
LOS ESTADOS FALLIDOS - ESTADOS DESESTRUCTURADOS: UNA AMENAZA A LA SEGURIDAD INTERNACIONAL O UN PRETEXTO PARA LA INJERENCIA DE LAS GRANDES POTENCIAS*

JUAN EDUARDO MENDOZA PINTO**

This document intends to analyse a reality which, as it can be appreciated, is not a new one, but that after the september 11th 2001 attack, has been of particular concern for the great powers. Since a failed state is considered as a potential threat to security and stability in the region to which it belongs, it specially affects the neighbour countries. However, categorization of the failed states has also generated certain controversies regarding the interference of great powers and their real intentions. For this reason, before establishing the scope and the study of the cases, which can be performed, it is thought to be fundamental to take as a starting point a clear conceptualization of what being a failed state implies, as well as other existing categories, opening the possibility to adapt other concepts that can explain the crises of the states in a more precise manner.

INTRODUCCIÓN

El tema de los Estados Fallidos puede ser analizado desde dos perspectivas: primero, desde una dimensión académica para referirse a las causas que los generan; y, segundo, desde las dimensiones humanitarias, política y de seguridad; centrándose en los efectos. A la hora de proponer soluciones, ninguna de las dos perspectivas puede ser ignorada.

LA DIMENSIÓN ACADÉMICA

Desde hace años, la comunidad académica debate el tema de la debilidad de algunos Estados creados tras el fin del colonialismo. El análisis de estos procesos, que se presenta en casi todos los Estados africanos, ha llevado a definiciones tempranas, tales como "Cuasi-Estados" (Robert Jackson), Estados-sombra (William Reno), Estados incompletos (J.F. Bayart) o en proceso de formación (Claude Ake).¹

* Ponencia presentada en Primera Jornada de la Cátedra Manuel Bulnes. "Áreas Sin Ley, Espacios Vacíos, Estados Débiles". 4 y 5 de agosto de 2004. USACH-Instituto de Estudios Avanzado.

** Analista Político del Dpto. de Asuntos Internacionales del Ejército de Chile. Dirección de Operaciones del Ejército. Es Licenciado en Historia y Geografía, Universidad de Concepción. Magíster en Historia de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y Magíster en Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Actualmente, es Doctorado de Estudios Americanos, mención Estudios Internacionales, de la Universidad de Santiago de Chile.

1 La producción intelectual de estos autores gira fundamentalmente en el estudio del caso en África, como se observa en sus obras: Jackson, Robert: Quasi-states sovereignty, international relations and the third world. Cambridge University Press. 1990. Reno, Williams, Warlord Politics and African States, Lynne Rienner Publishers, 1998, Bayart, Jean-François: "L'Etat en Afrique: la politique du ventre", Editions Fayard, 1989. Ake, Claude: Social Science as Imperialism The Theory of Political Development, Ibadan University Press, 1982.

Estos estudios ponen el énfasis en los aspectos históricos, en las raíces étnicas de cada fenómeno y son precursores a la hora de buscar propuestas válidas para los casos de Estado Fallido, ya que, como nos daremos cuenta, no hay recetas fáciles ni universales para estos casos.

PRECISIÓN SOBRE UN CONCEPTO NO TAN NUEVO

El concepto de Estado Fallido es de carácter teórico, utilizado hace más de una década en los ámbitos académicos de la historia y de la ciencia política,² y estaba principalmente vinculado con las intervenciones humanitarias, en el amplio marco del derecho o deber de injerencia, asociados con los procesos políticos en Asia, África y Oceanía.

Será a partir del 11 de septiembre del 2001 que los Estados Fallidos pasan a tener una mayor relevancia en las relaciones internacionales, al ser considerados un elemento constitutivo de la nueva estrategia de seguridad de Estados Unidos, en la guerra contra el terrorismo global, explicitado en **The National Security Strategy of the United States of America**, NSS, septiembre 2002, donde se señala que, junto al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, una de las principales amenazas a la seguridad de EE.UU., es la existencia de los llamados Estados Fallidos o Failed States, los cuales se definen como aquellos que carecen de democracia representativa y de libertad de comercio; ya que pueden albergar en su territorio a células terroristas o desarrollar tecnologías catastróficas (Por Ej., armas de destrucción masiva, nucleares, químicas, biológicas).³ No deja de ser controversial y polémica la definición “política” de los Estados Fallidos o Failed States, atribuida a la doctrina de la anticipación de la Administración Bush, que ha justificado la intervención internacional en aquellos estados forajidos “rogue state”, que han sido acusados, por la Casa Blanca, de ser una amenaza a la seguridad internacional.

Desde entonces, el uso del concepto Estado Fallido se ha exportado al resto del mundo, bajo distintas connotaciones e interpretaciones. Al idioma español se ha traducido de formas bastante diversas y no siempre muy precisas. Tal vez por razones de proximidad fonética la traducción que más abunda es la de “Estados Fallidos”, pero ésta tiene el gran inconveniente de ser rígida, poco flexible y de utilizarse indistintamente para traducir dos términos en inglés Failed States y Failing State, en una sola palabra al español.⁴ Lo mismo ocurre con otros conceptos

2 El concepto de Estado Fallido nace hacia 1993, en vinculación con el supuesto derecho o deber de la intervención humanitaria, en el amplio marco del derecho de injerencia y la seguridad humana. En Helman, Gerald B. & Ratner, Steven R.: *Saving Failed States*, Foreign Policy, Winter 1993, N° 89, pp. 3-21.

3 The National Security Strategy of the United States of America, september 2002, Capítulo I.

4 El término en inglés, Failed States, se puede traducir al español como Estado Desestructurado; en el caso de otros idiomas, como el francés, se traduce como de État Déstructuré. En tanto, el término Failing States, se puede traducir al español como Estado en proceso de desestructuración. En el caso del idioma francés, se utilizan los conceptos de État en cours de déstructuration.

similares, como “Estados fracasados” o “Estados colapsados”, que presentan los mismos inconvenientes.

Estos dos conceptos, Failed States y Failing State, que aparecen con cierta frecuencia en los análisis políticos y estratégicos, representan distintos estadios en un proceso de desintegración de las estructuras estatales. Ahora bien, no todas las traducciones hacen tabla rasa del matiz diferencial y algunas sí distinguen claramente las dos fases del proceso. Tal es el caso de las basadas en los conceptos de “desintegración” o “desestructuración”, donde el primero hace referencia a algo que desaparece y el segundo término se refiere a algo que deja de tener un orden dentro de una estructura. Hablar de Estados en proceso de desintegración/desestructuración y Estados desintegrados/desestructurados” refleja mejor –a nuestro parecer– los distintos matices de la terminología inglesa. A esto se añade el hecho de que estas fórmulas ya aparecen en fuentes institucionales, como son el Comité Internacional de la Cruz Roja o la UNESCO.

Hecha esta aclaración, proponemos circunscribir el concepto de Estados Fallidos, en aquellos países donde ya no existe el Estado y el de **Estados Desestructurados**, en los casos de aquellos donde todavía existe un Estado, por lo general, suelen encontrarse en estado de guerra interna, pero donde el gobierno, aunque deslegitimado, mantiene el reconocimiento internacional y el control efectivo sobre la capital, constituyéndose estos elementos en los pilares de la remanencia estatal, con lo cual existe un primer dilema entre la legitimidad y el reconocimiento internacional de esos Estados y la compleja situación que vive la población dentro del Estado.

¿Cuál debiera ser la conducta de la comunidad internacional ante la existencia de este tipo de Estados? ¿Indiferencia o intervención? Al menos debiera considerarse que éstos son una realidad con la cual el sistema internacional va a tener que convivir por largo tiempo, y que la mayoría de los autores internaciona- listas concuerdan en conferirles un grado de incertidumbre que puede afectar a la seguridad internacional.

El interés por los Estados Fallidos y su relación con las amenazas a la Seguridad Internacional fue planteado pos 11 de septiembre 2001. En un discurso a un año de este hecho, el Ministro de Asuntos Exteriores del Reino Unido, Jack Straw, ante las Naciones Unidas, agrupó los grandes desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional en tres grandes categorías: el terrorismo, las armas de destrucción masiva y los Failing States. Estos países son aquellos donde “el Estado de Derecho se ha quebrado y la población debe vivir bajo la ley del más fuerte, sin seguridad ni libertad personal”.⁵

5 Statement to the General Assembly by the Rt. Hon. Mr. Jack Straw, MP, Secretary of State for Foreign and Commonwealth Office Affairs, 14 september 2002.

A primera vista, existe coincidencia en cuanto a las amenazas mundiales con el National Security Strategy, NSS, de Estados Unidos. Sin embargo, Straw se refiere a los Failing States, es decir, aquellos en proceso de desestructuración, mientras que la NSS hace mención a los Failed State, aquellos ya desestructurados, aspecto que no se aprecia cuando se traduce en forma genérica como Estados Fallidos.

La definición de Estados Desestructurados o en proceso de desestructuración, hace referencia a intensidades distintas. En el caso del Estado Desestructurado o Failed State, tiene una connotación jurídica, política y sociológica bien definida.

Desde un punto de vista jurídico, se entiende por failed state aquel país que, si bien “conserva su capacidad jurídica, en términos prácticos ha perdido su habilidad para ejercerla”.⁶

En el aspecto político, en el Failed State se produce “el colapso interno, el desmoronamiento total o casi total de las estructuras que garantizan la ley y el orden”.

En el aspecto funcional, se observa “la ausencia de órganos capaces, por un lado, de representar al Estado en el ámbito internacional y, por otro, de recibir influencias del mundo exterior”.

Desde el punto de vista sociológico, los Failed States se caracterizan por dos fenómenos:

El primero de ellos es el colapso del núcleo del gobierno, lo que Max Weber acertadamente definía como el “monopolio del poder”. En tales Estados, la policía, el poder judicial y otros órganos que sirven para mantener la ley y el orden, o bien han dejado de existir, o ya no tienen la capacidad de funcionar; como asimismo en muchos casos se usan para fines diferentes a aquellos para los que se crearon.

La segunda característica típica es el salvajismo y la intensidad de la violencia empleada. “Un Estado Fallido es aquel donde las fuerzas sociales y los grupos humanos retornan a un estadio de desarrollo político y social preestatal –de tribu o grupo étnico–”.⁷ Casos conocidos son los de Ruanda, Liberia, Costa de Marfil, Sierra Leona, etc.

6 THÜRER, Daniel: El Estado Desestructurado y el derecho internacional. En *Revista Internacional de la Cruz Roja* N° 836, pp 731-760.

7 QUINTEIRO Castromil, Raquel: Estados fallidos: unha ameaza á seguridade internacional? En Canal Mundo, (27/04/2004).

En resumen, entenderemos por Estado Desestructurado al Estado que es incapaz de retener el monopolio legítimo de la fuerza, asegurar el cumplimiento de la ley en todo su territorio y proveer a la población de los beneficios mínimos que justifican la cesión de poder, según la idea del contrato social. Los contenidos de este beneficio mínimo han variado a lo largo de los siglos, pero hoy podríamos sintetizarlos en seguridad, salud, educación y servicios públicos.

PARÁMETROS TEÓRICOS DEL ESTADO DESESTRUCTURADO (FAILED STATE)

Tanto en el concepto como en la práctica, el “Estado Desestructurado” no es unívoco ni homogéneo; existen grados y matices, tantos como países en precaria condición puedan identificarse con este concepto.

Desde la perspectiva de uno de los especialistas en este tema, Robert Rotberg,⁸ los Estados fueron creados para proveer “bienes políticos” a sus ciudadanos: seguridad, salud, educación, oportunidad económica, protección ambiental, un marco legal de orden, un sistema judicial que lo administre e infraestructura básica.

Un failed state es, entonces, aquel incapaz de llevar a cabo esas funciones, presenciándose en su interior una situación con las siguientes 10 características:

1. Se presenta un estado de conflicto; hay descontento y peligro; la violencia es prolongada y en contra del gobierno, por lo que se configura una guerra interna y total.
2. El enfrentamiento se da, usualmente, por rivalidades étnicas, religiosas, culturales y por la avaricia sobre el control de determinados recursos.
3. Hay un severo deterioro en el estándar de vida de la gente y en la infraestructura del país.
4. No hay control de las fronteras y, en general, hay amplias zonas del país que exceden el control del poder central, que frecuentemente controla poco más que la ciudad capital y alguna región en particular.
5. En general, estos estados persiguen a sus propios ciudadanos. La corrupción masiva es parte constitutiva de ellos.
6. Se denota un marcado crecimiento de la violencia criminal, con bandas y mafias dominando las calles, contexto en el que el gobierno central también se convierte en criminal.

8 ROTBERG, Robert: Failed States in a World of Terror, *Foreign Affairs*, New York., Jul/Aug 2002, p.127 y The New Nature of Nation-State Failure, *The Washington Quarterly*, Summer 2002, pp. 85-96.

7. Estos Estados dejan de proveer el bienestar mínimo a sus ciudadanos, quienes recurren a actores no estatales para la provisión de seguridad, educación y justicia: los mercenarios.
8. Las instituciones son débiles, funcionando básicamente el poder ejecutivo, que domina al judicial y, en caso de que exista, al legislativo.
9. En la economía todos los índices caen, la economía “del mercado negro” y el contrabando florecen, la inflación escala y la moneda nacional es despreciada.
10. Como consecuencia de estos procesos la legitimidad del Estado, además de la del gobierno, es cuestionada, traspasándose la legitimación al líder del clan o grupo. Aparecen los llamados “señores de la guerra”.

Sin embargo, no todos los Estados que reúnen algunas de las condiciones que acabamos de resumir se convierten en Estados Fallidos o Desestructurados. Aquellos que exhiben algunas de las características de los Estados Fallidos, pero que no llegan a serlo, pueden ser calificados como Estados en procesos de desestructuración, si bien las fronteras entre ellos son difusas y no responden a criterios matemáticos.

Los Estados en proceso de desestructuración, son aquellos que presentan una situación de inestabilidad crónica y son considerados en el concierto de naciones como Estados “débiles” (weak states, en inglés y état affaibli, en francés). En ellos se cumplen algunas de las condiciones arriba enumeradas, pero la maquinaria estatal aún mantiene una semblanza de funcionamiento (que varía en cada caso en particular). Las condiciones de vida de los ciudadanos distan de ser ideales, pero los servicios básicos son prestados por el Estado, aunque con serias deficiencias. Existen elementos propios de las actividades de la criminalidad organizada y la corrupción; los índices de violencia son elevados pero el Estado aún se esfuerza, con éxito variable, en combatirlos.

Dentro de los trabajos académicos identificados sobre estos Estados, resulta notable la afinidad del marco analítico con la descripción de situaciones propias de sociedades tribales o plurales, especialmente africanas. Si bien el Estado Fallido, en tanto amenaza, no es exclusivo de dichas geografías, las posibilidades de que se generen en América Latina Estados Fallidos cercanos a los prototípicos como Sierra Leona o Somalia, no son aún muy visibles. Con la excepción de Haití, durante las crisis de 1994 y 2004, en nuestro hemisferio son más comunes la existencia de estados débiles o inestables que, considerando los parámetros de este análisis, podrían clasificarse dentro de los estados en proceso de desestructuración.

Remitiéndonos a la gradualidad que maneja Rotberg, que diferencia entre Estados débiles en proceso de desestructuración (Failing States), podríamos iden-

tificar herramientas metodológicas apropiadas para ser utilizadas en el escenario hemisférico. La primera de ellas es el concepto de Estado débil, aplicable a varios casos regionales, con problemas de gobernabilidad o crisis de Estado.

Sin embargo, se considera que no es posible conformarse sólo con adaptar conceptos –a veces forzándolos a nuestra realidad– y que se pueden identificar y construir nuevas categorías no contempladas en los análisis sobre la materia y que podrían ilustrar mejor algunas realidades peculiares del hemisferio.

La categoría *Failing States*, propuesta por Rotberg, sería la fase precursora del fracaso total (*true failure*). Como ejemplos de *Failing State*, Rotberg señala “un amplio abanico de países con regímenes débiles, aunque no abiertamente inoperantes, como Pakistán, Georgia, Albania, Yemen, Nigeria e Indonesia”; y como *Failed States* se encontrarían Afganistán, Somalia, la República Democrática del Congo y Sudán.⁹

Para el caso de Sudamérica otros estudios han señalado como ejemplos de Estados débiles o en vías de fracasar, principalmente a los países andinos. Un informe del 2002, denominado *Andes 2020*, elaborado por el Consejo de Relaciones Exteriores de Estados Unidos –el *Council on Foreign Relations*– advirtió que tres países andinos –Colombia, Venezuela y Ecuador– se encuentran en grave peligro de convertirse en el futuro en un “Estado Fallido”.

En este informe nada se mencionaba sobre Bolivia, pues su frágil estabilidad estallaría en las crisis de febrero y octubre del año 2003. Actualmente, los indicios respecto de su escasa recuperación económica hacen que para algunos autores Bolivia sea un serio candidato a entrar en la categoría de Estados Fallidos o, al menos, dentro de los llamados Estados en proceso de desestructuración.

Para algunos analistas internacionales, como el periodista Andrés Oppenheimer, de tendencia neoliberal,¹⁰ la situación de Bolivia, Perú y Ecuador, constituyen casos de Estados débiles e inestables que requieren de la urgente preocupación y apoyo de EE.UU. “El gobierno de Estados Unidos comete un error al concentrarse únicamente en los ‘Estados fracasados’, como Afganistán, Somalia y Haití, y olvidar que hay ‘Estados débiles’, como Bolivia, que pueden estallar en cualquier momento. Se trata de una distinción que no había sido hecha con claridad anteriormente en Washington, y que podría ayudar a poner más atención en ayudar a prevenir futuras crisis”.¹¹ Las opiniones del llamado Informe Oppenheimer, coinciden con la ONG Centro de Desarrollo Global, en el sentido de que siempre será preferible prevenir que se llegue a un estado de fracaso total, a reconstruir a estos Estados después del colapso.

9 ROTBERG, Robert: *Failed States in a World of Terror*, *Foreign Affairs*, July/August 2002.

10 Andrés Oppenheimer es periodista y columnista de *The Miami Herald*.

11 OPPENHEIMER, Andrés. La amenaza de los “estados débiles” *The Miami Herald*, 10 de Junio 2004.

Una visión más pesimista sobre dicho asunto tiene el analista político Mark Falcoff, vinculado a grupos neoconservadores,¹² para quien “Bolivia vive sus últimos días”. Advierte sobre los peligros de fragmentación que enfrenta, y sostiene que es posible que Carlos Mesa sea el último presidente de Bolivia tal como la conocemos. Su eventual fragmentación territorial derivaría en áreas donde los grupos radicales, los narcotraficantes y la guerrilla, impondrían su propia ley.

Sin compartir del todo las expresiones catastróficas de Falcoff, se debe reconocer como un hecho que estos Estados Fallidos o débiles dejaron de ser sólo asuntos internos de determinados países, pasando a ser un problema internacional, debido al potencial que tienen para desestabilizar el sistema internacional. Basta apreciar que en el entorno de los Estados Fallidos se ha desplazado, en los últimos años, gran parte de la conflictividad internacional; así lo prueban los casos de Yugoslavia, Congo, Ruanda, Afganistán, etc., por lo que la aparición de un Estado Fallido en la región podría originar consecuencias lamentables, como el retorno de los conflictos interestatales considerados superados.

Por cierto que la posibilidad de la aparición de un Estado Fallido en la región es motivo de preocupación, ya que es común que éstos constituyan focos de conflictos que pueden provocar la inestabilidad de una zona. Es por ello que la acción internacional en forma preventiva puede ser la mejor alternativa para evitar males mayores. Un ejemplo de ello es la situación de Haití que provocó una rápida reacción de parte de los países de la región.

Sin la capacidad de respuesta de la comunidad internacional, la situación en Haití habría presumiblemente derivado a un guerra civil y un desastre humanitario. Sin embargo, la sola respuesta militar no es suficiente para enfrentar esta amenaza. Para pasar a la fase de consolidación es necesario iniciar labores de reconstrucción del Estado a través de la intervención de otros medios y herramientas que fortalezcan las instituciones políticas, económicas y sociales.

DIMENSIÓN: POLÍTICA, SEGURIDAD Y DE AYUDA HUMANITARIA

LA PREOCUPACIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL FRENTE A LOS ESTADOS DÉBILES O FALLIDOS

Luego del transitorio optimismo Posguerra Fría, comenzó a visualizarse que las amenazas al orden internacional no provendrían de los estados fuertes y expansivos, como era el Imperio de la URSS, sino de los Estados excesivamente débiles y vulnerables.

¹² Mark Falcoff, es analista y especialista en asuntos americanos, del American Enterprise Institute, autor del artículo *The Last Days of Bolivia* (24 de mayo de 2004).

Los desastres humanitarios, potenciados por el llamado “efecto CNN”, obligaban a respuestas rápidas e incompatibles con los términos de soberanía absoluta de los Estados. Surgen las intervenciones humanitarias que, en su sentido más amplio, autorizan la intervención armada de un Estado en el territorio de otro Estado, para poner término a las violaciones graves y masivas de los derechos humanos.

Es, precisamente, en casos de abusos manifiestos como los ocurridos en la ex Yugoslavia, con las limpiezas étnicas de los serbios o los actos de genocidio en Ruanda, Sierra Leona o el Congo, donde las organizaciones humanitarias han levantado la voz por el derecho y el deber de injerencia. De ahí surgió, por cierto, el famoso debate acerca del “derecho de injerencia”.

Paralelamente se reconocen la existencia de Estados Fallidos, concepto que junto al de seguridad humana constituyeron el puente conceptual entre el principio de soberanía de los estados y la injerencia internacional.

De tal forma que el Estado que no es capaz de cumplir sus funciones mínimas en el plano doméstico (monopolio legítimo de la fuerza, seguridad jurídica, servicios básicos, derechos humanos), no goza de un reconocimiento internacional en términos absolutos.

Los Estados Fallidos pasaron a ser un problema internacional, por el potencial que tienen para desestabilizar dicho sistema. Al entorno de los Estados fallidos se ha desplazado en los últimos años gran parte de la conflictividad internacional, como prueban los casos de Yugoslavia, Congo, Ruanda y Afganistán.

La proliferación de estallido de conflictos étnicos en los Balcanes, África y el Asia Central, puso fin al optimismo inicial de los años noventa, durante la temprana Posguerra Fría. La situación de los Estados pluriétnicos, en el cual el Estado ya no retenía el monopolio de la fuerza porque su legitimidad era disputada por actores subnacionales, los cuales reclamaban su total independencia, fue visualizada desde ciertos círculos como una seria amenaza a la estabilidad del sistema internacional, definido en los términos westfalianos.

La generalización de Estados Fallidos significaba abrir la caja de Pandora a un mundo incierto. Es en este contexto que se impone una propuesta conservadora, que revalida al Estado sustentable como garante del orden e impulsa la revisión de los recortes a la ayuda internacional que siguió a la caída del Muro de Berlín.

Pese a la nefasta experiencia en Somalia, por parte de las tropas de EE.UU., donde se cuestionaron las intervenciones militares en este tipo de Estados Fallidos, el espíritu de la cuestión humanitaria predominó en el tratamiento del Estado Fa-

llido hasta septiembre 11. Robert Rotberg afirma que "...desde septiembre 11, la amenaza del terrorismo ha otorgado al problema de los Estados-nación fallidos una inmediatez e importancia que trasciende la anterior dimensión humanitaria".¹³ Agrega luego que "prevenir a los Estados del fracaso, y resucitar a aquellos que fallan, son entonces imperativos morales y estratégicos".¹⁴ Una propuesta que sugiere un profundo giro para la política exterior norteamericana, ya que mientras la administración demócrata había sostenido una clara preocupación humanitaria, el nuevo gobierno había definido sus intereses vitales en términos muy estrechos¹⁵ hasta septiembre del 2001.

LAS GRANDES POTENCIAS FRENTE A ESTA AMENAZA: DOS LÍNEAS A TENER EN CUENTA

Por un lado, si en lugar de señalar que el Estado está en crisis, reconocemos que el Estado ha asegurado estabilidad al sistema internacional, lo lógico es que debamos fortalecerlo. Pero, dada la naturaleza absolutamente novedosa de la amenaza, no es claro respecto a si se cuenta aún con herramientas políticas, económicas y sociales, capaces de dar respuesta a los nuevos procesos o desafíos de construir Estados.

Al respecto, el reciente libro de Francis Fukuyama, "La construcción de Estados. Gobernabilidad y orden mundial en el siglo XXI", señala que desde el final de la Guerra Fría, los Estados Fallidos se han convertido en el más grave problema para el orden internacional. "Los Estados Fallidos conculcan los derechos humanos, provocan desastres humanitarios, causan oleadas masivas de inmigrantes y atacan a sus vecinos. Después del 11-S, también quedó claro que protegen a terroristas internacionales que pueden ocasionar daños significativos a Estados Unidos y otros países desarrollados".¹⁶

Sostiene el autor que desde el fin de la Guerra Fría un conjunto de Estados Fallidos o débiles, que van desde los Balcanes a través del Cáucaso hasta el Medio Oriente, el centro y el sur de Asia, muestran esta amenaza creciente, por lo que el desafío de EE.UU. será reconstruir sociedades abatidas por conflictos internos o devastadas por la guerra, a fin de evitar que se transformen en zonas abonadas para el terrorismo. Ello será clave como un integrante más del poder nacional, tan importante como la capacidad de desplegar fuerzas militares convencionales para mantener el orden mundial.

13 ROTBERG, Robert: Failed States in a World of Terror, *Foreign Affairs*, New York., Jul/Aug 2002, p.127.

14 *Ibidem*.

15 "U.S. leadership on preventive aid, peacemaking and post conflict reconstruction in failing and failed states is unlikely for the next four years", afirmaban Rachel y Michael STOHL en *The Failed and Failing State and the Bush Administration: Paradoxes and Perils*, Center for Defense Information, 2001.

16 FUKUYAMA, Francis: *La construcción de Estados. Gobernabilidad y orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, SA. Barcelona, 2004, p.140.

Una segunda línea definida es que estos procesos de debilitamiento del Estado deben y pueden ser resueltos por la asistencia externa. Inversiones en salud, educación, infraestructura y “liderazgos positivos”, “no necesariamente democráticos”, pueden sacar a los Estados débiles de su camino inexorable hacia el colapso. Sin embargo, en la visión de Susan Woodward,¹⁷ así como el corte en la asistencia externa a países débiles precipitó estos procesos, la reinstalación de un programa sistemático de ayuda internacional puede evitar que los Estados “fallen” o colapsen, pero al costo de la pervivencia del sistema y de una estabilidad artificial.

La situación de los Estados débiles y fallidos demanda de la comunidad internacional, además de asistencia, altas dosis de audacia para encontrar soluciones novedosas y menos estructuradas que las planteadas hoy en día.

Por otro lado, no se puede soslayar la dimensión política que el concepto ha adquirido, lo que lo predispone a un uso no menos político. Ser considerado hoy Estado Fallido puede resultar incluso conveniente para algunos actores que se benefician con la ayuda externa pero, en términos de margen de maniobra, hay mucho para perder.

Es cierto, asimismo, que no hay soluciones profundas e inmediatas para revertir la pobreza estructural de los países periféricos, este objetivo ha sido una de las líneas sustanciales enunciadas por la administración Bush, para ayudar a los estados débiles. Pero este pronunciamiento encierra más voluntarismo que compromiso, como demuestran las acciones concretas de su primera administración.

Para EE.UU., como se pudo apreciar, el establecimiento de zonas grises, donde no exista control estatal, permite que organizaciones terroristas utilicen áreas sin ley para operar en contra de sus intereses, mientras que, para los críticos de la conducta internacional de EE.UU., las intervenciones militares en estos lugares serían sólo un pretexto que justifica una política imperial.

Es así como desde la perspectiva de los contrarios a la hegemonía de EE.UU., como Noam Chomsky, se advierte una preocupación sobre el llamado “Nuevo Orden Mundial”, en el que se fortalecería el unipolarismo militar y su control sobre los medios de comunicación masiva a nivel global. Sus corporaciones económicas y financieras consolidarían su predominio en todo el mundo. La protección de su interés nacional, conllevaría la aplicación extraterritorial de su derecho doméstico.

Como señala Noam Chomsky: “Dentro de la nueva doctrina estadounidense, es necesario que el blanco a que apunta Estados Unidos responda a varios

17 WOODWARD, Susan: Failed States: warlordism and “tribal” warfare, en *Naval War College Review*, Spring '99, Vol. 52, Issue 2, p.55.

criterios. Debe ser indefenso, suficientemente importante como para justificar que suscite preocupación y aparecer no sólo como una amenaza vital sino también como el mal absoluto”.¹⁸

De lo señalado por el autor, se deduce que la principal causa de la injerencia internacional de Estados Unidos obedecería a razones imperiales, dada su supremacía militar, lanza una iniciativa de guerra integral para sojuzgar a los Estados Fallidos; para dominar a los Estados forajidos o **rogue states**; para exterminar a los focos terroristas islámicos, conexos y colaterales; y para extender su hegemonía a través de todo el planeta, usando estas clasificaciones de los Estados y la intervención humanitaria como mero pretexto, donde la causa real sería la dominación de zonas geoestratégicas y de recursos naturales, como el gas natural, petróleo, recursos hídricos (reservas de agua en la zona de la triple frontera), biodiversidad, grandes bosques amazónicos. Estas son algunas interrogantes sobre las causas verdaderas de la injerencia.

REFLEXIONES FINALES

El estudio de los Estados Fallidos ha cobrado una mayor relevancia en los análisis políticos y estratégicos. El concepto de Estado Fallido, inicialmente, estuvo vinculado con las intervenciones humanitarias, pero hoy se constituye en un elemento central en la estrategia de seguridad de las grandes potencias.

El principal obstáculo conceptual ha sido que se ha reducido en el concepto de Estados Fallidos, dos términos anglosajones que Failed State y Failing State, en el primero, el Estado ha colapsado, mientras que en el segundo caso, permanece una estructura estatal que aunque en decadencia, puede mantenerse en el tiempo bajo condiciones mínimas.

En este sentido, las condiciones propuestas por Rotberg darían lugar a un Estado Fallido (Failed State), pero en los casos de presentar algunas de estas características, se debe considerar como un Estado en proceso de desestructuración.

Para el caso de América Latina, con la excepción de Haití, los países que han sido propuestos por sus recientes estallidos de violencia social, como es el caso de Bolivia y Ecuador, se encontrarían dentro de la segunda categorización.

El decir que un Estado falla o está fallando en alguna de sus funciones fundamentales, es similar a darse cuenta de que un instrumento está averiado y es inservible, por lo que suena hostil. En la práctica, la totalidad de los Estados registran fallas de variado tipo, que crean tensiones disfuncionales en su actividad hacia

18 CHOMSKY, Noam: El mejor de los mundos, según Washington. *Le Monde Diplomatique*, agosto 2003.

dentro o hacia fuera, o en ambos sentidos. Esas fallas pueden originarse en problemas políticos, sociales o económicos, pero, en todos los casos, han de alcanzar un nivel de gravedad crítico en el plano político para poder incluirlos en la categoría que en este trabajo se analiza.

Aunque en el orden jurídico-político el concepto de Estado es claro, el de Estado Fallido no es de fácil ajuste en el nuevo orden mundial. Por ello, se recomienda la aplicación de nuevos conceptos como Estados Desestructurados o en procesos de desestructuración, que grafica mejor la situación de estos estados.

Hablar de las fallas del Estado es hablar de las disfunciones de sus instituciones, y las instituciones fallan cuando se enfrentan a una disidencia que les impide alcanzar su pleno grado de eficacia. Cualquier forma de disidencia interna resta eficacia al funcionamiento del conjunto del Estado.

Los Estados tienen, en mayor o menor grado, alguna debilidad institucional. Ni siquiera los más consolidados agentes del sistema internacional gozan de un consenso sobre su legitimidad, otorgado por el ciento por ciento de su población. Sin embargo, intuitivamente podemos distinguir entre Estados fuertes, eficaces y seguros, de aquellos que son más débiles, fallidos o en proceso de desestructuración. **La expresión integral del Estado Fallido es el Estado sin ley, esto es, aquel en el que las instituciones han dejado de funcionar para todos y en todo momento.**

INJERENCIA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

La comunidad internacional ha adoptado ya una postura en los casos de África y Asia, donde se han registrados desastres humanitarios, esto es el desarrollo del derecho de injerencia.

La conducta internacional, con los Estados Fallidos, se puede resumir que fluctúa entre la asistencia humanitaria y la intervención de fuerzas de estabilización, pero hasta la fecha ninguna de las dos ha logrado directamente revertir la situación de un Estado Fallido. Para ello es necesario poner atención a otros elementos políticos, económicos y sociales, que contribuyan directamente en la reconstrucción del Estado.

Desde el inicio de los noventa hasta el 11 de septiembre del 2001, hemos visto conflictos regionales provocados por los coletazos de Estados inestables. Ello trajo como consecuencia el crecimiento exponencial de las operaciones de imposición de la paz, mantenimiento de la paz e intervenciones humanitarias, con participación de fuerzas militares y policiales, así como la de organizaciones asistenciales de todo tipo, en Bosnia-Herzegovina, Kosovo, antigua República Yugoslava de Macedonia, la región de los Grandes Lagos africanos, Congo, Liberia, costa oeste

de África, Timor Oriental, etc., bajo el liderazgo de un conjunto de instituciones multinacionales, **como la Unión Europea, la OTAN, o generalmente llevadas a cabo bajo los auspicios nominales o directos de las Naciones Unidas.**

Podemos concluir que, en ese periodo, los problemas planteados por los Estados Fallidos o débiles se contemplaban dentro de marcos estancos, no interconectados unos con otros y, por tanto, como de interés regional o local para los Estados vecinos. Pero hoy, eso ya no es así.

Lo acaecido el 11 de septiembre de 2001 nos enseñó que grupos terroristas amparados en estados débiles, como Afganistán, pueden representar un peligro tan grande como los estados poderosos. Como no podía ser de otra manera, después del 11-S se registra un alto grado de consenso entre las grandes potencias para impedir las peores consecuencias del fracaso de los Estados Fallidos. Una prueba de ello es la alianza, expresa o tácita, para combatir el terrorismo internacional, y la indiferencia o satisfacción de la comunidad internacional ante la caída del régimen talibán de Afganistán.

Para la comunidad internacional el desafío que estos “Estados Fallidos” presentan es doble. Dan lugar a enormes sufrimientos de sus poblaciones al provocar desplazamientos de millones de refugiados, hambrunas y múltiples violaciones de derechos humanos. Hacia el exterior, expulsan a parte de su población creando grandes problemas en los países vecinos y generando inestabilidad en la región de la cual son parte. En la República Democrática del Congo se da actualmente una guerra en la que participan ocho estados vecinos, dando lugar a lo que algunos han llamado la “Primera Guerra Mundial africana”.

Y el vacío que genera la ausencia de una autoridad política estable es fácilmente aprovechado por grupos terroristas, que ven en estos Estados una base ideal de operaciones. No es casualidad que tanto Osama Bin Laden como Carlos (el terrorista venezolano) hayan considerado que Sudán, uno de los países más pobre de África, era un buen lugar para establecerse.

Ello no significa que la pobreza haga que los pobres se conviertan en terroristas y asesinos. Pero la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción pueden hacer que los estados débiles sean más vulnerables a las redes terroristas y a los carteles de narcotraficantes.

El problema no radica en la existencia de lugares caóticos en que no impere la ley y el orden. Ellos siempre han existido en el mundo. Lo que ocurre es que en un mundo globalizado, ellos pueden fácilmente convertirse en plataformas de ataque en contra de otros Estados a miles de kilómetros de distancia, que es exactamente lo que ha ocurrido con Afganistán y la organización Al Qaeda. Esta es la causa o el pretexto de la importancia de los Estados Fallidos, en el sistema internacional.

BIBLIOGRAFÍA

1. CHOMSKY, Noam. *Estados Canallas, el imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*. Editorial Paidós, Barcelona, España, 2001.
2. CIRINO, Julio y ELIZONDO, Silvana. "Lawless and failed status: giving a name to the new threats". Building Regional Security in the Western Hemisphere, Miami, March 2-4, Conference Paper.
3. CIRINO, Julio y ELIZONDO, Silvana. Estados Fallidos y Seguridad Nacional. Una perspectiva desde el Cono Sur. Documento de Trabajo del Centro de Estudios Hemisféricos Alexis de Tocqueville.
4. DELMAS, Philippe. *El Brillante Porvenir de la Guerra*. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1996.
5. ENRÍQUEZ, Juan. Too Many Flags. *Foreign Policy* N°116, 1999.
6. FALCOFF, Mark: The Last Days of Bolivia? American Enterprise Institute, publicado el 24 de mayo de 2004.
7. FUKUYAMA, Francis: *La construcción de Estados. Gobernabilidad y orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, SA. Barcelona, 2004.
8. HEINE, Jorge. La Guerra en Afganistán desde la Óptica de los "Estados Fallidos". 16/10/2001, www.asuntospublicos.com
9. HELD, David: *La Democracia y el orden global, del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*. Ed. Paidós, Barcelona, España, 1997.
10. HELMAN, Gerald B. & RATNER, Steven R.: Saving Failed States, *Foreign Policy*, Winter 1993, N° 89, pp. 3-21
11. OPPENHEIMER, Andrés: La amenaza de los "Estados débiles". *The Miami Herald*, publicado el 10 de Junio 2004.
12. QUINTEIRO Castromil, Raquel: Estados Fallidos: unha ameaza á seguridade internacional? En *Canal Mundo*, (27/04/2004).
13. ROTBERG, Robert: Failed States in a World of Terror, *Foreign Affairs*, New York, Jul/Aug 2002, p.127
14. ROTBERG, Robert: The New Nature of Nation-State Failure, *The Washington Quarterly*, Summer 2002, pp. 85-96.

15. SÁNCHEZ-GIJÓN, Antonio. ¿Es miope la Alianza Atlántica? Estados fallidos, Estados matones y Estabilidad global. *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*. <http://www.nuevarevista.net>.
16. SÁNCHEZ-GIJÓN, Antonio. Una nueva retórica de la guerra, A propósito del 11 de septiembre de 2001. *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*. <http://www.nuevarevista.net>.
17. STOHL, Rachel y Michael. *The Failed and Failing State and the Bush Administration: Paradoxes and Perils*, Center for Defense Information, 2001.
18. The White House-Washington. *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002.
19. THÜRER, Daniel. El Estado desestructurado y el derecho internacional. En *Revista Internacional de la Cruz Roja* N° 836, pp. 731-760.
20. WOODWARD, Susan. Failed States: warlordism and “tribal” warfare, en *Naval War College Review*, Spring '99, Vol. 52, Issue 2.