



Estados fallidos. La quiebra del Estado Nacional y la desestabilización de la seguridad regional*

Recibido: 14 de marzo de 2013. • Aceptado: 18 de abril de 2013.

**Failed States. Nation-State Failure
and Destabilizing Regional Security**

**États faillis. La défaillance de l'État-nation
et déstabilisation de la sécurité régionale**

**Estados fallidos. O fracasso do Estado-nação
e desestabilização da segurança regional**

Isidro Sepúlveda^a

* Artículo asociado a la investigación de Relaciones Internacionales sobre Seguridad Regional, Universidad Nacional de Defensa, EE.UU.

a Licenciado en Geografía e Historia, PhD en Historia, UNED de España. Professor of National Security Affairs, National Defense University, Washington, US. The opinions, conclusions, and recommendations expressed or implied in this paper do not necessarily reflect those of the Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University or the US Department of Defense. Comentarios a: isepulveda@geo.uned.es; Isidro.Sepulveda@ndu.edu.

Resumen. Hace treinta años, el modelo de Estado occidental se daba por único viable en el sistema internacional y el mejor instrumento para garantizar la gobernabilidad, el desarrollo nacional y la seguridad interna. Tras el fin de la Guerra Fría se percibieron quiebras significativas, al tiempo que se evidenciaba la incapacidad de sostener ese modelo en un creciente número de países. Si para las sociedades nacionales esa debilidad estatal tenía como consecuencias más dramáticas el agravamiento de las tensiones internas hasta alcanzar el conflicto civil, para la comunidad internacional suponía un principio de inestabilidad con una enorme capacidad para contagiar a la región circundante, lo que hacía necesaria la intervención de los principales agentes internacionales. Este trabajo pretende realizar una exposición de los principales conceptos manejados para definir el proceso de degradación estatal, al tiempo que se analizan los grados de implicación exterior en la gestión de crisis y resolución de conflictos.

Palabras clave. Construcción nacional-estatal, estado fallido, seguridad humana, Guerra Fría, responsabilidad de proteger.

Abstract. Thirty years ago, the western state model was the only viable political ideal in the international system, and the best instrument for good governance, national development and internal security. After the end of the Cold War significant bankruptcies were perceived, while evident inability to sustain that model in a growing number of countries. If in national societies, state weakness was the most dramatic consequence of the worsening internal tensions of civil conflict, as a result, in the international community it was a source of instability with an enormous capacity to infect the nearby region, which necessitated the involvement of international actors. This paper aims to make a presentation of the main concepts used to define the state degradation process, while analyzing the degree of foreign involvement in crisis management and conflict resolution.

Keywords. State Building, Failed States, Human Security, Cold War, Responsibility to protect.

Résumé. Il y a trente ans, le modèle d'État occidental était le seul idéal politique viable dans le système international, et le meilleur instrument de bonne gouvernance, du développement national et de la sécurité intérieure. Après la fin de la guerre froide des faillites importantes ont été perçus, autant que l'incapacité a manifesté de soutenir ce modèle dans un nombre croissant de pays. Si dans les sociétés nationales, la faiblesse de l'État était la conséquence la plus dramatique de l'aggravation des tensions internes de la guerre civile à la suite, dans la communauté internationale, il a été une source d'instabilité avec une énorme capacité d'infecter la région voisine, ce qui a exigé l'intervention des acteurs internationaux. Cet article vise à faire une présentation des principaux concepts utilisés pour définir le processus de dégradation de l'État, tout en analysant le degré d'implication étrangère dans la gestion des crises et la résolution des conflits.

Mots-clés. Construction d'État, États faillis, Sécurité humaine, Guerre froide, Responsabilité de protéger.

Resumo. Há trinta anos, o modelo de estado ocidental era o único ideal político viável no sistema internacional, e o melhor instrumento para a boa governação, o desenvolvimento nacional e a segurança interna. Após o fim da Guerra Fria falências significativas foram percebidas, enquanto incapacidade evidente para sustentar esse modelo em um número crescente de países. Se nas sociedades nacionais, a fraqueza do estado foi a consequência mais dramática do agravamento das tensões internas de conflitos civis, como resultado, a comunidade internacional era uma fonte de instabilidade, com uma enorme capacidade de infectar a região próxima, o que exigiu o envolvimento de atores internacionais. Este trabalho tem como objetivo fazer uma apresentação dos principais conceitos utilizados para definir o processo de degradação do estado, ao analisar o grau de envolvimento externo na gestão de crises e resolução de conflitos.

Palavras-chave. Construção do Estado, Estados falidos, Segurança Humana, Guerra Fria, Responsabilidade de proteger.

Introducción

A mediados de la década de los años setenta del siglo XX, cuando culminaron definitivamente los grandes procesos de descolonización europeos, el modelo de Estado occidental se había desarrollado de forma invariable sobre los más diversos territorios y pueblos.

A pesar del colosal antagonismo ideológico entre las superpotencias y de persistir las sustanciales diferencias entre repúblicas y monarquías, democracias y dictaduras, ese modelo de Estado se aclimatava sin problemas a tan variados sistemas políticos, homologando, con mínimas variaciones las instituciones públicas, las cámaras parlamentarias, las administraciones de justicia, los servicios sociales e incluso las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad.

El rápido reconocimiento de estos nuevos Estados, culminando con su ingreso en la Organización de Naciones Unidas (ONU), ratificó lo que parecía ser el definitivo triunfo del modelo occidental de construcción estatal (*State Building*). Cuando al final de los años ochenta se derrumbó la interpretación soviética de ese Estado, (con el comienzo de las transiciones del Bloque del Este y dos años después la implosión de la URSS), se extendió la creencia en la definitiva imposición de una correlación obligada entre Estado nacional, democracia liberal y economía de mercado; lo que con tanto éxito editorial, como desacierto conceptual, denominó (Fukuyama, 2004) "fin de la Historia".

Desde finales de los años setenta, sin embargo, en distintos ámbitos académicos comenzaron a manejarse categorías interpretativas sobre ese modelo estatal, realizando análisis que mostraban las enormes deficiencias que su aplicabilidad tenía en buena parte de esos nuevos Estados. (Dunn, 1978).

Pero fue a lo largo de la década de los años noventa cuando se evidenciaron las mayores carencias, no tanto por el final de la Guerra Fría sino como consecuencia de las repercusiones de ese conjunto de grandes transformaciones al que denominamos sintéticamente *globalización*.

Mientras que, para la interpretación políticamente correcta, la globalización se presentaba como una marea imparable que tarde o temprano empujaría a las regiones más pobres del planeta a niveles de desarrollo y bienestar antes impensables, para otros, los profundos cambios estructurales insertos en la globalización tenían consideraciones políticas, jurídicas y sociales que impactaban directamente en conceptos esenciales como los de soberanía, legitimidad, seguridad y derechos humanos (presentados de forma independiente y, hasta cierto punto, contrapuestos a los tres anteriores).

Para el tema planteado en este artículo, las consecuencias más trascendentales de este proceso fueron: el desarrollo de una nueva concepción de las misiones internacionales auspiciadas por la ONU y la aparición de los nuevos paradigmas de la *seguridad humana* y la *responsabilidad de proteger*. (Escriña, 2008).

1. Nuevas concepciones en seguridad internacional

El final de la Guerra Fría, conformada como sistema de seguridad global, supuso la aparición de una nueva concepción del papel de la ONU frente a controversias y enfrentamientos violentos. Pero lo más importante de todo, permitió el involucramiento de la ONU en la prevención y resolución de conflictos en un marco no restringido exclusivamente al enfrentamiento entre Estados. La fragmentación de Yugoslavia y el inmediato conflicto armado (1992-95), con las sangrientas consecuencias habidas en Bosnia, y muy especialmente el genocidio desencadenado en Ruanda (entre 600.000 y 800.000 seres humanos asesinados en apenas tres meses), no solo motivaron la aparición enfática en la opinión pública internacional de una obligación moral de intervenir para impedir la repetición de tales atrocidades, sino que también legitimó la ampliación de la capacidad intervencionista de la ONU.

Los programas de prevención y resolución de conflictos aparecieron como una responsabilidad de la comunidad internacional, desde que el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Ghali, los incluyera en *Programa para la Paz* (1992), presentando el concepto de prevención de conflictos como política estratégica para la ONU.

En este texto fundamental se desdoblaban las funciones que tuvo la ONU, desde su fundación, como ente preservador de la paz, definiendo y anclando jurídicamente los medios con que la ONU trataría de ejecutar esa prevención y resolución de conflictos: establecimiento de la paz (*peacemaking*), mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) e imposición de la paz (*peace-enforcement*); añadiéndose posteriormente, dentro de los programas de gestión post-conflicto, la consolidación de la paz (*peacebuilding*). Este conjunto fue definido por su sucesor, Koffi Annan, como una verdadera *cultura de prevención*; en el informe sobre la *Declaración del Milenio* de septiembre de 2003 sostenía: “Tenemos que redoblar esfuerzos para prevenir la violencia mucho antes de que las tensiones y los conflictos erosionen los sistemas políticos y económicos hasta el punto de colapsarlos”. (Boutros, 1992; Annan, 2005).

Este colapso, fracaso o quiebra del Estado y sus instituciones, se conceptualizó en la última década del siglo pasado como *Estado fallido*. Sobre este término se ahondará más adelante.

Con relación a la tipología de prevención de conflictos existen dos posiciones: la *prevención operativa* (misión central de la ONU en su conjunto, ejecutada a través de la persuasión, la negociación, los buenos oficios y la mediación; las sanciones, amenazas e incentivos, las políticas de transformación, entre otras, que hagan visualizar a los actores en conflicto, las diferentes alternativas de las que disponen) y la *prevención estructural* que “consiste en medidas encaminadas a reducir el riesgo de conflicto en espacios concretos (estados o regiones)”. (Barnet, 2005).

En el centro de estas nuevas concepciones generadas durante los años noventa sobre la seguridad internacional se encuentra, sin rebajar la trascendencia del Estado, la revalorización del individuo en comunidad; lo que ha acabado conceptualizándose como *Seguridad Humana*.

Las instituciones del Estado en general y las Fuerzas Armadas, muy en particular, tienen la responsabilidad de proteger a los ciudadanos de las agresiones exteriores; pero más allá del dato estadístico, resulta significativo comprobar que a lo largo del siglo XX, el periodo con las más terribles contiendas bélicas de la historia de la Humanidad, se produjeron más muertes en conflictos internos o depuraciones y por limpieza étnica de los propios gobiernos, que las causadas por fuerzas enemigas externas. (MacFarlane & Yuen, 2006).

Adicionalmente, no se puede olvidar (en último extremo) que todas las muertes provocadas por el conjunto de guerras, genocidios y actos terroristas, no alcanzan a las que han provocado el hambre, las epidemias y los desastres naturales sobre pueblos cuyas instituciones y gobiernos fueron incapaces de responder a las necesidades básicas de sus sociedades. Por esta razón, durante la última década se ha puesto un especial énfasis en incluir estos temas en la concepción de la seguridad internacional; la culminación de esta preocupación se vio ratificada en el informe de la Comisión de Seguridad Humana de la ONU, *Human Security Now* (2003).

Seguridad humana y seguridad nacional son dos conceptos que se deben reforzar mutuamente; sin embargo, a lo largo de la Historia encontramos numerosos ejemplos en los que la seguridad de los Estados no se ha extendido de forma automática a la de sus pueblos. La seguridad humana es un concepto que trata de sintetizar la compleja interrelación de amenazas presentes en los escenarios de guerra civil, genocidio y desplazamiento de población motivado por ellos; su centro de interés no es tanto la seguridad del Estado ante un ataque externo, como la seguridad de individuos y comunidades frente a cualquier tipo de violencia política. (Tobias & Werthes, 2006)¹

De forma crecientemente inseparable, junto a la concepción de la seguridad humana, se encuentra el principio de la *responsabilidad de proteger*. Entre las transformaciones del tradicional concepto de soberanía que ha motivado la globalización, afectada esencialmente en sus fundamentos económicos y jurídicos, el campo político ha ido cambiando su foco de interés desde una concepción clásica de la política, hasta centrarlo en el campo de sociedad ciudadana; la soberanía no como un ejercicio de autonomía absoluta de los gobiernos estatales o como principio de protección frente a las amenazas externas, sino como conjunto de obligaciones y responsabilidades de los poderes públicos para garantizar la seguridad y los derechos de los ciudadanos. (Deng, 1996; García, 2006). Ya a comienzos de la década de los noventa, el propio Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Ghali, señalaba la necesidad de redefinir el concepto: "Ha pasado ya el momento de la soberanía absoluta y exclusiva; su teoría nunca tuvo asidero en la realidad". Su sucesor, Kofi Annan, profundizó en el cuestionamiento y señaló los principales vectores de la nueva concepción. (Annan, 1999)

Empezando por extender la obligación de proteger a la propia ONU, con informes muy críticos sobre la actitud del Consejo de Seguridad emitidos por las comisiones de investigación sobre las matanzas de Srebrenica y Ruanda. (La caída de Srebrenica, 1999).

Si los responsables máximos de la seguridad de la sociedad nacional por dejación, incapacidad, incompetencia o beneficio propio, no pueden garantizarla, la comunidad internacional recibe directamente esa responsabilidad. Si un gobierno determinado de forma directa o indirecta exige sacrificios inasumibles a su pueblo o ejerce presiones dramáticas sobre las minorías que pongan en peligro incluso su supervivencia, corresponde a la comunidad internacional tomar las medidas necesarias para poner punto final a esas políticas o incapacidades y garantizar la seguridad de las personas.

Esta ampliación de la implicación de la ONU en la prevención y resolución de conflictos, unida a las nuevas concepciones en seguridad internacional relacionadas con la seguridad humana y la responsabilidad de proteger, plantea un nuevo paradigma en las relaciones internacionales – limitando el anteriormente sacrosanto principio de la soberanía nacional; superponiendo al derecho de los Estados, los de la ciudadanía- y sienta las bases de un nuevo ejercicio de la responsabilidad

1 Un estudio pormenorizado y actualizado anualmente es el desarrollado por el Human Security Center, que desde 2005 publica sus Human Security Brief.

global: legitimando las intervenciones humanitarias, tengan o no carácter militar; dotando de medios operativos a la ONU y a otras organizaciones internacionales para alcanzar esos fines.

Uno de los fundamentos más trascendentes de este cambio es la apuesta por los programas preventivos, para impedir la degradación de la situación nacional o regional que obligue a una intervención. Igualmente importante será determinar los sistemas proactivos que podrán ser utilizados; comenzando por el análisis de realidades muy distintas, lo que exige la dotación de procedimientos muy depurados de monitorización y seguimiento, que permitan un conocimiento de esas realidades, tan profundo y puntual como sea posible. Además de esos sistemas, de forma imperiosa deben desarrollarse instrumentos para la rápida toma de decisiones; y, una vez determinadas, algo que se ha evidenciado como un poderoso obstáculo a la acción: la voluntad de intervención.

La Comunidad Internacional organizada se ha irrogado la responsabilidad de dotar a la ciudadanía, en su conjunto, de un entorno pacífico y seguro que posibilite su desarrollo; lo que tiene como consecuencias la obligación moral y el compromiso ético de prevenir enfrentamientos y genocidios, y el deber de ayudar donde quiera que su actuación posibilite evitar muertes y sufrimientos; esto debe mantenerse existan o no cualquier tipo de intereses.

2. Cuando el Estado desaparece

Durante la Guerra Fría todo conflicto era interpretado a la luz del enfrentamiento entre las superpotencias; de hecho, su intervención directa o indirecta se producía con la intencionalidad de reforzar o sustituir el poder gubernamental, demandando en todo caso un fortalecimiento de las bases del Estado. Tras la desaparición de la URSS y el final de esta disputa ideológica global, los conflictos habidos dejaron de estar referenciados a ella, por lo que debieron ser analizados desde perspectivas nuevas.

Fue entonces cuando surgió la evidencia de que la debilidad estatal suponía de forma directa un elemento de perturbación en la convivencia internacional y podía llegar a ser un serio peligro para su seguridad.

Desde comienzos de la década de los años noventa, por las razones anteriormente expuestas, se multiplicaron de forma exponencial las misiones internacionales de pacificación. Fuerzas militares o policiales, bajo el liderazgo de organizaciones multinacionales y contando con el mandato de la ONU, realizaron intervenciones humanitarias, se interpusieron entre fuerzas combatientes o ayudaron a desescalar conflictos en Europa, Asia y África.

Durante la primera parte de la década, estos conflictos que hacían necesaria la intervención, se percibieron como casos exentos, producto de circunstancias variables como la adecuación del antiguo Bloque del Este, los procesos de independencia de la antigua URSS o la degradación de regímenes autoritarios en África. Eran por tanto la herencia menos agradable del siglo XX; pero el optimismo que producía el final de la Guerra Fría y la confianza en los beneficios de la globalización, hacía que fueran interpretados como epifenómenos puntuales que el desarrollo universal no tendría dificultades en solucionar.

Sin embargo, al finalizar la década, la persistencia de estos conflictos tan dramáticos como anárquicos, además de generar en la opinión pública mundial un evidente malestar culpable, obligó

a interpretarlo desde un prisma menos optimista. Si durante la Guerra Fría la principal fuente de temor era la fortaleza del Estado enemigo, ahora se percibía que era su debilidad la fuente de conflictos. En ámbitos académicos, y posteriormente en los políticos y diplomáticos, se generalizaron interpretaciones variadas sobre los *Estados fallidos*.

La debilidad del Estado, la ausencia de instituciones fuertes y una administración responsable, se convirtieron entonces en un asunto fundamental en el orden internacional y el fenómeno de los *Estados fallidos* pasó a analizarse bajo el prisma de la seguridad, sufriendo un intenso proceso de titulación. (Fukuyama, 2004; Batt, 2004).

Ya en 1994 fue creado en el interior de la CIA un centro de análisis, *State Failure Task Force*, conformado principalmente por académicos y reforzado por analistas de la Agencia, con el propósito de reflexionar sobre los factores de inseguridad que conducían al Estado fallido, de desentrañar sus causas y determinar posibles respuestas plausibles ante él.²

Aunque la región más preocupante era África, la inquietud sobre los potenciales Estados fallidos se extendió a todos los continentes: Bosnia en Europa, Afganistán en Asia y Haití en el Caribe. Un lustro después, los casos de preocupación eran más numerosos y, aún más importante, se evidenciaban procesos conexos de Estados fallidos con la proliferación de lucrativas prácticas ilícitas: tráfico de drogas y armas, desechos tóxicos, pruebas médicas y farmacéuticas, tráfico de seres humanos y lavado de capitales.

La relación de redes delincuenciales -que se favorecían extraordinariamente de los nuevos medios técnicos de comunicación- con organizaciones subversivas o terroristas y con gobiernos corruptos, acabó por completar los motivos de preocupación. En consecuencia, el fenómeno de los Estados fallidos dejó de ser exclusivamente un campo de análisis académicos y de atención política-diplomática, para entrar de lleno en el campo de interés militar y estratégico.

De hecho, fue incluido de forma explícita como una amenaza a la seguridad nacional e internacional en la *Revisión Cuatrienal de Defensa* de 1997, como foco que podía crear inestabilidad, conflicto interno y crisis humanitarias en algunas regiones en las que Estados Unidos tenía intereses, (U.S. Department of Defense, 1997) en la Estrategia de Defensa Nacional del año 2000 se reforzó el énfasis en la prevención de conflictos y el peligro que suponían los Estados en vías de descomposición; y en la Revisión Cuatrienal de 2001 (editada en septiembre, aunque preparada durante los ocho meses anteriores) ya se identificaban los Estados fallidos como espacios que podían "servir de santuario para terroristas y organizaciones criminales". (U.S. Department of Defense, 2001).

En Europa, la preocupación por las consecuencias de los Estados fallidos en la seguridad internacional apareció inicialmente vinculada a la agenda de prevención de conflictos; esta nació en las dramáticas circunstancias de mediados de los años 90, con la evaluación de la ineficaz respuesta a las guerras en la antigua Yugoslavia y las matanzas de Ruanda. (Briscoe, 2007).

La armonización interpretativa respecto a los referentes estadounidenses se alcanzó con el primer texto doctrinal de política de seguridad europea, *Una Europa segura en un mundo mejor*, presentado

2 La evolución de este centro de análisis es el actual Political Instability Task Force, inserto en el Center for Global Policy de la George Mason University. Un análisis de su transformación. Versión electrónica en: <http://globalpolicy.gmu.edu/>.

por el Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, a la Cumbre Europea de Tesalónica (Grecia, junio de 2003), que sirvió como base para la elaboración de la primera Estrategia Europea de Seguridad de la Unión Europea.

De igual forma, organizaciones como la ONU, en el sentido ya anteriormente apuntado, y la OTAN, de forma enfática tras la reformulación del Concepto Estratégico alcanzada en la Cumbre de Washington (1999), se sumaron a la interpretación de los Estados fallidos como una de las principales amenazas a la seguridad global.

Tras los atentados sobre Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, la visibilidad de los peligros anunciados como consecuencia del derrumbe de la gobernabilidad en un número creciente de países, aumentó hasta grados superlativos.

El terrorismo, fundamentalmente el de carácter transnacional y *yihadista*, fue elevado a la categoría de principal enemigo de la comunidad internacional y específicamente de la seguridad de Estados Unidos, tal como apareció en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 y 2006. Los Estados fallidos se evidenciaron como una plataforma facilitadora para todo tipo de actividades terroristas: "America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones". (A National Security Strategy of the USA, 2002).

A partir de ese momento se generó toda una oleada de análisis sobre los procesos de degeneración gubernamental, apareciendo una batería de designaciones con una propiedad muy variable (Estado colapsado, frágil, fantasma, inestable, fracturado o anémico) o cargada de mayor contenido descalificador que académico (Estado tirano, gamberro, provocador o, definitivamente, terrorista).

La abundancia de análisis sobre el tema generó, sin embargo, unas dimensiones que desbordaban holgadamente el intento de exclusividad antiterrorista, además de facilitar la proliferación de lucrativos tráficos ilícitos y de tender a una cobertura legal al lavado de dinero. Los Estados fallidos reunían un conjunto de degeneraciones estructurales igualmente preocupantes: permitían dotar *de facto* de una soberanía territorial a actores violentos fuertemente dotados, fragmentaban y enfrentaban sociedades en creciente grado de pobreza, eran incapaces de controlar internamente los efectos más nocivos de la globalización y deshabilitaban toda notición de identificación nacional entre amplias comunidades y vastas culturas.

Todos estos procesos degenerativos eran susceptibles de provocar verdaderas implosiones estatales, produciendo grandes movimientos de población desplazada y millones de víctimas, tanto en el territorio interno como en el de los países vecinos. En consecuencia se evidenció que cuanto más débil era un Estado, más podía afectar a la paz y la seguridad internas e internacionales.

Además de los procesos degenerativos de gobernabilidad estatal, también se generó un amplio consenso, independientemente de las denominaciones empleadas, respecto a los índices que podían ser utilizados para medir esos procesos. (Rotberg, 2004; Fragile States Strategy, 2005; Investing in Prevention, 2005).

De lo más amplio a lo más concreto, el primer nivel de atención radica en las causas que provocan el fracaso estatal. En su conjunto, éstas se pueden agrupar en dos grandes bloques combinados; las causas que hacen referencia a las *capacidades* estatales (falta de recursos materiales y humanos, dificultades físicas extremas, impacto de una hecatombe sanitaria o climática, etc.) y las relacionadas con la *voluntad* gubernativa o del conjunto de la clase política (autoritarismo o dictaduras, persecución

de minorías, corrupción, etc.). Si la aparición de cualquiera de las causas de ambos grupos implica serios problemas de gobernabilidad, la confluencia de ambas es letal y propicia el derrumbe estatal.

Dada la centralidad del agente gubernamental en todo proceso de degeneración institucional, se han fijado tres parámetros esenciales que permiten medir el cumplimiento de las obligaciones y el mantenimiento de sus funciones que deben cumplir los gobiernos estatales:

Garantizar la seguridad: la preservación de la soberanía sobre todo el territorio, el mantenimiento del monopolio de la fuerza y la protección de amenazas internas y externas son sus referencias fundamentales. Un gobierno que fuera incapaz de extender la presencia del Estado a todo el territorio, que permitiera la existencia de guerrillas u otros grupos organizados armados, o que se viera incapacitado para presentar una defensa creíble de la integridad del país, evidenciaría la existencia de un Estado con *déficit de seguridad*.

Garantizar los servicios básicos: atención al desarrollo o mantenimiento de los sistemas sanitarios, hídricos, energéticos y de comunicación y transporte a escala estatal. No se integran, aunque se deben valorar, otros servicios fundamentales para el desarrollo; como el sistema educativo, la administración de la Justicia, la promoción de actividades económicas y la protección de los recursos. Una administración que no cuente con una base de infraestructuras viables para el mantenimiento del soporte vital de su población evidenciaría un *déficit de servicios*.

Garantizar las libertades ciudadanas que legitimen el sistema político: el fomento y la protección de las garantías constitucionales, comenzando por el respecto a los derechos humanos, se manifiestan como el más trascendental instrumento para la obtención del respaldo social. Cualquier atentado contra esas garantías –comenzando por su inexistencia-, en especial los cometidos sobre minorías comunitarias arrojarán un claro *déficit de legitimidad*.

La inestabilidad producida por la falta de alguno de los componentes de estas garantías y la presencia de los déficits de seguridad, servicios y legitimidad hacen que el sistema se vaya debilitando hasta ser susceptible de alcanzar la ingobernabilidad. (Foreign Policy, 2005, 56)³

Toda la argumentación de los análisis sobre Estados fallidos descansa sobre una conclusión apriorística: la responsabilidad de proteger sitúa a la comunidad internacional organizada ante la tesitura de la intervención. El correlato político de este análisis sostiene que el proceso de creciente ingobernabilidad de un Estado requiere una alternativa exógena para detener su degradación; si el Estado ya ha colapsado, con mayor razón se exige la intervención externa para tratar de recuperarlo.

Esta conclusión no ha estado exenta de críticas; tanto por parte de quienes aducen el apriorismo del que parte la argumentación (realizando acusaciones de neoimperialismo colonial), como de aquellos que deducen la absoluta ineficacia de las intervenciones (contrastando los altos costes humanos y económicos que conllevan), señalando alternativas de darwinismo político (hay que dejar caer de muerte natural a los Estados moribundos) o denunciando las pretensiones excesivamente optimistas de aquellas potencias que creen en la “re-creación” estatal. (Coyné, 2006).

3 Un ambicioso y muy cuestionado primer índice de Estados fallidos fue publicado en Foreign Policy. (2005, 56). Vol 10. A partir de entonces, anualmente la institución realiza su índice de Estados fallidos. También en http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3098.

Situada la comunidad internacional ante la tesitura de la intervención, no existen procedimientos estratégicos ni operativos que gocen del consenso entre todos los agentes susceptibles de ejecutarlos. Sí existe un consenso generalizado –incluyendo a China– en el campo de las *medidas preventivas a largo plazo*, aquellas susceptibles de mejorar las condiciones de pobreza, falta de gobernabilidad, violencia crónica, redes criminales, debilitamiento de las infraestructuras y extremismos étnicos o religiosos, que han sido señaladas como grandes causantes de la degradación estatal. (Debiel, 2005).

3. Estados fallidos e intervención internacional

Unidas a las profundas transformaciones que genéricamente son englobadas bajo el lema de *revolución de los asuntos militares*, se encuentran una serie de cambios de primera dimensión en conceptos operativos. Frente a la capacidad de respuesta y el dominio estratégico que imperaron en el *principio de reacción* sostenido a lo largo de la Guerra Fría, en la actualidad se ha erigido la *doctrina de la anticipación*, impidiendo que un riesgo o peligro alcance nivel de amenaza a la seguridad y se manifieste en un ataque a través de los múltiples medios accesibles a cualquier enemigo potencial, independientemente de su magnitud y localización.

Con la seguridad que le otorga su incontestable superioridad militar para hacer frente a cualquier tipo de amenaza convencional, Estados Unidos ha ido concediendo a lo largo de las dos últimas décadas, más importancia a los conflictos asimétricos o guerras de cuarta generación. (Hammes, 2005).⁴

Bajo el principio de que los Estados débiles o ingobernables suponen una amenaza directa para la seguridad de Estados Unidos y la comunidad internacional, la doctrina de anticipación descansa sobre la trinidad *prevención-intervención-reconstrucción*.

Las políticas exterior y de defensa de Estados Unidos a lo largo del siglo XX, estuvieron diseñadas de forma reactiva, salvo en lo concerniente a América Latina, para hacer frente a amenazas que habían surgido a su seguridad nacional y a la defensa de sus intereses en el mundo; de ese modo, el mayor potencial de peligro lo deparaban las grandes capacidades del enemigo, siendo su fuerza y solidez los obstáculos fundamentales a los que había que hacer frente.

A comienzos del siglo XXI el panorama estratégico ha cambiado tanto que no es la fortaleza sino sobre todo la debilidad y fragilidad de algunos Estados lo que supone la mayor amenaza; como ya se ha visto en los últimos años, estos Estados pueden ser presa fácil de las redes terroristas o las cada vez más complejas redes de delincuencia internacional; la inestabilidad producida repercutirá tarde –economía– o temprano –terrorismo– en la comunidad internacional y por supuesto en el propio territorio de Estados Unidos. (Martin, 2005).

Cómo ayudar a los Estados para que no alcancen niveles de debilidad y depauperación susceptibles de convertirlos en ingobernables o de qué modo intervenir, en el caso de que este nivel se alcance, son los temas de debate abierto más controvertidos y trascendentales que en este momento se manejan en los gabinetes de análisis de Washington. En especial, después de que la fiebre haya amainado y la nueva Administración Obama haya transformado profundamente los criterios interpretativos

4 Un extensa compilación de artículos y documentación sobre estos conceptos en: www.d-n-i.net/second_level/fourth_generation_warfare.htm.

y operativos que imperaron anteriormente, incluso antes de hacer pública la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, que verá la luz en 2010.

No hay espacio suficiente para realizar una explicación mínimamente detallada de los dos ejes iniciales, *prevención e intervención*. Sobre la primera, tan solo indicar que descansa sobre la institucionalización, regulación y sistematización de actuaciones hasta ahora autónomas y a menudo redundantes. Por tanto, poco eficaces.

El estudio de las raíces del conflicto y los medios de solución, evidencian que no solo con sistemas de seguridad tradicionales se resolverán los problemas de estos países, es necesario elevar el concepto de *desarrollo* a categoría de imperativo estratégico: *desarrollo institucional* (favoreciendo el surgimiento de estructuras políticas y sociales representativas e ilegítimando los regímenes autoritarios) y desarrollo económico (lucha contra la pobreza y la delincuencia).

Para llevar a cabo ambos impulsos se hace necesaria la creación de observatorios de evolución política, que a su vez demandarán un incremento de los sistemas de información e inteligencia. Sobre el segundo eje, la *intervención*, las incertidumbres son mayores y los debates más enconados, dado que están lastrados ideológicamente.

El consenso sobre intervención se establece en dos puntos básicos: Estados Unidos ni puede ni debe convertirse en la policía de los países pobres y resulta necesario desarrollar capacidades para hacer frente a los conflictos de cuarta generación.

El tercer eje de la doctrina de anticipación es la *reconstrucción nacional*, concepto muy utilizado en Washington en los últimos tiempos (después de décadas propugnando la disminución de los poderes del Estado), como lo prueban las iniciativas del Congreso que lo toman como fundamento o el sustancial crecimiento que ha experimentado la Oficina para la Reconstrucción y Estabilización, inserta en el Departamento de Estado; incluso se han barajado iniciativas para crear una institución de máximo nivel (ministerial) que unifique criterios, centralice los programas de ayudas y determine las iniciativas sobre reconstrucción nacional y ayude al desarrollo.

Las experiencias de Afganistán e Irak, (Hughes, 2004), más los análisis realizados para enmarcar el colosal proyecto de transformación de la *Cuenta del Desafío del Milenio* (MCA), anteriormente Iniciativa del Gran Oriente Medio, hacen que el tema de la reconstrucción nacional sea uno de los ejes de la acción exterior estadounidense. No entendida como un acto de caridad, sino como una inversión a mediano y largo plazo en la propia seguridad nacional, de igual modo que en la Europa de los años cuarenta y cincuenta, se ayudó con el Plan Marshall a unos países susceptibles de caer bajo la órbita soviética si no conseguían rápidos desarrollos económicos.

No existe hasta la fecha un programa de actuación único aplicable a todos los programas de reconstrucción nacional, de igual modo que no existe una única definición sobre cuándo un Estado puede ser calificado como *fallido* (designación oficial en los documentos oficiales estadounidenses), *frágil* (denominación europea que también utiliza *failling states*, *Estados que están fallando*) o *zonas de inestabilidad* (designación que usa la diplomacia china).

Los déficits de seguridad, de servicios y de legitimidad, antes analizados, hacen que un Estado que los padece se debilite progresivamente, hasta alcanzar una ingobernabilidad que conduce al colapso institucional y a la catástrofe sobre los habitantes del territorio.

Si esto se está produciendo y se decide intervenir, hasta ahora se han seguido procedimientos fundamentalmente concebidos para misiones internacionales de pacificación. Aunque en ocasiones la razón primordial que puede decidir la intervención internacional sobre un Estado fallido, ha sido la aparición de desastres humanitarios (como fue la razón de ONUSOM a comienzos de los años noventa), normalmente producidos por enfrentamientos entre fuerzas en conflicto, en realidad este tipo de misiones están mucho más cerca de la gestión post-conflicto (*Peacebuilding*) que de la imposición de la paz (*Peace-enforcement*) e incluso de la resolución de conflicto (*Peacekeeping*). Que después de haber criticado y satirizado hasta el ridículo los esfuerzos de Bill Clinton en este campo, la Administración Bush terminara aplicando las lecciones aprendidas durante la década pasada, para encontrar un sistema de pacificación para el Irak postbélico, evidencia la trascendencia de los programas de gestión postconflicto.

Mientras los procedimientos operativos de las misiones internacionales de pacificación han sido depurados durante las dos últimas décadas de intensas y constantes operaciones, la reflexión estratégica de la gestión postconflicto está muy lejos de haber dado documentos doctrinales de consideración. Se ha avanzado mucho en los programas de reconstrucción, en la adaptación a cada caso nacional de la Reforma del Sector de Seguridad o, en fin, en las *medidas preventivas a largo plazo*. Pero, en su conjunto, no se han desarrollado análisis globales y mucho menos se ha propuesto fórmulas de integración armónica de estos programas.

Las experiencias acumuladas en los últimos conflictos han hecho que Washington, el Pentágono y la Secretaría de Estado, determinen una serie de enseñanzas y recomendaciones para llevarlas a cabo, aunque no se encuentran sistematizadas, pueden reunirse en este decálogo de premisas que deben ser tenidas muy en cuenta a la hora de abordar todo el proceso de gestión postconflicto:

- Las crisis de los Estados débiles son por definición complejas, luego debe olvidarse la búsqueda de soluciones a corto plazo.
- El compromiso a largo plazo exige que se dé gran transparencia en las decisiones y franqueza en la comunicación, tanto ante la opinión pública nacional, como ante la comunidad internacional y las comunidades afectadas por la intervención.
- Si no se puede o no se está dispuesto a sostener el compromiso, se considera más aconsejable no intervenir, pues el resultado de una retirada anticipada, profundizará aún más la inestabilidad inicial.
- Es más rentable invertir en la prevención del derrumbe del Estado que hacerlo cuando la crisis se ha producido. Los medios más efectivos de prevención son el apoyo al crecimiento económico y el reforzamiento de la seguridad.
- Debe superarse la tentación de realizar esa inversión en efectivo, pues si el dinero no lo compra todo, aun menos garantiza la gobernabilidad (y por el contrario, favorece la venalidad y la corrupción). Al mismo tiempo deben realizarse exigencias en democratización, transparencia y eficiencia.
- Deben mantenerse una relaciones con las élites locales, lo más fluidas posible, pues de hecho es su convencimiento lo que supone el primer paso hacia la gobernabilidad. Ignorar a esas élites, o por el contrario aceptar actuaciones contrarias con indulgencia, son dos caminos seguros hacia el fracaso de la actuación.
- Resulta determinante aprovechar las oportunidades de transición política *ventana de intervención* para reforzar la consolidación de alternativas sólidas y legítimas.
- Ante la posibilidad de intervenir, debe buscarse ayuda y colaboración internacionales, de los países aliados y de las instituciones internacionales (ideal, pero no obligatorio).
- Cuando sea pertinente, Estados Unidos debe intervenir exclusivamente otorgando apoyo político y operativo.

- Los países vecinos a la crisis y las potencias regionales, deben ser animados a participar; a estas potencias incluso debe hacérselas responsables de liderar la intervención.⁵

Conclusión

El enunciado del anterior decálogo, evidencia que las políticas exterior y de seguridad de Estados Unidos, contemplan la reconstrucción de los Estados débiles, como un reto crítico de nuestra era, impidiendo que la degeneración del sistema produzca nuevos casos de Estados fallidos.

Los métodos innovadores de gestión de crisis hacen que no deban aplicarse fórmulas de análisis ancladas en el pasado. El respeto a la soberanía nacional, interpretado en su forma más clásica, podrá encontrarse a menudo en fragante contradicción con la defensa de la seguridad humana y el imperativo moral de la obligación de proteger.

El creciente número de procesos degenerativos de gobernabilidad y el alto costo de las misiones internacionales implementadas para hacerles frente, puede hacer reconsiderar a los Estados, la conveniencia de su participación, máxime, en un contexto de crisis económica global.

La sociedad global del siglo XXI no comprendería una inacción que produjera catástrofes humanitarias como las habidas en las dos últimas décadas.

Aún más grave, la aparición de un Estado fallido compromete directamente a los países vecinos y la multiplicación de sus consecuencias incide en la estabilidad de la seguridad internacional.

En consecuencia, el desarrollo de programas de gestión posconflicto será una prioridad en las próximas décadas, a pesar de su progresivo alto coste y las implicaciones sobre los principios vinculados al concepto de soberanía, respetando siempre la legalidad internacional.

Bibliografía

1. *A National Security Strategy for a Global Age.* (2000). *The White House. Washington D.C., U.S. Government Printing Office.*
2. Annan, Kofi. (1999) *Two Concepts of Sovereignty.* *The Economist.* La relación entre las nuevas concepciones de soberanía y el principio de intervención. En: Annan, Kofi. (1999) Reflexiones sobre la intervención. Nueva York. Departamento de Información Pública. Organización de las Naciones Unidas (ONU).
3. Annan, Kofi. (2005). Un concepto más amplio de la libertad. Informe del secretario general de la ONU.
4. Barnett, Rubin. (2005). La prevención de conflictos violentos: tareas y desafíos para Naciones Unidas. Madrid. Centro de Investigación para la Paz.
5. Batt, Judy. (2004, noviembre). *Failing States and the EU's Security Agenda.* Seminario del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (UE). París.

5 Ejemplos de los puntos reunidos aquí en forma de decálogo pueden encontrarse en Eizenstat, Stuart; Porter, John; Weinstein, Jeremy. (2005) *Rebuilding Weak States.* Foreign Affairs y en Ellis, Stephen. (2005). *How to Rebuild Africa.* Foreign Affairs.

6. Briscoe, Iván. (2007, marzo). La prevención de conflictos y la respuesta europea a los Estados en crisis. FRIDE.
7. Boutros, Ghali. (1992). Un programa para la paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz, Informe del secretario general de la ONU.
8. Coyne, Christopher J. (2006, Octubre). *Reconstructing Weak and Failed States: Foreign Intervention and the Nirvana Fallacy*. En: *Foreign Policy Analysis* 2, 4.
9. Debiel, Thomas. (2005, octubre). *What can be done with fragile states? Options for development policy and beyond*. Federal Foreign Office. Policy Planning Staff. Berlin.
10. Deng, Francis, M. (1996). *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*. Washington. The Brookings Institution.
11. Dunn, John. (1978). *West African States; Failure and Promises; Cambridge, Cambridge University Press*.
12. Eizenstat, Stuart., Porter, John. & Weinstein, Jeremy.(2005). *Rebuilding Weak States*. Foreign Affairs.
13. Ellis, Stephen. (2005). *How to Rebuild Africa*. Foreign Affairs.
14. Escriña, Beatriz. (2008). Dos nuevas dimensiones de la seguridad internacional: una aproximación a la responsabilidad de proteger la seguridad humana en el marco de las Naciones Unidas. Madrid. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM). Trabajo de investigación, inédito.
15. *Foreign Policy*, (2005, 56). Vol. 10. Documento disponible en: http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3098.
16. *Fragile States Strategy*. (2005, enero). *United States Agency for International Development (USAID)*.
17. Fukuyama, Francis. (2004). La construcción del Estado, Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI. Barcelona: Ediciones B.
18. García, Rafael. (2006). La Responsabilidad de Proteger: Un nuevo papel para las Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional. Revista Electrónica de Estudios Internacionales.
19. Hammes, Thomas. (2005). *Insurgency: Modern Warfare Evolves into a Fourth Generation*. *Strategic Forum*, 214.
20. Hughes, Paul. (2004). *Planning for Post-Conflict Reconstruction: Learning from Iraq*. *Institute for National Strategic Studies, (NDU)*. En: http://www.ndu.edu/inss/Repository/INSS_Proceedings/Post_Conflict_Stabilization_Series/PostConflict_Iraq_July2004.pdf
21. *Investing in Prevention: An International Strategy to Manage Risks of Instability and Improve Crisis Response*. (2005, febrero). Informe de la Unidad Estratégica del Primer ministro británico.
22. La caída de Srebrenica (1999, noviembre). Informe del secretario general de la ONU sobre Genocidio de 1994 en Rwanda.
23. MacFarlane & Yuen, Khong. (2006). *Human Security and the UN: A Critical History*. Indianapolis, Indiana University Press.
24. Martin, Paul. (2005). *A Global Answer to Global Problems*. Foreign Affairs.
25. Rotberg, Robert. (2004). (ed.): *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton y Oxford, Princeton University Press.
26. Tobias, Daniel. & Werthes, Sascha. (2006). *Human Security on the Foreign Policy Agendas. Changes, Concepts and Cases; INEF Report, Institute for Development and Peace*.
27. *U.S. Department of Defense*. (1997, 5). *Quadrennial Defense Review Report*. Washington D.C., U.S. Government Printing Office.
28. *U.S. Department of Defense*. (2001, 5). *Quadrennial Defense Review Report*. Washington D.C., U.S. Government Printing Office.
29. Artículo asociado a la investigación de Relaciones Internacionales sobre Seguridad Regional, Universidad Nacional de Defensa, EE.UU.