

## Sobre los “Estados fracasados” Serge Sur

El término Estados fracasados encuentra en la literatura internacional un gran éxito. Como muchos, es de origen estadounidense –*failed States*– y de uso muy reciente, ya que su popularidad se remonta a una década, *grosso modo* a la época de las grandes masacres en el África de los Grandes Lagos, especialmente en Ruanda. La realidad es mucho más antigua, pero hasta entonces no había sido objeto de una etiqueta común. Empíricamente, cada quien sabe bien de lo que se trata: un aparato de Estado ya no puede cumplir con sus funciones esenciales y, en especial, garantizar la seguridad física de su pueblo. Esto da como resultado no solamente problemas internos, sino repercusiones externas – intervención de los vecinos, afluencia masiva de refugiados, contagio de la inestabilidad–, de tal suerte que, a su vez, la paz y la seguridad internacionales se ven amenazadas. Pero esto puede ser producto de situaciones muy diversas: por ejemplo, ¿pueden mezclarse las catástrofes naturales y los problemas políticos? ¿Está fundamentado, es útil reunir en un término único, se puede crear una categoría intelectual común para problemas tan variados?

Esto lleva a plantear dos sencillas preguntas. Primera pregunta: ¿el término Estados fracasados es una fórmula o un concepto? Y si es un concepto, ¿cuál es su sentido? Segunda pregunta: ¿para qué sirve este concepto? ¿Solamente sirve para describir y para comprender una serie de situaciones o permite desarrollar respuestas comunes sobre lo que le incumbe, una estrategia de acción que permite enmendar el fracaso de los Estados? En el primer caso, simplemente se trata de un concepto analítico, es del interés de universitarios e investigadores; en el segundo caso, es un concepto operacional, es del interés tanto de los políticos, las organizaciones internacionales, las ONG, el mundo de la defensa, así como de aquellos que tienen que tomar posición y actuar ante situaciones parecidas. Los comentarios siguientes tratan de precisar los términos y las opciones, sin pretender dar respuestas completas o definitivas.

### *¿Una fórmula o un concepto?*

De entrada es necesario precisar que, cuando se habla de Estado fracasado, no es solamente el conjunto de autoridades públicas, o en otros términos, el aparato de Estado, lo que está en juego. De acuerdo con la definición internacional de Estado, se trata tanto de las autoridades públicas –gobierno, administración, ejército– y de la sociedad civil a la vez. Al mismo tiempo, un Estado es un espacio definido, un grupo social dado y un poder político independiente que garantiza, y que en principio lo hace solo, la cohesión del conjunto. El fracaso tiene que ver con estos diversos aspectos y puede venir de uno u otro de estos elementos, o de los tres. Primeramente, partamos de situaciones concretas, antes de decir algunas palabras sobre las concepciones generales de las relaciones internacionales que pueden nutrirse de ellas. Aquí, someramente, podremos distinguir dos.

*Algunas situaciones concretas.* Hemos mencionado Ruanda. También habríamos podido recordar la disolución de Yugoslavia hace quince años, incluso los problemas de Líbano o de Camboya hace más de veinte años —o incluso Afganistán después de la

intervención soviética en 1979 y, por qué no, remontándonos al pasado, Polonia, a finales del siglo XVIII, cuando los tres Estados europeos, Prusia, Rusia y Austria, decidieron repartirse su territorio: efectivamente, leemos en el preámbulo de los tratados firmados por estas tres potencias el 25 de julio de 1772:

*“En el nombre de la Santísima Trinidad, y dado que el espíritu faccioso que mantenía a Polonia en la anarquía hacía temer la descomposición total del Estado, lo que podría poner en peligro los intereses de los vecinos de esta República, alterar la buena armonía que existe entre ellos y avivar una guerra general, Austria, Prusia y Rusia [...] han decidido [...] volver a establecer el orden interno de Polonia y dar a este Estado una existencia política más acorde con los intereses de su entorno.”*

La solución —la rapiña de los vecinos— evidentemente parece tan hipócrita como anacrónica, aunque bueno... Pero a Polonia se la presenta efectivamente como un Estado fracasado, sin que se utilice el término. Si lo aplicamos al periodo contemporáneo, los ejemplos citados muestran perfectamente que no hay ninguna razón para limitar el fenómeno a África, y que Europa misma no está libre de esta aplicación.

Siguiendo en el sentido de la generalización, ¿es posible preguntar si la expresión misma de Estado fracasado no es un pleonismo, si el Estado, por naturaleza, no es fracasado, es decir, incapaz de asegurar el mantenimiento de relaciones internacionales estables y apacibles, si el Estado, si la forma de organización política de las sociedades que es el Estado no es en sí mismo un provocador de problemas, de violencia, de conflictos, que es necesario remediar mediante otras formas de organización social? He aquí una concepción maximalista del Estado fracasado, de la que es necesario decir algo en razón de la influencia que ejerce y que continúa ejerciendo sobre una parte importante del pensamiento internacionalista, especialmente en Francia, donde lo internacional a menudo se contrapone a lo estatal: se considera al Estado como estructuralmente fracasado, y que lo mejor que podría pasarle sería quedar rebasado por nuevas formas de organización política.

A esta concepción se contrapone una visión más realista, o empírica, que constata que hay situaciones históricas, fracasos históricos de ciertos Estados, pero que la solución siempre pasa no por el desbordamiento, sino por la reconstrucción del Estado, que el Estado sigue siendo una forma de organización política que no puede ser rebasada, que es en cierto modo el horizonte que no se puede rebasar de la sociedad internacional. Sobre esta base, podemos distinguir entonces varias formas, o etapas, de fracasos estatales. Podemos intentar dar cuenta de la diversidad de situaciones históricas mediante una tipología empírica de fracasos.

### *Concepción maximalista*

En la concepción maximalista, el Estado es estructuralmente fracasado. Esta tesis remite a varias corrientes de pensamiento que ejercen una gran influencia en Francia. Tradicionalmente, por ejemplo, esta ha sido la posición de las corrientes federalistas, que constatan que la coexistencia de Estados soberanos conduce necesariamente a la rapiña y a la guerra —al respecto, el ejemplo de la repartición de Polonia es ilustrativo. De ahí la búsqueda de nuevas formas de organización, de las que la Unión Europea es el producto y la anticipación a la vez. Por ejemplo, Jean Monnet fue un apasionado y vigoroso artífice a este respecto.

Las corrientes trasnacionalistas, cuyo brazo político son los altermundistas, son las que más recientemente consideran que, incluso en periodos de paz, los Estados son incapaces de responder a las necesidades universales de la sociedad internacional –por ejemplo, en términos de regulación económica, de desarrollo, de medio ambiente, de derechos humanos y de derecho humanitario. Luego entonces, es necesario substituirlos por un gobierno mundial o *global governance*, que no pase por instituciones, sino por redes espontáneas, regulaciones pactadas entre expertos, grupos de intereses y militantes, en resumen, por la primacía de las sociedades civiles respecto de las instituciones públicas.

Las dos corrientes coinciden en un tema sencillo: el Estado es muy grande para lo local y muy pequeño para lo internacional. Luego entonces, no es necesario reformarlo sino rebasarlo. Una prueba de esto es que los Estados son incapaces de garantizar la reconstrucción de los Estados fracasados, que pueden hacer el esfuerzo de limitar las consecuencias del fracaso, fabricar prótesis, pero no pueden resolver sus problemas de fondo. De esta manera, todos estos fenómenos generalizados e intermitentes serían los signos anunciadores de una crisis final del Estado, que exige cambios radicales. Sin entrar aquí en una discusión de principio sobre estas corrientes, que no es nuestro tema, es necesario precisar de manera concisa que el 11 de septiembre asestó un golpe muy rudo a este tipo de teorías.

Esto tuvo, para lo que nos interesa, tres consecuencias. Primeramente, debimos reconocer que las sociedades civiles no son la panacea: las sociedades civiles también son las redes internacionales del crimen organizado, del terrorismo, de la proliferación salvaje de los ADM –en otras palabras, Al-Qaeda se contrapone, en la percepción dominante, a Médicos Sin Fronteras o a Amnistía Internacional. Posteriormente, parece ser que la respuesta a las formas de inseguridad, que se cristalizaba tan espectacular como trágicamente el 11 de septiembre, reposaba única y exclusivamente en los Estados. Finalmente, lo que algunos han llamado “el regreso del Estado” –lo cual es erróneo, ya que jamás se había ido– daba al fenómeno de los Estados fracasados una nueva dimensión: la amenaza que estos representan ya no se ubica sólo al interior de las fronteras o en el entorno cercano. Se convierte en una amenaza virtualmente universal por el espacio que otorga a las redes de inmigración clandestina, de mafiosos, de contrabandistas, de terroristas y otros criminales internacionales.

### *Concepción realista*

La concepción realista reside en los fracasos históricos de los Estados. De esta forma, ya no se considera al Estado como estructuralmente inválido e intelectualmente condenado. Se lo considera como una forma histórica de organización social que no ha sido reemplazada por ninguna otra hasta nuestros días. Ciertamente, si bien existe un modelo único de Estado en el plano jurídico y si bien todos son soberanos e iguales, en realidad son muy distintos, y tanto más distintos cuanto que son más numerosos.

De hecho, el siglo XX se ha caracterizado por la multiplicación del número de Estados, por una verdadera proliferación estatal. Esto como resultado, primeramente y en general, de la colonización, después, y muy especialmente para Europa, de las fracturas ligadas a la desaparición de la URSS y del bando socialista. *Grosso modo*, el número de Estados ha crecido cuatro veces desde 1945 –de unos cincuenta a cerca de doscientos.

Esto significa, de paso, que el Estado como forma de organización política y social no ha sido rebasado en absoluto, sino todo lo contrario, que nunca ah tenido tanto éxito.

No obstante, la proliferación de Estados no es el único fenómeno interesante desde este punto de vista. De igual manera, asistimos a la desaparición de algunos Estados en el siglo XX, y no de los más pequeños –el Austrohúngaro, la URSS, Yugoslavia y Checoslovaquia de manera especial, sin hablar de Estados de existencia intermitente, los Balcanes, por ejemplo, o de las tribulaciones estatales de Alemania. En principio, un Estado se forma para la eternidad, al menos se concibe como eterno. En realidad, puede desaparecer. La desaparición del Estado es, al mismo tiempo, su mayor fracaso –aunque también puede ser una respuesta a este fracaso, en la medida en que sobre sus escombros se forman Estados más restringidos, pero más sólidos. Podemos traer a colación el ejemplo de Checoslovaquia.

Este no siempre es el caso tampoco, y por ejemplo al menos cuatro de los seis Estados surgidos de la ex Yugoslavia, tienen problemas, si bien no de existencia, al menos sí de estabilidad –Serbia, Montenegro, Bosnia y Macedonia. Si bien no se consideran oficialmente fracasados, al menos sí están bajo estricta vigilancia externa y, para algunos, bajo asistencia permanente. Esto nos lleva a reafirmar que es necesario distinguir varios tipos y, eventualmente, varios grados de fracaso. Es aquí donde podemos preguntarnos si se trata de aglutinar situaciones verdaderamente diferentes en un mismo término, si no sería necesario razonar en términos de situaciones en vez de en términos de categoría. Entonces, la categoría de Estado fracasado no sería homogénea, solamente correspondería a una visión superficial y rápida, y, para citar a Jean-Paul Sartre, sería la ilusión de un “internacionalismo abstracto” que pretende “realizar una aristocracia superficial a través del universalismo”.

### *El Estado fallido*

Podemos poner aparte la noción de *Estado fallido*, que a veces se usa para designar a países cuya situación financiera está tan deteriorada que no pueden garantizar el pago de intereses de deudas públicas descomunales, regular el pago de sus funcionarios, etcétera. La noción de Estado fallido conlleva al mismo tiempo su solución: si se pudiera declarar a dichos Estados en situación jurídica de quiebra, se podría garantizar el control —mediante la intervención internacional, por ejemplo del FMI o del BIRD— de su situación financiera, y esto al precio de que el aparato financiero de estos Estados en su conjunto quede bajo tutela.

A veces se ha traído a colación a propósito de las dificultades recientes de Argentina, pero la idea se ha desechado. De forma más general, el fracaso financiero de un Estado es generador de tensiones sociales y políticas. Así, varias rebeliones militares en África están ligadas al hecho de que el Estado ya no puede pagarle a los funcionarios, y sobre todo a los militares o a los servicios de seguridad.

### *Débil, dividido, incapaz, destrozado, acosado...*

Podemos establecer la diferencia entre *soft States* y Estados fracasados: la expresión *soft States* –también se la conoce como *weak States*– o Estados débiles, inciertos, flexibles, la utilizó Gunnar Myrdal en los años 1960 para denominar a los países africanos

descolonizados, Estados nuevos, producto de la descolonización. Su homogeneidad y su estabilidad parecen dudosas. Se hallaban entre fronteras artificiales, sin unidad nacional, religiosa o cultural, eran dirigidos por poderes autoritarios aunque frágiles y experimentaban un subdesarrollo dramático. Desde entonces, su situación no ha evolucionado en lo fundamental, y es en su interior donde podemos encontrar los casos más evidentes de fracasos estatales.

De igual forma, podemos oponer, de acuerdo con el origen o los síntomas del fracaso, a los Estados que están confrontados con oposiciones étnicas, con *conflictos internos entre comunidades* que se destrozan –lo que se traduce en opresión recíproca, y hasta en masacres más o menos organizadas– con los Estados cuyos *servicios públicos ya no funcionan*, que ya no pueden llevar a cabo sus funciones supremas: garantizar la seguridad, la justicia, la educación para todos, y que experimentan fenómenos de corrupción, de criminalidad, una suerte de descomposición del aparato de Estado. Pero la diferencia es más aparente que real: las tensiones comunitarias o étnicas aparecen o triunfan en la medida en que el Estado, por su autoridad y por sus servicios públicos, no parece estar al servicio del interés general. El caso de la ex Yugoslavia es, a todas luces, claro en este sentido.

También es posible distinguir entre *Estado destrozado* y *Estado acosado*. El Estado destrozado es aquel que se hunde por las dificultades de origen interno, como la ex Yugoslavia. El Estado acosado es aquel que sufre infiltraciones y desórdenes provenientes de vecinos –como el ex Zaire, recientemente, o los riesgos que corre Costa de Marfil. En este caso también, la diferencia es relativa, porque con frecuencia los fenómenos se enciman. No obstante, ilustra el dato de que el fracaso puede ser contagioso, y de que un Estado fracasado puede muy bien exportar sus dificultades más allá de sus fronteras –como en el caso de Macedonia o de la RDC.

### *Los “Estados arrogantes”*

Otra diferencia interesante es la de los *rogue States*, o Estados arrogantes, y la de los Estados fracasados. A primera vista, las dos categorías se contraponen: un *rogue State* – una noción de origen estadounidense que sigue siendo controvertida– es un Estado en el que las políticas constituyen una abierta amenaza a su entorno, porque viola tratados internacionales, el derecho humanitario, ejerce una dictadura policial, incluso tiene la intención de hacerse de armas de destrucción masiva.

Sin embargo, desde otro punto de vista, un *rogue State* es un Estado fracasado virtual, porque las medidas que el exterior toma contra él pueden llevar a su desmantelamiento –la Camboya de los Khmers Rojos, el Afganistán actual e Irak. Así, podríamos preguntarnos en qué se convertirían Siria en caso de que desapareciera el régimen, o Irán, e incluso Corea del Norte o Nigeria. El punto medio entre *rogue State* y Estado fracasado también depende de la percepción que se tenga al respecto: de tal suerte que, en el caso de Darfur, no sólo podemos considerar que Sudán es incapaz de poner en orden a las milicias privadas, sino también que en realidad estas actúan con su complicidad y que es igualmente responsable de un verdadero genocidio.

Podemos concluir este breve repertorio con un dato común a las diversas situaciones: todas tienen implicaciones internacionales. Es inclusive uno de los elementos de la definición de fracaso: un Estado fracasado es aquel que no puede resolver solo sus

problemas, que tiene necesidad, incluso si no la solicita, de una intervención extranjera. Ciertamente, los fracasos son de naturaleza distinta. Una dictadura sangrienta pone en tela de juicio el derecho humanitario y, en consecuencia, los valores universales, lo que puede implicar una intervención externa –Camboya, Ruanda, Kosovo e Irak; este último en una medida mucho menor. Sin embargo, el flujo de refugiados inquieta y perturba a los vecinos del Estado, lo que implica de manera más directa una cuestión de seguridad regional. De forma más general, la existencia de espacios que escapan a una autoridad estatal y que son puestas a la disponibilidad de bandas predatoras –como ocurre con la competencia por el control de los diamantes en Sierra Leona– alimenta la criminalidad internacional, el fenómeno de los niños soldado, el terrorismo e incluso la proliferación de los ADM, lo que plantea un problema de seguridad internacional más amplio.

Sin embargo, esto es sólo tratar superficialmente las respuestas al fracaso de los Estados. Ahora hay que preguntarse si la noción de Estados fracasados puede ser estratégica, si puede desembocar en respuestas organizadas, en una estrategia de regreso a la normalidad, y en cuál, o cuáles.

### *Las reacciones: prevención y persuasión*

De forma general, las reflexiones y las doctrinas en la materia se orientan hacia dos vías complementarias: la prevención de los fracasos y las reacciones en caso de fracaso evidente. Estas vías también son alternativas, es decir, que la segunda sólo tiene sentido si la primera no se ha seguido o no ha llevado a ninguna parte. A esto dedicaremos los señalamientos siguientes –señalamientos que, también en este caso, implican más interrogantes que soluciones, porque si bien podemos identificar los problemas, no por ello sabemos solucionarlos. *La prevención*. Aparentemente es la más fácil y la menos costosa. También es el enfoque más apreciado, ya que evita cualquier violencia y se supone que sólo exige medios limitados.

En realidad, es la más difícil de llevar a cabo, por un conjunto de razones, de tal suerte que, incluso en la actualidad, hace más hincapié en la teoría que en la práctica. Al respecto, la Agenda por la paz de Butros Butros-Ghali en 1992 o el informe Evans-Sahnoun sobre *La Responsabilidad de Proteger*, en 2001, han permanecido con un carácter teórico.

La idea que rige este enfoque es que es necesario poder identificar a tiempo los riesgos que atentan contra la integridad de los Estados, ya sea por descomposición del aparato estatal o porque se intensifican las tensiones internas que pueden terminar en enfrentamientos armados, mientras que el Estado en cuestión no parece tener herramientas para responder a esta situación. Luego entonces, podemos hablar de *failing States*, Estados en vías de fracasar que hacen un llamado para una acción preventiva. Identificarlos implica varias condiciones de naturaleza distinta –respecto al plan del análisis siguiente, respecto al de la estrategia que sigue.

*En el plano del análisis*, primeramente es necesario poder prever los signos anunciadores, y para esto es necesario tanto información como vigilancia. En cuanto a los signos anunciadores, se podrían apoyar en criterios definidos: por parte de los gobernados, el grado de cohesión nacional; en lo que se refiere a los gobernantes, su calidad y su honorabilidad; en cuanto a la relación gobernantes/gobernados, el respeto a los derechos humanos, la existencia de un sistema plural y de elecciones libres. De esta

manera, se habrían podido prever oportunamente los fermentos de dislocación de Yugoslavia.

Sin embargo, la vigilancia falla frecuentemente porque los otros Estados se enfocan en sus propias prioridades o igualmente apelan al principio de no-intervención en los asuntos internos del Estado. Los más importantes de estos, ciertamente, disponen de sus herramientas de análisis y se mantienen cuidadosamente informados sobre los riesgos que afectan a los Estados involucrados. Sin embargo, no necesariamente están dispuestos a mostrar públicamente su información o sus análisis, o incluso, a compartirlos.

En cuanto a las organizaciones internacionales, no siempre tienen los medios de información necesarios. Son las que más frecuentemente dependen de la información proporcionada discrecionalmente por sus Estados miembros. Es muy común que los sucesivos secretarios generales de la ONU se quejen enérgicamente de esta situación. Sin embargo, cuando a iniciativa del señor Pérez de Cuellar se creó en Naciones Unidas una comisión de análisis y de previsión, pudimos constatar rápidamente que sus medios eran estructuralmente insuficientes. Por lo demás, si bien la información de estas organizaciones es veraz, no siempre la utilizan. Es muy conocido el ejemplo de Ruanda y del telegrama Dallaire.

Quedan las ONG, que, en principio, no tienen intereses, pero cuya información está lejos de ser confiable. Por un lado, son intervencionistas *a priori*, ya que hallan legitimidad, medios y visibilidad a través de la acción internacional. Por el otro, sus análisis pueden estar sesgados. Sin embargo, podemos remarcar la calidad de una de ellas, *Crisis Watch*, ONG que creó Gareth Evans, antiguo Ministro de Relaciones Exteriores de Australia, que se dedica a identificar situaciones peligrosas y sus posibles soluciones, mediante una especie de diplomacia privada o de sugerencias a los gobiernos. *Crisis Watch* publica regularmente un boletín en Internet que hace énfasis en las tensiones y los riesgos, tanto en el plano internacional como en el plano interno.

*En el ámbito de la estrategia*, después, todavía falta ponerse de acuerdo sobre las medidas adecuadas. Si retomáramos el ejemplo de Yugoslavia, llegaríamos a la conclusión, de manera retrospectiva, de que la mejor medida para Europa hubiera sido organizar el divorcio pacífico de las diferentes Repúblicas, teniendo como perspectiva la adhesión de estas a la Unión Europea de manera paulatina. En realidad, unos –Francia– buscaron mantener la unidad del país y otros –Alemania– precipitaron su fractura, y esta contradicción sólo tuvo como resultado el que la violencia se haya acelerado e intensificado. Únicamente Macedonia ha aplicado medidas preventivas, con el uso de la fuerza internacional de seguridad, cuya presencia permitió globalmente la paz, después de haber garantizado la cohabitación de las comunidades.

Una última reflexión al respecto: generalmente se habla de prevención para designar este tipo de aproximación. Sin embargo, podemos preguntarnos si el término *persuasión* no sería más adecuado. Efectivamente, este enfoque presupone que las amenazas de fracaso ya se han presentado y a la crisis de conciencia le sigue la alerta, más que la prevención. A decir verdad, cuando se perciben los signos anunciadores, ya es más tarde de lo que se piensa. La prevención, en el sentido propio del término, se sitúa más al principio del proceso. Más bien, consiste en hacer que el Estado sea lo suficientemente coherente y estable para que no experimente este tipo de derivas –basándonos en un régimen democrático, por ejemplo, que respete los derechos humanos, la igualdad entre los ciudadanos y las libertades, individuales y colectivas.

No sólo en el ámbito de los principios la democracia es mejor. También garantiza una mayor solidez, una mayor estabilidad de los Estados, porque permite la expresión pacífica de las discrepancias. De igual forma, permite su solución pacífica, sobre la base de una regla común, que es el respeto a la mayoría. Los derechos humanos, por su parte, aseguran el respeto a las minorías. En el fondo, la concepción minimalista de la democracia es que constituye un procedimiento de gestión pacífica de los conflictos: sin ella, sólo queda como solución la violencia civil y política. Las elecciones son un procedimiento de árbitro entre grupos y tesis contrapuestas, que siguen una regla común que todos aceptan: el gobierno de las mayorías en el respeto a los derechos de las minorías. Independientemente de las preferencias de carácter ideológico, la superioridad de los regímenes democráticos reside en su capacidad de asegurar la evolución pacífica de las sociedades y la solución pacífica de las tensiones internas. Es lo que resumía Tocqueville en una de sus penetrantes frases: “La elección es una revolución institucionalizada”.

En estas condiciones, la mejor prevención en Europa es la participación en la Unión Europea, que impone criterios realistas para asegurar la solidez y la estabilidad de los Estados miembro. No obstante, es una de las paradojas de la Unión: está enfocada a la construcción de un nuevo conglomerado económico y político, e incluso, de un modelo de organización política que rebasa al Estado. Sin embargo, uno de sus resultados más visibles es consolidar a sus Estados miembros, es exactamente lo que esperan de ella los nuevos miembros, por ejemplo. Esto es válido también para sus antiguos miembros: por ejemplo, ¿en dónde estaría Bélgica sin la Unión Europea, que le permite volver relativas sus tensiones comunitarias? La UE no es la única que contribuye a este tipo de prevención en Europa: al respecto, podemos señalar la vigilancia de las elecciones, o la protección a las minorías, que garantiza la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa), en un marco más amplio que el de la Unión.

### *Manejo de las crisis*

Del manejo de las crisis se pasa a la reconstrucción de los Estados. En este caso, puede uno situarse en dos estados sucesivos. En lo inmediato, es necesario manejar las crisis, intervenir para acabar con la violencia. A largo plazo, es necesario comenzar a reconstruir de otra manera al Estado fracasado.

Al manejo de las crisis le siguen múltiples cuestiones que rebasan nuestro tema. Aquí sólo mencionamos las que nos afectan de manera directa. En general, el problema es tanto de seguridad como humanitario: es necesario volver a establecer o mantener la seguridad de las personas y de los bienes; es necesario ayudar a las poblaciones en peligro, aunque sólo fuera para prevenir que se agrave la situación.

Primeramente, cuando se está ante una violencia abierta, ¿dónde se ubica el *umbral* a partir del cual es deseable una intervención? Aquí nos encontramos ante un asunto de apreciación, aunque también de intereses: por ejemplo, Australia estará más atenta respecto a Timor Oriental que los países europeos, Francia respecto a Costa de Marfil que Alemania, o Reino Unido respecto a Sierra Leona que Francia. Sin embargo, para que una acción se realice, es necesario que uno o varios Estados tengan, a su vez, interés y capacidad de intervención –de ahí situaciones, como en Darfur, que se deterioran en la indiferencia, o la prolongada inercia respecto a Liberia hasta que Estados Unidos se



decida a garantizar un servicio mínimo. Si no se hace nada, sólo queda la acción humanitaria, el apoyo a las ONG, lo que significa que los Estados hacen como que hacen algo sin comprometerse.

Luego, ¿con base en qué *fundamento* actuar, cuando el punto de partida de la crisis es una situación interna que le corresponde atender dentro de sus límites a cada Estado? ¿Se puede recurrir a la fuerza armada de manera unilateral, intervenir militarmente en el territorio de otro Estado, incluso basándose en inquietudes humanitarias? En principio, la Carta de las Naciones Unidas lo prohíbe, fuera de la legítima defensa –a la que no se invoca cuando lo amerita. Si bien puede obtenerse una resolución del Consejo de Seguridad que autorice la constitución de una fuerza de intervención y de seguridad, todo está bien en cuanto se encuentran Estados voluntarios para participar en ellas.

¿Y si el Consejo no quiere o no puede pronunciarse? Queda la posibilidad de una intervención de humanidad, también llamada intervención humanitaria, llevada a cabo por un Estado o un grupo de Estados que actúan bajo su responsabilidad. Es diferente tanto en su naturaleza como en su amplio espectro en lo que se refiere a la ingerencia humanitaria –pero su validez jurídica es cuestionable. Se pudo haber proclamado dicha doctrina hace seis años, durante el caso de Kosovo, sin embargo nos abstuvimos –tal vez para mal. El informe Evans-Sahnoun sobre *La Responsabilidad de Proteger* (2001) sigue estando, en este sentido, en una prudente –demasiado prudente– expectativa. El resultado de estas tergiversaciones jurídicas es que resulta difícil reaccionar en el momento en que se debería hacerlo frente a situaciones urgentes.

Finalmente, ¿cómo actuar y qué *medios* poner en juego? Es un problema que tiene que ver específicamente con el sector de la defensa, ya que es necesario disponer de las fuerzas y de las estrategias apropiadas. Aquí hay al respecto todo un campo reciente para la acción de las fuerzas armadas y en este sentido, la cuestión de los Estados fracasados tiene que ver ampliamente con el aparato de defensa. Del lado de la acción propiamente militar existe también una parte civil, humanitaria y administrativa, de tal manera que los militares en acción deben estar igualmente dispuestos a trabajar de común acuerdo con misiones civiles, de funcionarios internacionales y de ONG.

Las autoridades militares también pueden ser llevadas a negociar en el lugar mismo de los hechos, con facciones beligerantes para obtener el cese al fuego, la retirada de las fuerzas irregulares y el desarme de las milicias – para los oficiales, todo esto implica una formación particular para misiones que reducen ampliamente la acción de guerra a un grado mínimo. El mantenimiento de la seguridad supone por sí mismo un tipo de acción que se aleja de la fuerza de guerra. Por otro lado, incluso desde el punto de vista del uso de la fuerza armada, frecuentemente es necesario interpretar mandatos internacionales que pueden estar escritos en términos poco claros.

### *Reconstrucción de los Estados*

La reconstrucción de los Estados es un objetivo a largo plazo. No puede ser de otra manera, puesto que, ya lo hemos dicho, no se ha encontrado una fórmula alternativa al Estado. La experiencia reciente sigue siendo desalentadora, y no solamente en África – como lo demuestran Bosnia, Afganistán, Irak y hasta Kosovo, incluso si no se trata propiamente dicho de un Estado. Camboya es tal vez uno de los únicos casos de relativo éxito, o Líbano. Pero en este último caso al precio de una puesta bajo protectorado cuyas

recientes evoluciones subrayan la precariedad.

Naciones Unidas ha adquirido una verdadera experiencia en la materia, pero carece significativamente de medios. Ha sabido definir estrategias integrales de *nation building* y de *State building* con el apoyo de organizaciones regionales, instituciones especializadas, Estados involucrados y ONG. A menudo, Estados Unidos ha señalado que no está interesado en la *nation building* –aunque su propia política lo obligue a comprometerse al respecto. En cambio, es un campo abierto para la Unión Europea, que dispone tanto de recursos como del conocimiento –conocimiento, por una parte, en función de la experiencia histórica y particularmente colonial de varios de sus miembros; por la otra, por el hecho de los niveles sucesivos de ampliación de la Unión, que han pasado por reformas internas profundas de los nuevos adherentes.

Sin embargo, la debilidad de la UE se encuentra en el plano militar. Reside en la ausencia de fuerzas colectivas de intervención adaptadas que tengan credibilidad, como pueden serlo –o como lo eran hasta los errores de la intervención en Irak— las fuerzas estadounidenses. La UE necesita esta capacidad, no para afirmar su poderío o para desarrollar una política bélica, sino para contribuir de forma más eficaz al restablecimiento de la paz o para mantenerla. Entonces, la contribución de la UE se ubica, por el momento, más bien en el ámbito civil.

En espera de la reconstrucción del Estado, o cuando esta se retrasa –que es el caso más frecuente–, el resultado es una especie de puesta bajo tutela práctica del espacio considerado. Esta puesta bajo tutela internacional no corresponde a un estatus definido, reside en los arreglos particulares de cada situación. A veces hemos sugerido una renovación del régimen de tutela inicialmente previsto en la Carta de las Naciones Unidas en 1945, con la reactivación del Consejo de Tutela, que es uno de los principales órganos de la ONU.

Esta reactivación permitiría, además, compensar los retrasos en la reforma del Consejo de Seguridad y encontrar una instancia politicoadministrativa internacional, que podría definir una forma de manejo de las crisis y de reconstrucción de los Estados fracasados. Sin embargo, esta idea enfrenta muchas objeciones, en particular por parte de los Estados no alineados. Al respecto, ven en ella una manera de crear implícitamente una categoría general de Estados débiles, puestos bajo la vigilancia y el dominio de los Estados poderosos.

El Consejo de Seguridad, con las medidas de lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva que ha impuesto a todos los Estados (en particular, mediante la resolución 1373 del 28 de septiembre de 2001, o la 1540 del 28 de abril de 2004), ya los ha puesto bajo vigilancia. Así, puede crear nuevas categorías de Estados fracasados, aquellos que no quieren o no pueden aceptar sus advertencias, ni tomar las medidas internas de policía, de administración y de justicia que dichas resoluciones implican. Lo que explica cierta desconfianza por parte de los Estados en vías de desarrollo respecto de un intervencionismo forzado, incluso del de las organizaciones internacionales.

### *Preceptos estratégicos*

En conclusión, o de manera más exacta, para resumir todo lo anterior, podemos reunir las directrices estratégicas en algunos preceptos, que, evidentemente, son más sencillos de

formular que de aplicar.

Es conveniente disponer previamente de indicadores que permitan prever los fracasos, e identificar a los Estados que se ven amenazados por aquellos, midiendo su gravedad y las consecuencias que pueden acarrear, especialmente en el ámbito de la seguridad regional e internacional.

Es deseable poder actuar con tiempo suficiente, ya que mientras más tarda la acción, más costosa y aleatoria resulta. Sin embargo, para evitar la sospecha de intervención interesada y predatora de un Estado determinado, es deseable que dicha acción sea posterior a una constatación objetiva e independiente, validada por una instancia internacional o por lo menos colectiva.

Siguiendo con este razonamiento, es deseable que la acción esté coordinada por una o varias organizaciones internacionales. Coordinada, sin que sin embargo los Estados, que son los únicos que disponen de los medios necesarios, financieros y eventualmente militares, se desentiendan y confíen responsabilidades a organizaciones que no están en condiciones de asumirlas. Para la ONU no hay preferencia automática en cuanto a estas organizaciones, y la elección, o la convergencia, entre organizaciones mundiales y regionales es un asunto de oportunidad. Es necesario pensar en términos de ventaja comparativa o de valor agregado, no en términos de jerarquía institucional.

Finalmente, es necesario emplear una gama de medios amplia y flexible, en los ámbitos diplomático, jurídico, militar, humanitario y político. Ante situaciones que son específicas, no pueden brindarse respuestas rígidas, instrucciones únicas y automáticas. Esto no significa que no se deban anticipar las modalidades de acción, con el fin de emplear rápidamente medios preconcebidos o preestablecidos. Es así como el informe Brahimi (2000), dedicado a la reforma de las operaciones para mantener la paz, sugirió, atinadamente, que se prevean fórmulas jurídicas con la finalidad de permitir organizar las misiones y un rápido manejo provisional de los espacios y de las poblaciones afectadas. En otras palabras, es conveniente disponer de una serie de opciones entre las que se elige, llegado el momento, la combinación más adecuada.

Serge Sur

Traducción de Roberto Rueda Monreal (CPTI)

Revisión de Arturo Vázquez Barrón (CPTI)

## **Revue des revues de l'adpf, sélection de mai 2006**

Serge SUR: « Sur les États défaillants »

article publié initialement dans la revue *Commentaire*, n°112, hiver 2005.

### Traducteurs :

Anglais : Chris Turner

Arabe : Béchir Sébaï

Chinois : Yan Suwei

Espagnol : Roberto Rueda

Russe : Katia Beliavina

### Droits :

© *Commentaire* pour la version française

© Chris Turner/Institut Français du Royaume Uni pour la version anglaise

© Béchir Sébaï/Centre Français de Culture et de Coopération du Caire – Département de Traduction et d'Interprétation pour la version arabe

© Yan Suwei/Centre Culturel Français de Pékin pour la version chinoise

© Roberto Rueda/Institut Français d'Amérique Latine pour la version espagnole

© Katia Beliavina/Centre Culturel Français de Moscou pour la version russe