados, no cumplen con el requisito de gobernabilidad del artículo 4 (1) de la Carta.

La descolonización creó, por tanto, las condiciones para la aparición del Estado fallido al proliferar nuevos Estados con graves carencias institucionales. Al mismo tiempo, ante el fenómeno de la no gobernabilidad que ha acompañado a la Humanidad desde sus orígenes, la nueva legali-

(7) SCHMITT, CARL. “*Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Euroaeum*”. Dunker & Humblot. Berlín. 1974.

(8) Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de Naciones Unidas (3).

(9) JACKSON, ROBERT. “*Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*”, Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

(10) Carta de Naciones Unidas, artículo 2, (1, 4, 7).

dad internacional considera ilegítimas tanto las respuestas tradicionales del colonialismo como la “descertificación” de Estados que carezcan de toda apariencia de Gobierno. Las incertidumbres en la búsqueda de respuestas por la comunidad internacional ante el Estado fallido derivan, por tanto, del hecho de que se avanza en un territorio desconocido.

El fin de la Guerra Fría y la nueva ola de creación de Estados

La disolución de Yugoslavia y la Unión Soviética al término de la Guerra Fría han confirmado la validez universal de las nuevas normas que regulan la creación de nuevos Estados, inicialmente configuradas en el entorno político de la descolonización. La práctica de la pasada década muestra que el reconocimiento internacional de Estados ha dejado de depender de la verificación de la presencia de determinados atributos o condiciones de gobernabilidad para descansar, en esencia, en una decisión de la comunidad internacional inspirada en los principios y valores que defiende. *“Reconocimiento y estatalidad están tan ligados que, para todos los efectos prácticos, el reconocimiento ha remplazado a la estatalidad y sus atributos más concretos de territorio, población, gobierno y capacidad de entablar relaciones internacionales”* (11). El reconocimiento se consagra, así, como el factor decisivo para la creación de Estados.

En el momento de su reconocimiento internacional, algunos de los nuevos Estados reconocidos, como Georgia o Bosnia y Herzegovina, no llegaron a cumplir siquiera las mínimas condiciones de gobernabilidad que se exigieron en el proceso de descolonización. Estos Estados eran incapaces de asegurar su autoridad en todo su territorio. Padecían confusas guerras civiles en las que cuestionaba la misma legitimidad del Estado o sus límites territoriales. En la antigua Yugoslavia expresamente el reconocimiento se constituyó en un instrumento político a disposición de la comunidad internacional para influir en las partes en conflicto. Significativamente entre las condiciones que la Comunidad Europea incluyó para proceder al reconocimiento de las antiguas repúblicas yugoslavas (respeto a obligaciones internacionales, inviolabilidad de fronteras, derechos humanos y de minorías) no figuraba la de efectividad o gobernabilidad.

(11) ECKERT, AMY E. *“The Construction of States in International Politics”*. Documento presentado en la reunión anual de la International Studies Association en Washington del 16 al 20 de febrero de 1999.

Este último ciclo de creación de Estados en los años 90 ha dibujado un nuevo arco de riesgo de aparición de Estados fallidos que desde la península balcánica, pasando por el Cáucaso llega hasta las Repúblicas de Asia Central. El despliegue de misiones internacionales de paz principalmente en la antigua Yugoslavia muestra la conciencia de la frágil gobernabilidad en estos territorios. Expresamente en Bosnia y Herzegovina y Kosovo misiones civiles internacionales han recibido el mandato de crear instituciones de Gobierno efectivas. La desmembración de Yugoslavia y la Unión Soviética ha demostrado que el proceso de aparición de nuevos Estados no concluyó con la disolución de los imperios coloniales europeos. En las próximas décadas es posible que este proceso afecte al Tercer Mundo en el que hay Estados como Indonesia, India, Filipinas, Nigeria o Chad que hacen frente a tensiones secesionistas. La independencia de Eritrea o Timor Oriental puede ser el preludio de la desmembración de “Cuasi-Imperios” que daría lugar a una generación nueva de Estados frágiles.

FACTORES DETERMINANTES DEL COLAPSO DEL ESTADO

Un Estado de reciente creación no es sinónimo de Estado fallido o amenazado de colapso. La mayor o menor predisposición de un Estado a desembocar en la anarquía está en función de factores tanto estructurales —la ausencia de una tradición política compleja— como coyunturales.

Ausencia de tradición política: la permanencia de la estructura

El encuentro entre el mundo en vías de desarrollo y el Estado moderno es una “combinación extraña, ambigua, insatisfactoria y a menudo ciertamente trágica” (12). Con mayor o menor apego a las formas sociales y políticas tradicionales, las minorías gobernantes de las nuevas naciones han procurado implantar en sus países las estructuras estatales desarrolladas por las sociedades industriales. Las réplicas del Estado han incluido desde símbolos e instituciones hasta modelos socio-económicos y políticos incluyendo experimentos de regímenes totalitarios como el de Pol Pot en Camboya.

Pero el Estado, típico producto cultural de origen europeo, ha sido exportado a todo el mundo sin haber considerado las condiciones de aco-

(12) CLAPHAM, CHRISTOFER. *Africa and the International System. The Politics of State Survival*. (CUP), 1996. pag. 267.

gida. Las formas del Estado han sido ampliamente reproducidas pero no siempre se han podido improvisar los principios de organización social sobre los que se basa su funcionamiento, como son la legitimidad racional del poder o la distinción entre lo público y lo privado. En aquellos países donde no hay una tradición política compleja estos principios propios del Estado moderno han entrado en conflicto con los lazos de lealtad personal que definen el marco real de obligaciones y derechos en la sociedad. El Estado puede tener una apariencia de tal, pero en la práctica ha podido no existir mucho antes de que se manifieste su colapso.

En sentido inverso no es sorprendente que aquellas sociedades donde han existido formas de organización política más o menos desarrolladas son las que han consolidado Estados más sólidos, capaces de sobrevivir a experiencias traumáticas. Así en América Latina, pese a su Historia política convulsa y a su subdesarrollo, nunca el Estado ha llegado totalmente a desaparecer de la misma forma que lo ha hecho en Liberia o Sierra Leona. Ciertamente en países latinoamericanos hay extensos territorios en los que la autoridad del Estado es prácticamente inexistente. Sin embargo la supervivencia del Estado (no así de sucesivos regimenes políticos) no se ve amenazada por la anarquía de estas regiones, en las que, por otra parte, nunca se llegó a ejercer efectivamente soberanía desde antes de la emancipación. La complejidad del continente africano prueba igualmente la variable capacidad de arraigo del Estado en función de la sociedad que le acoge. Las sociedades del África sub-sahariana donde existía una vida política organizada antes del dominio colonial son las que han desarrollado los Estados más estructurados. Así se puede contrastar las dificultades de construir estructuras políticas complejas en Somalia, norte de Uganda, sur de Sudán, Liberia y Sierra Leona, frente a las tradiciones políticas existentes en el sur de Uganda, Ruanda, sur de Ghana, norte de Etiopía y Eritrea sobre las que se han establecido estructuras efectivas de Gobierno (13).

Es preciso puntualizar que la consolidación de instituciones estatales no inmuniza a la sociedad del riesgo de un conflicto civil sangriento. Sólo otorga a las instituciones estatales, si el conflicto estalla, de una capacidad de supervivencia o de rápida recuperación, como lo muestra la experiencia de Bosnia y Herzegovina. El conflicto adoptará además formas dis-

(13) CLAPHAM, CHRISTOFER. *Failed States and Non-States in the Modern International Order*, documento presentado en la Conferencia sobre Estados fallidos en Florencia, 7-10 de abril del 2000.

tintas en función que el Estado esté arraigado o no. En un caso, el Estado —con su legitimidad y estructuras de poder— se convierte en el objeto cuya posesión es determinante para la victoria de uno o de otro bando. En el otro, las instituciones estatales, existentes sólo en el papel, tienen poco más que el valor simbólico de mostrar el triunfo de un contendiente y fácilmente pueden llegar a descomponerse en los inicios del conflicto. Así el Estado no sobrevivió a la guerra en Somalia, mientras que en Ruanda las instituciones estatales pasaron de manos en varios Golpes de Estado y acabaron por convertirse en el instrumento del genocidio de 1994.

Por otra parte si la falta de una tradición política es el principal factor de riesgo para el colapso de las instituciones estatales, sería falso entender que las sociedades adolescentes del Tercer Mundo están condenadas inexorablemente a esta condición. Un Estado subdesarrollado no es necesariamente un Estado fallido ni viceversa. Hay Estados con un nivel bajo de desarrollo, por ejemplo Botswana, que mantienen niveles tolerables de convivencia cívica. Otros relativamente desarrollados, como la antigua Yugoslavia, que no pudieron canalizar sus tensiones nacionalistas de manera pacífica. Es necesario, por tanto, completar este factor con otros que, la mayor parte de las veces combinados, ponen a prueba la capacidad de resistencia de las instituciones: la dinámica política interna, las relaciones étnicas en el seno de la sociedad y el entorno internacional.

El Estado neo-patrimonial: la dinámica política interna

El Estado puede adquirir una naturaleza neo-patrimonial al ser apropiado por una minoría gobernante que lo utiliza para su beneficio apoyándose en una clientela política definida en términos étnicos o sociales. Esta situación ha sido considerada en ocasiones como un mal necesario ante la inmadurez de la sociedad. Sobre la base de una concepción lineal del Desarrollo compartida por los ideólogos del comunismo y del liberalismo, se entendía que la “acumulación primitiva de capital” a manos de elites locales y su control sobre las estructuras nacientes del Estado eran condiciones necesarias para la modernización y el progreso económico que inexorablemente conducirían, a largo plazo, a la democratización. Sin embargo este círculo virtuoso de Desarrollo económico y político desgraciadamente se ha probado difícil de llevar a la práctica. Más bien el Subdesarrollo muestra una inercia de la que el propio Estado neo-patrimonial es en parte responsable, antes de ser su víctima. En este sentido las más de las veces el colapso no afecta a la pri-

mera generación de gobernantes sino que se manifiesta décadas después como el desenlace de una “larga enfermedad degenerativa” (14) una vez que los regímenes políticos han agotado su capacidad de supervivencia, arrastrando con ellos al Estado.

Los Estados son estructuras administrativas onerosas que sólo resultan rentables en la medida en la que producen “bienes públicos” como orden público, seguridad jurídica, infraestructuras, sanidad o educación. El Estado contemporáneo ha asumido además nuevas responsabilidades en la promoción del Desarrollo económico. El Estado en el Tercer Mundo ha de hacer frente a estos retos con unos medios financieros limitados que en gran parte se han de utilizar para financiar un aparato estatal ligado al clientelismo del que depende la supervivencia del régimen. Las elites gobernantes, sin incentivo para invertir en el desarrollo de la base económica del país, se convierten en captores de rentas económicas. El Estado más que favorecer el Desarrollo se convierte en una carga para la sociedad. La falta de servicios públicos, la pobre administración y la corrupción ofrecen un entorno desfavorable para el desarrollo de actividades económicas reduciendo la capacidad de financiar el aparato estatal. El colapso político del Estado puede así venir precedido por su quiebra económica, como ocurrió en Zaire en 1996 o en Albania en 1997.

La apropiación del Estado por una oligarquía reafirma la conciencia en el resto de la sociedad de ser una realidad ajena. *“Cuanto más el Estado se manifieste disfuncional porque segmentos de la sociedad lo han usurpado y sirve para sus intereses particulares, más las relaciones personales son necesarias como sustituto y precaución frente a la intrusión lo que, a su vez, restringe el alcance del Estado”* (15). El Estado, como ocurre en numerosos países iberoamericanos, asiáticos o africanos, puede controlar la realidad social y económica oficial y aparentar ser fuerte, adoptando formas autoritarias de gobierno. Pero una sociedad y economía informal prospera a sus espaldas acorralando la influencia real de las instituciones y manteniéndose fuera de su control. Esta masa humana desempleada o subempleada, desarraigada de su reciente pasado rural y poblando los suburbios del Tercer Mundo, forma el caldo de cultivo de movimientos

(14) ZARTMAN, I. WILLIAM. *“Introduction: Posing the Problem of State Collapse”* en William Zartman ed. *Collapsed States The Disintegration and Restoration of Legitimate Authorities*. Boulder, CO: Lynne Rienner. 1995.

(15) SPANGER, HANS-JOACHIM. *“The Ambiguous Lessons of State Failure”*, documento presentado en la Conferencia sobre Estados fallidos en Florencia, 11-14 de abril del 2001.

radicales que rechazan la modernidad como son el fundamentalismo islámico, los khmeres rojos o el terrorismo latinoamericano del Sendero Luminoso y otros grupos afines.

Las elites se enfrentan, en estos casos, a un dilema de compleja solución. Su falta de legitimidad implica que de manera creciente se ven compelidos a utilizar la fuerza y asegurar la lealtad de su clientela para mantener su frágil poder. Pero a medio plazo esta estrategia resulta insostenible y agrava los problemas políticos y sociales. Si optan, por otra parte, por ampliar su base de apoyo social y relajar la represión tendrán que hacer frente a la reacción de su clientela al ver desaparecer sus privilegios y a la impaciencia de los excluidos por mejorar rápidamente su suerte. La inestabilidad política acaba convirtiéndose en crónica sin dejar oportunidad al Estado de consolidarse.

La única alternativa viable, aunque exige una extraordinaria capacidad de gestión política, es la de fortalecer *al mismo tiempo* el control social sobre el Estado y la efectividad del ejercicio del poder en la sociedad, consolidar en suma un Estado que sea a la vez eficiente y democrático y que mejore la situación económica de la población. La cuestión del ejercicio del poder y del funcionamiento de las instituciones junto con las estrategias de reducción de la pobreza y descentralización han pasado, así, a un primer plano en la doctrina actual del Desarrollo después del énfasis que el mercado tuvo en la década de los 80 (16). Democratización y buen gobierno, legitimidad y poder se manifiestan pues, como dos realidades mutuamente dependientes.

Las etnocracias: la dinámica de las relaciones étnicas

"Para ser hoy un Estado sólo se precisa haber sido ayer una colonia. Toda otra consideración es irrelevante" (17). La conversión de demarcaciones coloniales en nuevos Estados se realizó de manera tan arbitraria y sin reparar en su composición étnica como anteriormente se había llevado a cabo la apropiación de territorios "libres" por las potencias coloniales. En la disolución de Yugoslavia y la Unión Soviética se aplicó ese mismo principio *uti possidetis* por el que las demarcaciones internas

(16) BANCO MUNDIAL. *World Development Report. Entering the 21st Century*, New York: Oxford University Press. 1999.

(17) JACKSON, ROBERT. *Quasi States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press. 1990, pag. 17.

pasaron a convertirse sin más consideraciones en fronteras internacionalmente reconocidas. Como resultado la práctica totalidad de los nuevos Estados son étnicamente heterogéneos.

Es un lugar común afirmar que en el Tercer Mundo el Estado ha de crear la nación a diferencia de lo que ha ocurrido en el occidente europeo. Ya desde la emancipación americana la independencia ha sido el mito fundacional por excelencia utilizado para integrar a la sociedad. Sin embargo la mitología *civil* ha sido siempre un débil fundamento de la identidad propia y diferenciada del Estado, como lo prueban los ejemplos de la República Democrática Alemana, la Unión Soviética o Yugoslavia. A medida que el recuerdo del yugo colonial se difumina y la generación de emancipadores desaparece, los nuevos Estados han de buscar otras señas de identidad más sustanciales. La adopción de una lengua oficial y de unas estructuras políticas de origen europeo no resuelve tampoco los problemas en tanto puede reforzar las diferencias étnicas dentro de la sociedad e incluso crear otras nuevas, como por ejemplo en Liberia entre la elite de descendientes de libertos americanos y las poblaciones indígenas.

En numerosas guerras civiles que amenazan la cohesión del Estado las divisiones étnicas son el elemento determinante. Siguiendo el análisis de Samuel Huntington, el Estado por cuyo territorio trascurren líneas de fractura entre civilizaciones sería estructuralmente inestable y propenso a su descomposición (18). En Nigeria, Chad, Yugoslavia, Georgia, Filipinas o Indonesia se podría hablar de un auténtico *choque de civilizaciones dentro de un mismo Estado*.

Es preciso tener presente, sin embargo, que en el mundo la heterogeneidad étnica es la norma. Complejidad étnica no es equivalente a guerra y son numerosos los ejemplos de convivencia que lo demuestran. Estados fallidos que se han puesto como modelos para mostrar la fuerza disgregadora de los particularismos son paradójicamente países extraordinariamente uniformes desde el punto de vista étnico. Los casos de Albania y Somalia son llamativos. La división en Albania entre el norte Gheg y el sur Tosk o entre clanes somalíes tiene lugar en el seno de una misma comunidad nacional cuya identidad no se pone en discusión. Sin embargo los enfrentamientos civiles en estos países pueden ayudar a comprender la

(18) HUNTINGTON, SAMUEL. "The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order" en *Foreign Affairs*, vol. 72, nº 3, verano 1993. "The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order". New York: Simon & Schuster. 1996.

reacción centrífuga que provoca el intento de construir Estados modernos en sociedades tradicionales y sus potenciales efectos desestabilizadores en sociedades étnicamente heterogéneas.

En sociedades divididas por múltiples identidades culturales lo relevante no es tanto que el conflicto étnico provoque el colapso como que la formación del Estado sea lo que exacerba el enfrentamiento étnico. La confusión entre la lógica racional del Estado moderno y la lógica tradicional de los vínculos de lealtad personal facilita que el Estado sea capturado por un grupo étnico que lo utiliza para conservar sus privilegios y consolidar su hegemonía desarrollándose lo que se conoce como *etnocracia*. En la etnocracia la oposición étnica se refuerza y adquiere una naturaleza política. La inclusión en una u otra étnia determina el estatuto privilegiado o subordinado del individuo. El grupo privilegiado se convierte en la clientela política de la minoría gobernante. *“Resulta difícil imaginar dos grupos humanos en el continente que tengan más en común en términos de lengua y cultura, historia y organización social que los hutus y tutsis”* (19), cuyo enfrentamiento ha determinado el colapso de Ruanda y Burundi. Sin embargo la oposición tutsi-hutu se reforzó por el colonialismo belga y por sus Estados sucesores subrayando su naturaleza política.

La etnocracia genera una inestabilidad política permanente. En ocasiones se manifiesta en el antagonismo entre la elite urbana privilegiada y la población rural, como ocurre en Chad, Angola o Sudán. Frecuentemente surgen estructuras políticas paralelas que crean los grupos étnicos excluidos del Estado proporcionando una educación, sanidad y servicios públicos alternativos, como se desarrollaron en Kosovo bajo el régimen de Milosevic. Estas estructuras abiertamente retan el monopolio de autoridad del Estado y pueden anticipar su colapso. Las diásporas residentes en el Primer Mundo ofrecen a las etnias subordinadas financiación, grupos de presión a favor de sus causas nacionales y una dirección ideológica sofisticada. Las diásporas kurda, kosovar, tamil o palestina pueden mantener su vinculación con sus patrias de origen gracias a la revolución de los transportes y las comunicaciones así como reforzar (incluso *crear*) su identidad haciendo uso de los modernos medios de difusión cultural. La resistencia de las etnias subordinadas puede conducir a la desintegración

(19) LEMARCHAND, RENÉ. *“Patterns of State Collapse and Reconstruction in Central Africa: Reflections on the Crisis in the Great Lake”*, documento presentado al XVII Congreso Mundial de la International Political Science Association celebrado en Seul del 17 al 21 de agosto de 1997.

del Estado que se identifica como propio del grupo dominante (es el caso en el sur de Sudán) o a ocupar el Estado invirtiendo los papeles con la étnia privilegiada (como ocurrió en Ruanda).

El entorno internacional

El Estado desarrolla su existencia relacionándose con el entorno internacional, tanto más cuando se trata de un Estado frágil cuya existencia depende del reconocimiento internacional. En los años 60 y 70 las minorías gobernantes podían contar con un entorno favorable que les permitía aprovecharse de la inercia de la descolonización y del conflicto Este-Oeste para cortejar a las superpotencias y antiguas metrópolis y obtener recursos financieros. En estos años los conflictos internos se consideraban motivados por los intentos de una superpotencia por desestabilizar los aliados de su contrincante. Este apoyo produjo efectos que han perdurado más que la rivalidad Este-oeste al proporcionar a estos países unos arsenales que de manera involuntaria o consciente han acabado en manos de grupos insurgentes enfrentados a sus Gobiernos. La lista de los mayores destinatarios de armas en el Tercer Mundo durante la década de los ochenta coincidió con la lista de Estados fallidos (Angola, Chad, Liberia, Mozambique, Somalia, Sudán y Zaire).

El fin de la Guerra Fría auguró una nueva era en la que la cooperación internacional permitiría poner fin a los conflictos pendientes en el Tercer Mundo y consolidar el Estado sobre la base de su democratización y liberalización económica. El balance de estas esperanzas es, sin embargo, negativo. Ciertamente varios conflictos se resolvieron a través de la negociación, como es el caso de Mozambique y Namibia. Sin embargo han proliferado otros nuevos. Aunque sería falso decir que el entorno internacional ha causado la descomposición del Estado, sí resulta adecuado afirmar que la presión internacional ha sido determinante, en ocasiones, para desencadenar la crisis.

El fin de la bipolaridad fue una mala noticia para los gobernantes del Tercer Mundo que vieron reducida su capacidad de negociación produciéndose una correspondiente disminución de la asistencia y mayores exigencias políticas y económicas por parte de la comunidad de donantes (20). El resultado más inmediato ha sido el colapso de varios Estados.

(20) CLAPHAM, CHRISTOFER. *"Africa and the International System. The Politics of State Survival"*. Cambridge, Cambridge University Press. 1996, pag. 159.

Desde 1992 hasta 1997 la Ayuda Oficial al Desarrollo en términos reales ha disminuido en un 20%. De una media del 0,33% del PNB en 1990 los países donantes dedican a Ayuda al Desarrollo el 0,25% en 1999. Esta reducción fue especialmente aguda en países como Sudán, Somalia y Zaire que de disfrutar un estatus preferente en el mundo bipolar pasaron a ser tratados como parias internacionales. El caso de Somalia es significativo: Siad Barre proclamó un régimen revolucionario marxista hasta que en 1977 la Unión Soviética firmó un Tratado de Amistad y Asistencia con Etiopía, su rival histórico. Somalia pasó entonces a recibir asistencia estadounidense. A finales de los 80 y coincidiendo con la sensible mejora de las relaciones Este-Oeste, Somalia perdió toda asistencia internacional y acabó hundiéndose en la anarquía.

El Ajuste Estructural, impuesto por las instituciones financieras internacionales bajo la presión del endeudamiento, con sus exigencias de desregulación, supresión de subsidios y reducción de la burocracia limita significativamente la capacidad de las elites de satisfacer a sus clientelas y sostener su base de poder. Los programas de ajuste recientemente incluyen condiciones políticas en la forma de respeto a los derechos humanos y democracia cuya aceptación por regímenes autocráticos es apreciada, acertadamente, como una muestra de debilidad. El efecto de las exigencias combinadas de liberalización política y de sacrificios económicos puede ser demoledor para la estabilidad de los regímenes autoritarios del Tercer Mundo.

EFFECTOS QUE PROVOCA EL COLAPSO DEL ESTADO

El Estado fallido por definición es incapaz de cumplir con la obligación básica de evitar que en su territorio se provoquen perjuicios para la comunidad internacional. El círculo de perjudicados por su fracaso no se reduce a su población y a los Estados vecinos sino que se extiende al conjunto de la comunidad internacional por efecto de la mundialización.

La guerra civil permanente: de la insurgencia a los señores de la guerra

La imagen característica de los Estados fallidos es la violencia anárquica. La guerra se ha convertido no en un medio para perseguir fines políticos sino en un estado permanente, en un modo de vida. Sin solución de continuidad la lucha por la independencia en Angola derivó en una

guerra civil que ha continuado hasta nuestros días. Poco tiempo después de la salida de los británicos de Sudán en 1957 el país inició un conflicto que ha causado ya dos millones de muertos. La entrada del Ejército soviético en Afganistán comenzó una guerra que continúa en la actualidad.

Conscientes de su vulnerabilidad los gobernantes de las nuevas naciones independientes tuvieron como prioridad el dotarse de un aparato de seguridad con el apoyo de sus patrones internacionales cuya principal función consistió en asegurar el control de las capitales y las zonas estratégicas empujando a las guerrillas a los territorios marginales. Pero tras décadas de guerra y a medida que estos regímenes han perdido el apoyo internacional, se han difuminado las diferencias entre Ejército e insurgencia. Así las fuerzas gubernamentales en Sierra Leona, los llamados "*sobel*s", no se comportan de manera diferente a la de sus oponentes. Empresas (21), como la británica *Sandline International* o la sudafricana *Executive Orders* presente en una veintena de países, suplen las deficiencias de las Fuerzas de Seguridad locales y son contratadas por Gobiernos y multinacionales para asegurar el orden en zonas estratégicas de un país, como ha ocurrido en Sierra Leona (22). Cuando el Estado colapsa, la diferenciación entre lo público y lo privado se diluye y quien ocupa formalmente las instituciones es contemplado como una "facción" carente de mayor legitimidad que las otras. Las distinciones entre guerra y crimen, entre combatientes y población civil, se difuminan (23).

La violencia una vez desencadenada inevitablemente genera una vida propia dando lugar a grupos parasitarios cuyas rentas económicas y poder político depende de su continuación. El nuevo tipo de combatiente y dirigente político es el señor de la guerra (24). De hecho su presencia está íntimamente ligada al Estado fallido. El señor de la guerra ha abandonado toda pretensión ideológica y abiertamente plantea su lucha en términos de poder. Sin interés por asumir la responsabilidad por la suerte de la población y sin necesidad de contar con su apoyo, el objetivo del señor de la guerra es controlar el territorio donde radica una fuente de riqueza, como pueden ser los diamantes en Sierra Leona o Angola, el opio en Afganistán o la cocaína en Colombia.

(21) SHEARER, DAVID. "*Private Armies and Military Intervention*" en Adelphi Paper, nº 316, febrero 1998.

(22) HIRSCH, JOHN L. "*War in Sierra Leone*" en Survival, vol. 43, nº 3, otoño 2001. pags. 145-162.

(23) KALDOR, MARY. "*Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*". Tusquets Editores, Barcelona. Título original "*New and Old Wars. Organised Violence in a Global Era*". 2001.

(24) RENO, WILLIAM. "*Warlord Politics and African States*". Boulder, Lynne Rienner. 1998.

El Estado fallido y la guerra transnacional

La violencia establecida que genera el Estado fallido tiende a no quedar contenida dentro de sus fronteras. Los señores de la guerra encuentran apoyos exteriores produciéndose complejos sistemas de alianzas que relacionan diversos conflictos internos. Inversamente al apoyo oficioso de algunos regímenes a los grupos armados de países vecinos, el Estado fallido ofrece santuario a guerrillas que luchan contra las fuerzas gubernamentales de otros Estados. Así Libia, Costa de Marfil y Burkina Faso apoyaron al líder rebelde liberiano Charles Taylor, quien a su vez proporcionó armas y apoyos a la guerrilla del Frente Unido Revolucionario en Sierra Leona. Por su parte Angola y Zimbabwe apoyaron al zaireño Kabila mientras que el Presidente Mobutu hacía lo propio con la guerrilla angoleña de UNITA. Los Gobiernos ugandés y sudanés han venido cruzando apoyos a grupos rebeldes que actúan en sus respectivos territorios. Las identidades transnacionales constituyen un factor que facilita asimismo la difusión de conflictos.

Este tipo de guerra no es exclusivamente civil, tampoco inter-estatal. Adopta una extraña forma de *guerra transnacional* que afecta al territorio de varios Estados que no están formalmente en guerra, respetando así la prohibición internacional del uso y la amenaza de la fuerza. La figura del "señor de la guerra" permite al actor externo intervenir en un conflicto y al mismo tiempo ocultar su responsabilidad. Son múltiples los ejemplos de guerras civiles que trascienden las fronteras. Entre ellos figuran la región de los Grandes Lagos en el centro de África, las guerras que se extienden por Sierra Leona, Guinea y Liberia, el conflicto yugoslavo de 1992 a 1995 que se extendió por los territorios de Eslovenia, Croacia y Bosnia y Herzegovina con intervención de la República Federal Yugoslava, o el conflicto eslavo-albanés que desde 1998 se ha extendido por Kosovo, el sur de Serbia propiamente dicha (valle de Presevo) y la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

El Estado fallido exportador de debilidad

Sin llegar a exportar directamente la guerra, el Estado fallido provoca también perjuicios a los Estados vecinos en forma de debilidad. La no gobernabilidad que sufre resulta contagiosa en la medida en que resulta imposible contenerla en la frontera.

El efecto más inmediato del colapso del Estado es el de provocar oleadas de desplazados o refugiados que escapan de la violencia o la pobreza que sufre su país de origen. Los países vecinos de acogida suelen ser naciones que padecen igualmente precarias condiciones políticas y económicas. Su estabilidad se ve amenazada por la llegada de una marea humana. De hecho los refugiados son a menudo el medio transmisor de la guerra transnacional. Durante el genocidio en Ruanda de los 8 millones de sus habitantes, además del medio millón de asesinados y dos millones y medio de desplazados internos, otros dos millones y medio buscaron refugio en los países vecinos. A comienzos de 2001 el 30% de la población afgana, 3 millones y medio de personas, tenía la condición de refugiado de acuerdo con ACNUR. De ellos 800.000 vivían en Pakistán. Más de medio millón de refugiados de Burundi vivían en Tanzania, uno de los países más pobres del mundo. 490.000 sudaneses, 450.000 somalíes, 430.000 angoleños o 400.000 refugiados de Sierra Leona han buscado refugio en países vecinos. En los países de acogida los refugiados plantean no sólo un enorme coste económico sino también pueden llegar a desestabilizar los equilibrios étnicos contagiando de inestabilidad a los vecinos. El impacto de los refugiados ruandeses en el Zaire/República Democrática del Congo es un claro ejemplo de ello.

Además del efecto migratorio el Estado fallido perjudica a los países vecinos al convertirse en una especie de agujero negro del Desarrollo económico regional. Interrumpe rutas comerciales, retrae al inversor extranjero al incrementar los riesgos políticos de las inversiones en la región, compete con otros Estados necesitados de capital en la captación de fondos internacionales de Ayuda al Desarrollo. Las guerras en Mozambique o en la antigua Yugoslavia muestran claramente los efectos catastróficos de los conflictos internos para la economía y la estabilidad de sus vecinos, así como el peligro de contagio de la criminalización de la actividad social que tiene lugar en el Estado fallido.

El Estado fallido santuario de organizaciones criminales

La anarquía que acoge el Estado fallido no es simplemente el desorden sino otra forma de orden en el que puede desarrollarse una economía de guerra muy rentable para los que están en condiciones de explotarla. La guerra tiene un efecto desregulador permitiendo el libre desarrollo de actividades que en el mundo estatal son consideradas ilícitas. La revolución tecnológica en el ámbito de la comunicación y el transporte permite

ligar estas actividades a la economía mundial. La figura del traficante es el complemento de la del señor de la guerra al ser el eslabón que vincula las "zonas de paz" con las "zonas de turbulencia" de la geografía mundial, aprovechándose de las ventajas que le ofrecen ambos mundos (25).

Entre las organizaciones criminales que encuentran refugio en el territorio de Estados fallidos figuran muy señaladamente las terroristas. El terrorismo, como amenaza asimétrica, encuentra en el Estado fallido las condiciones idóneas para establecer santuarios fuera de control y, por tanto, de la responsabilidad del Estado. En el pasado eran principalmente los Estados canallas (*rogue States*) los que ofrecían apoyo, protección y santuario a organizaciones terroristas. Sin embargo con la colaboración de un Gobierno la organización terrorista pierde uno de sus activos principales, su anonimato, y se hace vulnerable a represalias políticas, económicas o militares. En el Estado fallido el terrorista puede gozar de las mismas ventajas que otras organizaciones criminales (fuentes de financiación, ausencia de control estatal) y ocultar sus actividades bajo la opacidad de la anarquía. La ausencia de una autoridad centralizada le otorga una mayor invulnerabilidad ante represalias internacionales.

Afganistán, refugio de Al-Qaida, puede considerarse como un ejemplo típico de Estado fallido. El Gobierno talibán no era reconocido internacionalmente y en la práctica no representaba sino una facción fanática de una guerra civil no dispuesta a respetar las normas internacionales. Las conexiones entre grupos terroristas que operan en el mundo desarrollado y las FARC en las áreas de Colombia fuera de control del Gobierno es otra muestra de una realidad que puede extenderse a otros territorios no sometidos a la autoridad de un Estado.

El Estado fallido responsable de desastres humanitarios

Los Estados fallidos son incapaces de proteger los derechos humanos de sus ciudadanos creando condiciones de vida y seguridad muy precarias. 170 millones de personas han muerto por sus propios Estados entre 1900 y 1987, una gran parte por Estados considerados fallidos (26). Desde

(25) BROCK, LOTHAR. "*State failure and global change: from violent modernization to war as a way of life*". documento presentado en la Conferencia sobre Estados fallidos en Florencia, 8-11 de abril del 1999.

(26) RUMMELL, R. J. "*Democracy, Power Genocide and Mass Murder*" en *Journal of Conflict Resolution* vol. 39. nº 1, 1995; pag. 3-36.

la conclusión de la Segunda Guerra Mundial los principales desastres humanitarios han sido responsabilidad de Estados fallidos, incluyendo violaciones masivas de derechos humanos, genocidios, oleadas de refugiados y desplazados internos, hambrunas.

Los Estados tradicionalmente se han identificado como lugares de refugio y no de peligro. La existencia de Estados fallidos supone una paradójica inversión del dilema de seguridad de Hobbes: la paz normalmente existe en la esfera internacional mientras que el interior del Estado fallido se desarrolla un estado de naturaleza en el que la anarquía es la condición de la existencia humana. La seguridad interna se basa no en el monopolio de la fuerza sino en un equilibrio de poder entre bandas rivales. El Estado, como caparazón que cubre a una sociedad toma en el Estado fallido un significado completamente diferente al usual. Si debía ser el dique protector de las amenazas exteriores pasa a ser un muro que encierra al conjunto de la población y la enfrenta a una inseguridad interna permanente.

LA POSTURA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE EL ESTADO FALLIDO

El Estado fallido disfruta de un seguro de vida permanente. El caos y la violencia que le acompañan no ponen en peligro su supervivencia en un mundo competitivo al no estar prevista su “bancarrotas” o disolución. Pese a que Somalia o Afganistán han carecido durante años de Gobiernos responsables reconocidos internacionalmente, no se han visto amenazados sus puestos en la Asamblea General de Naciones Unidas o la integridad de sus territorios. La soberanía estatal y sus atributos —la igualdad, la integridad territorial, la independencia política, la no ingerencia— plantean, por tanto, límites a las posibilidades de actuación ante un Estado fallido. Sin embargo el problema de la no gobernabilidad en el mundo sigue más presente que nunca. La humanización de las relaciones internacionales determina que las violaciones masivas de derechos humanos y las calamidades humanitarias que acompañan al colapso del Estado no sean asuntos meramente internos. La mundialización dificulta cada vez más aislar las áreas de inseguridad en el planeta.

La comunidad internacional se ve obligada, pues, a tomar postura ante la existencia de Estados fallidos. En el debate doctrinal de los últimos años se pueden identificar dos concepciones fundamentales: la social y la

liberal. La primera afirma que hay una comunidad internacional competente para suplir las deficiencias del Estado fallido en garantizar la seguridad humana de los individuos. La concepción liberal resalta, por el contrario, la responsabilidad de los Estados por la suerte de su población y el papel de las grandes potencias y de las potencias regionales ante las amenazas que el Estado fallido crea para la seguridad internacional.

La concepción social: intervención por causa humanitaria

De acuerdo con esta concepción, el reconocimiento de atribuciones soberanas sobre un territorio tendría un valor funcional, obligando al Estado a garantizar condiciones mínimas de seguridad humana a su población. No cumpliéndose con este deber la soberanía podría llegar a quedar en suspenso y establecerse una tutela internacional con mandato de Naciones Unidas que asumiría la supervisión o incluso el gobierno de estos territorios hasta que sean capaces de gobernarse por sí mismos (27). En los años posteriores al fin de la Guerra Fría la concepción social que afirma la responsabilidad de la comunidad internacional ante el Estado fallido pareció alcanzar un consenso universal, encontrando su documento fundamental en la *Agenda para la Paz* del Secretario General de Naciones Unidas (28).

Son de hecho numerosos los casos en los que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha intervenido en el entendimiento que la violencia intra-estatal constituye una amenaza para la paz y seguridad internacional (29). Ha suplido el fracaso de los Estados autorizando el uso de la fuerza por causa humanitaria (norte de Iraq, Somalia, Balcanes), desarrollando la Justicia Internacional para castigar crímenes contra la Humanidad cometidos en ciertos conflictos internos (Tribunales Penales para Bosnia y Herzegovina y Ruanda) o asumiendo la administración provisional de territorios (UNMIK en Kosovo y UNTAET en Timor Oriental).

El envío por Estados Unidos de una Fuerza de 37.000 efectivos a una zona sin interés estratégico como era Somalia con el cometido de asegurar la distribución de alimentos en 1993 fue el cenit del optimismo en la

(27) HELMAN, GERALD B. y RATNER, STEVEN B. "Saving Failed States" en Foreign Policy invierno 1992-93, págs. 3-21.

(28) "An Agenda for Peace". Informe del Secretario General de Naciones Unidas A/47/272-S/24111, 17 de junio de 1992.

(29) CAPLAN, RICHARD. "A New Trusteeship? The International Administration of War-Torn Territories" Adelphi Paper 341. 2002.

capacidad de la intervención en Estados fallidos. La humillación de americanos en Somalia y europeos en Bosnia enfrió súbitamente el entusiasmo por la intervención en conflictos internos. El Consejo de Seguridad sigue siendo hoy activo en suplir las deficiencias de Estados fallidos. Pero la confianza que existía a comienzos de la pasada década ha dado paso a un mayor realismo sobre las posibilidades reales de hacerlo. Las intervenciones han tenido lugar después de que se hayan evidenciado los costes humanos y su finalidad inmediata ha sido aliviarlos. Pronto se ha hecho, sin embargo, evidente que el drama humano no es sino el síntoma de problemas que tienen raíces más profundas, que giran en torno a la no gobernabilidad y que exigen enormes recursos políticos, económicos y militares cuya disponibilidad es limitada.

Desgraciadamente para la población que los padecen, la mayor parte de los Estados fallidos o con riesgo de serlo ni son noticia ni su suerte desencadena intervenciones internacionales autorizadas por el Consejo de Seguridad. Si tradicionalmente los Estados débiles desestabilizaban el orden internacional porque atraían el interés y la codicia de las grandes potencias, hoy el drama de la mayoría de los Estados fallidos como Chad o Somalia es que *no interesan*. Así, pese a los numerosos avisos que en 1994 anunciaron el genocidio en Ruanda, éste no se evitó. La guerra en Sudán ha pasado desapercibida para la opinión pública mundial, pese a que ha causado directa o indirectamente en veinte años más de dos millones de muertos, cifra que supera la suma de las víctimas mortales en los conflictos en Angola, Bosnia, Chechenia, Kosovo, Liberia, Golfo Pérsico, Somalia y Ruanda (30).

La indecisión del Consejo de Seguridad ha llevado a justificar que un grupo de Estados intervenga sin esperar a recibir su mandato actuando como “buenos ciudadanos internacionales” para prevenir el genocidio y el asesinato en masa (31). Estas intervenciones por causa humanitaria resultan comprensibles ante las deficiencias institucionales de la comunidad internacional, pero su legitimidad no es universalmente aceptada.

(30) MARTIN RANDOLPH. “*Sudan’s Perfect War*” en *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 2 marzo-abril 2002, págs. 111-127.

(31) DUNNE, TIMOTHY/WHEELER, NICHOLAS. “*Constructivism and International Legitimacy: Good Citizenship and Post-Westphalian Statecraft*”, documento presentado en la Tercera Pan-European International Relations Conference and Joint Meeting of the International Studies Association celebrada en Viena del 16 al 19 de septiembre de 1998.

Concepción liberal: “dar una oportunidad a la guerra”

Con ese título tan provocativo un autor estadounidense defendía que la intervención internacional, por muy bienintencionada que fuera, alargaba el sufrimiento humano al prolongar los conflictos civiles en el Tercer Mundo indefinidamente impidiendo que se resuelvan de forma natural con la victoria de uno de los bandos (32). El fracaso de varias misiones internacionales de paz ha dado lugar a la aparición de voces que han planteado si no fuese más conveniente dejar que la dinámica local cree espontáneamente las estructuras estatales que infructuosamente la intervención exterior no logra consolidar. Las guerras civiles que asolan el Tercer Mundo podrían así cumplir el papel de edificar el Estado que desempeñaron en Europa durante la edad moderna (33). Esta concepción liberal entiende, en suma, que el colapso del Estado es responsabilidad de su pueblo y que es inapropiada la intervención de la comunidad internacional en Estados fallidos más allá de la legítima defensa frente a agresiones que proceden de su territorio.

De acuerdo con Christopher Clapham (34), el autor más representativo de esta concepción liberal, Estado fallido no es equivalente a pura anarquía. Si bien son incapaces de desempeñar plenamente las funciones estatales, en ocasiones otras entidades, como los movimientos guerrilleros, las asumen. En la realidad internacional cotidiana, se mantienen relaciones cuasi-diplomáticas con entidades territoriales no reconocidas como Estados de la misma forma en que se establecen con grupos que discutiblemente los representan. En Estados fallidos la economía puede de hecho prosperar liberada de los controles y de la carga de sostener un aparato administrativo. Los intercambios comerciales se producen en divisas estables. Los servicios privatizados pueden llegar a ser más eficientes que cuando los monopolizaba en su beneficio el Estado. Clapham cita el caso de Somalia que cuenta con uno de los sistemas más baratos y eficientes de teléfonos celulares de África precisamente por no estar sometido a ninguna regulación gubernamental. Este orden social “natural” podría acabar evolucionando hacia sistemas estatales más estables que los que se han intentado implantar desde el exterior. Ejemplo de ello es

(32) LUTTWARK, EDWARD N. “Give War a Chance”, *Foreign Affairs* 78:4, 1999, pags. 36-44.

(33) Este dilema se plantea en BAYART, JEAN JACQUES. “La guerre en Afrique : Déperissement ou formation de l’État ?” en *Esprit*, noviembre 1998.

(34) CLAPHAM, CHRISTOFER. “Failed States and Non-States in the Modern International Order”, documento presentado en la Conferencia sobre Estados fallidos en Florencia, 7-10 de abril del 2000.

Somaliland, una entidad no reconocida que desde mayo de 1991, cuando proclamó su independencia tras el colapso del Estado somalí, vive en relativa paz mientras que el resto de las regiones somalíes está gobernado por señores de la guerra (35).

Para ayudar a este proceso espontáneo de creación de Estados, se propone la eliminación de los obstáculos establecidos para mantener el *statu quo*: cambiar las reglas de secesión, facilitar la formación de nuevos Estados o trascender al Estado entablando relaciones con regiones (36). Se ha llegado a plantear la descertificación de Estados fallidos, esto es, dejar de reconocerlos como miembros soberanos de la comunidad internacional (37). En suma, reconocer las realidades que oculta el velo de la estatalidad ficticia. Como se pregunta Robert Kaplan, “¿Y si, en realidad, no hay cincuenta y tantas naciones en África, como sugieren los mapas? ¿Y si no hay más que seis, siete u ocho verdaderas naciones en el continente? ¿O, en vez de naciones, varios centenares de entidades tribales? (...) ¿Y si el territorio en poder de las guerrillas y las mafias urbanas –un territorio que nunca figura en los mapas– es más importante que el que alegan poseer muchos Estados organizados? (38).

Pese a lo sugestivo del planteamiento liberal, el coste humano de este proceso de selección natural puede ser excesivamente alto para ser asumido y, aunque a la larga quizás conduzca a la consolidación de estructuras estatales, lo más probable es que a corto plazo desestabilice numerosos Estados frágiles. Resulta extraña la lógica de que para consolidar instituciones haya que disolver al Estado existente o legitimar la usurpación y el saqueo. Además no hay fronteras alternativas que resuelvan la siguiente paradoja que se planteó en el conflicto yugoslavo: “¿por qué tengo que ser una minoría en tu Estado cuando tú puedes ser una minoría en el mío?”.

La concepción liberal no es, por otra parte, menos intervencionista que la social. Puede, de hecho, serlo más y de una forma menos cohibida al relativizar la soberanía de los Estados fallidos y resaltar frente a su anar-

(35) HUSSEIN M. ADAM. “Somalia: A terrible Beauty being born?” en *Collapsed States: the Disintegration and Restoration of Legitimate Authority* (William Zartman ed.). 1995.

(36) HERBST, JEFFREY. “Responding to State Failure in Africa”, *International Security* 21:3, 1996-97; pags. 120-144.

(37) JOSEPH, RICHARD. “Correspondence. Responding to State Failure in Africa” en *International Security*, vol. 22, nº 2 otoño 1997; pag. 178.

(38) KAPLAN, ROBERT D. “*The Ends of the Earth: A Journey at the Dawn of the Twenty First Century*”. Papermac, Londres. 1997; pag. 6.

quía la responsabilidad de los Gobiernos de Estados consolidados en garantizar su propia seguridad. Para Christopher Clapham, *“el principal reto al que se enfrenta el sistema internacional no es el de restaurar Estados sino el de tratar con zonas en las que no hay Estado o en las que los Estados se han debilitado tanto que son incapaces de desempeñar lo que convencionalmente se asume que son sus funciones (...) El sistema internacional tiene una extensa experiencia en tratar con no Estados que data desde el periodo en el que eran un elemento normal de la escena mundial y muchos de los instrumentos característicos con los que lo ha hecho están reapareciendo en la actualidad”* (39). En la concepción liberal la seguridad y la defensa nacional sustituyen a la causa humanitaria como título principal de intervención. De manera significativa, en la reciente intervención en Afganistán la retórica internacionalista propia de la inmediata post-Guerra Fría ha dado paso a la de la lucha contra el terrorismo.

No es sorprendente que la concepción liberal suscite recelo en el Tercer Mundo pese a que pretenda ser más respetuosa con la libre determinación de los pueblos. En la práctica vuelve a la vieja división entre un mundo civilizado y otro anárquico regidos por normas distintas. Lo que resulta intolerable en el primero resulta comprensible en el segundo.

CONCLUSIONES: EL ESTADO FALLIDO SÍNTOMA DE UN ORDEN INTERNACIONAL EN TRANSFORMACIÓN

En las últimas décadas el Estado-nación se ha universalizado como forma política básica al tiempo que la cooperación internacional progresivamente se extiende a nuevos campos y se institucionaliza. Ambos procesos no son necesariamente coherentes y están lejos de haberse completado. La sociedad internacional contemporánea incluye Estados fallidos y organizaciones internacionales titubeantes junto a Estados y procesos de integración consolidados, reflejo del hecho de que las relaciones internacionales es una realidad política viva, contradictoria y en plena transformación. Ejemplo de ello es el Estado fallido, fruto de la confusión entre estatalidad y anarquía. Su existencia plantea un conflicto entre dos principios en los que se basa el orden internacional: el respeto a la soberanía y la salvaguardia de la seguridad.

(39) CLAPHAM, CHRISTOFER. *“Failed States and Non-States in the Modern International Order”*, documento presentado en la Conferencia sobre Estados fallidos en Florencia, 7-10 de abril del 2000.

La resolución del conflicto entre ambos principios no puede aislarse del problema concreto que supone un Estado fallido determinado. Sus perjuicios constituyen un problema práctico para sus víctimas y para el conjunto de la sociedad internacional. En la respuesta que se da ante él, argumentos propios de los paradigmas social y liberal se combinan en un mismo discurso sin aparente contradicción. En términos generales el Tercer Mundo reivindica —frente al Primer Mundo que los relativiza— tanto el principio liberal de no-ingerencia como el social de responsabilidad colectiva en el Desarrollo. El interés nacional nunca ha sido ignorado por los Gobiernos que participan en intervenciones humanitarias, de la misma forma que aquellos que intervienen unilateralmente en Estados fallidos se ven compelidos a argumentar la legalidad de sus acciones y a asumir responsabilidades por el buen gobierno de los territorios que ocupan temporalmente.

No es extraño que la contraposición entre una concepción liberal —estatalista y realista— y otra social —universalista e idealista— clara desde el punto de vista teórico, se difumine en la práctica. La realidad niega una distinción radical entre Estados y organizaciones internacionales responsables de la paz y la seguridad. En éstas, como en las conferencias diplomáticas de la que son sucesoras, el peso de las grandes potencias sigue siendo decisivo. De acuerdo con la Carta de Naciones Unidas el Consejo de Seguridad ha de decidir las medidas necesarias para salvaguardar la paz y la seguridad en las que todos los Estados miembros están obligados a contribuir. Pero, como es conocido, la misma Carta formalizó la responsabilidad cualificada de cinco grandes potencias al constituir las como miembros permanentes del Consejo. En la práctica internacional la intervención en un Estado fallido sólo resulta viable con el apoyo de las grandes potencias y de las potencias regionales, que son las que cuentan con los recursos políticos, económicos y militares para ejecutarlas y a las que se les reconoce una responsabilidad primordial por la paz y la seguridad internacional. El veto de una potencia a una determinada intervención es una realidad práctica más que procedimental, con independencia de que se formalice en el seno de una organización internacional. Manifiesta el hecho de que sin contar con ella *no es posible* intervenir. Inversamente la intervención realizada sin ella o incluso con su oposición expresa manifiesta su marginalidad o incluso puede ser prueba de *impotencia* que ponga en duda su estatus. Poder, responsabilidad y estatus son realidades íntimamente vinculadas.

Pero, por otra parte, el realismo político no puede ignorar el hecho de que la política de “los grandes” no se desarrolla en un vacío ideológico e

institucional. Los Gobiernos incluyen entre sus *intereses nacionales* la defensa de un sistema de *valores* en los que se ha de basar el orden internacional. Unos defienden la consolidación de un entorno internacional en el que la Democracia y el respeto a los derechos humanos sean la norma. Otros insisten más en el respeto a la soberanía estatal. Lo decisivo es que todos defienden ciertas visiones de lo que el mundo debe ser o, al menos, de lo que *no debe ser*. En la discusión concreta de qué hacer ante un determinado Estado fallido —debate a la vez práctico e ideológico— las negociaciones en el seno de organizaciones internacionales desempeñan un papel nada desdeñable para conciliar esas concepciones contradictorias. Sus mandatos ofrecen además la necesaria legitimidad política para la intervención al otorgar los paraguas legales que se precisan para limitar la soberanía de los Estados fallidos.

Las organizaciones internacionales ofrecen además de manera creciente unas estructuras institucionales insustituibles para que la intervención en Estados fallidos pueda hacer frente al extraordinariamente complejo cometido de combinar recursos multinacionales en la misión de sustituir a las instituciones estatales. De manera esquemática la intervención en un Estado fallido implica cuatro actividades distintas. En primer lugar, la negociación política: el acuerdo entre las fuerzas políticas locales sobre el futuro del país y el establecimiento de un sistema político legítimo. En segundo lugar, la pacificación del territorio: el desarme de las facciones, la amnistía y reinserción social de los combatientes y la restauración de unas Fuerzas de Seguridad cívicas. En tercer lugar, la Justicia a las víctimas: el retorno de refugiados y desplazados y el juicio a los autores de crímenes contra la Humanidad. Finalmente el desarrollo institucional del Estado: creación de una Administración, fortalecimiento de la sociedad civil y fundación de una economía viable. Para estas funciones el entramado institucional de organizaciones internacionales resulta irremplazable.

La postura a tomar ante un Estado fallido es, por tanto, una cuestión política práctica. La intervención en un Estado fallido afecta a la soberanía estatal y, por tanto, sólo sería lícita excepcionalmente si la anarquía que reina en su interior fuera una amenaza para la paz y la seguridad internacional. Afirmar un principio genérico de intervención resultaría contradictorio con el repudio del colonialismo. Pero ¿cuándo un conflicto interno amenaza la seguridad internacional? Éste es un concepto indeterminado cuya definición corresponde al Consejo de Seguridad o a los propios Estados en ejercicio de su derecho a la legítima defensa. La calificación de un Estado fallido concreto como amenaza para la seguridad es un jui-

cio político más que legal. Ha de tomar en cuenta no sólo la legalidad internacional sino también criterios de oportunidad y prudencia política; juicios éticos y valoraciones estratégicas; la opinión mundial y la opinión pública interna; los recursos nacionales y las responsabilidades internacionales; en suma, consideraciones esencialmente políticas pero también por ello valoraciones de contenido ético.

La existencia de Estados fallidos nos recuerda en definitiva que las relaciones internacionales se desarrollan en un mundo imperfecto caracterizado tanto por la interacción de las grandes potencias como por los más modestos intentos, desgraciadamente en ocasiones frustrados, de consolidar estructuras estatales en condiciones adversas.

BIBLIOGRAFÍA

- CAPLAN, RICHARD (2002). "A New Trusteeship? The International Administration of War-Torn Territories" *Adelphi Paper* 341.
- CLAPHAM, CHRISTOFER (1996). *Africa and the International System. The Politics of State Survival* (CUP).
- DE RIVERO, OSWALDO (2001). *The Myth of Development: The Non-Viable Economies of the 21st Century*. Londres & Nueva York. Zed Books.
- HOLSTI KAVELI, J. (1996). *The State, the War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- JACKSON, ROBERT (1990). *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*, Cambridge. Cambridge University Press.
- KALDOR, MARY (2001). *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Tusquets Editores, Barcelona.
- KAPLAN, ROBERT (1994). "The Coming Anarchy" en *The Atlantic Monthly*, febrero 1994.
- RENO, WILLIAM (1998). *Warlord Politics and African States* Boulder, Lynne Rienner.
- SHEARER, DAVID (1998). "Private Armies and Military Intervention" en *Adelphi Paper*, n.º 316, febrero 1998.
- ZARTMAN, I. WILLIAM ed. (1995). *Collapsed States The Disintegration and Restoration of Legitimate Authorities*. Boulder, CO: Lynne Rienner.