

**DE SOMALIA A LIBIA: EL ESTADO FALLIDO, ¿UN NUEVO
MODELO DE ESTADO?¹**

FROM SOMALIA TO LYBIA: FAILED STATE, A NEW MODEL OF STATE?

*Dra. Ana Gemma López Martín**

RESUMEN: La expresión Estado fallido se ha convertido en lenguaje habitual, tanto de políticos, como de juristas y periodistas, desde que fuera acuñada en 1992. Desde entonces, muchos Estados han sido calificados como fallidos. El primero fue Somalia, pero le han seguido otros como Afganistán, Haití, Irak y, más recientemente, Libia o incluso Siria. Ante esta creciente realidad nos preguntamos si estamos o no ante nuevo un modelo de Estado. Para ello, nos adentraremos en el análisis, tanto de la expresión y el concepto de Estado fallido, intentando solventar igualmente cuáles son los factores y las causas que llevan a un Estado al ‘fallo’, con el objeto de poder responder el interrogante planteado.

ABSTRACT: The term failed state has become common language, both politicians and jurists and journalists, since it was coined in 1992. Since then, many states have been labeled as failures. The first was Somalia, but has been followed by others such as Afghanistan, Haiti, Iraq and most recently, Libya or even Syria. Faced with this growing reality we wonder whether we are new to a state model. To do this, we will enter the analysis of both the expression and the concept of failed state, attempting to solve also the factors and causes that lead to a state to "fail", in order to answer the question posed.

PALABRAS CLAVE: Estado, Estado fallido, Estado weberiano, descolonización, Somalia

KEYWORDS: State, Failed State, Weberian State, decolonization, Somalia

SUMARIO: I. Introducción.- II. Acerca de la expresión “Estado fallido”.- III. ¿Y Qué es un Estado fallido?- IV. Cómo identificar un Estado fallido.- V. Causas del ‘fallo’ del Estado. VI. ¿Estamos ante un nuevo modelo de Estado?

I. INTRODUCCIÓN

Está a punto de cumplirse el segundo aniversario del inicio de la revuelta popular libia que, tras la intervención de la OTAN en marzo de 2011, acabó con el derrocamiento y posterior muerte del Jefe del Estado Muamar Gadafi. Advertían los

¹ Artículo recibido el 8 de marzo de 2013 y aprobado para su publicación el 19 de mayo de 2013.

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (España).

presidentes de EEUU y Francia, Barack Obama y Nicolás Sarkozy, y el primer ministro británico David Cameron, en un artículo conjunto publicado en abril de ese mismo año², que Libia sería un Estado fallido si Gadafi no se iba. Un año después, la realidad es bien distinta a la que entonces se nos prometía, y es ahora -y no antes- cuando quizá resulte más pertinente el calificativo de “fallido” para referirse a la situación que asola el país; pues la desaparición del anterior mandatario que había gobernado Libia con mano de hierro, ha dejado un vacío de poder que ninguna otra fuerza ha sido hasta la fecha capaz de rellenar, produciendo una situación de seguridad cada vez más frágil.

Hoy es Libia, quizá también Irak e incluso Siria o Mali, pero primero fue Somalia en la década de los noventa del pasado siglo quien, tras la caída del dictador Siad Barré y la posterior e interminable lucha intestina por el poder que lo siguió -y que lamentablemente se prolonga hasta nuestros días-, recibió la etiqueta de “Estado fallido”. Le siguieron, entre otros, Haití, Afganistán...; y la lista se ha ido engrosando. Lo cierto es que asistimos, desde hace ya algunos años a una irrefrenable tendencia a acudir al apelativo de ‘fallido’ cada vez que un Estado parece estar sumido en el caos y en la anarquía, o que un determinado sistema de gobierno se ve afectado por intensos actos de violencia o de guerra civil.

En esta misma línea, el Consejo Nacional de Inteligencia (NIC, por sus siglas en inglés) con sede en Washington, en su informe *Tendencias Globales*, publicado en diciembre de 2012,) “predice” que 15 países de África, Asia y Medio Oriente se convertirán en “Estados fallidos” hacia el año 2030, debido a su “conflictividad potencial y los problemas medioambientales”. La lista de países que figuran en el informe NIC 2012 incluye a Afganistán, Pakistán, Bangladesh, Chad, Níger, Nigeria, Mali, Kenia, Burundi, Etiopía, Ruanda, Somalia, República Democrática del Congo, Malawi, Haití, o Yemen³.

Resulta así, que el término “Estado fallido” se ha instalado en el lenguaje habitual, tanto de políticos, como de juristas, siendo igualmente de referencia cotidiana en los medios de comunicación. Fue la Secretaria de Estado de EEUU, Madeleine Albright, la primera en llevar el término en un discurso de 18 de septiembre de 1997, en el que justificaba el intervencionismo americano, poniendo como ejemplos a Somalia y a Pakistán. Posteriormente, fue Jack Straw, Ministro de AAEE de Reino Unido, el que recurrió al término en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de septiembre de 2002, en el que 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 Estados fallidos –sin duda, con su pensamiento en Irak-. Más cercana a nosotros en el tiempo y en el espacio, la ministra de Defensa, Carme Chacón, justificó en marzo de 2011 la intervención en Libia para "evitar una masacre", admitiendo que se corría el riesgo de que Libia se convirtiera en un "Estado fallido"; algo que el Ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, dio por hecho semanas más tarde. Por su parte, el expresidente de México, Felipe Calderón, emitió a mediados de mayo de 2012 una declaración ante la controversia que se estaba instaurando acerca de si México se había convertido en un Estado fallido.

² Publicado en las ediciones del 15 de abril de 2011 de ‘The Times’, ‘Le Figaro’, ‘International Herald Tribune’, y ‘Al Hayat’ (<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/04/15/internacional/1302823863.html>).

³ http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf

Ante esta innegable realidad, uno se pregunta si estamos asistiendo a la génesis de una nueva categoría de Estado. Si frente al modelo Weberiano de Estado que conocemos desde hace siglos, caracterizado por el monopolio del uso legítimo de la fuerza dentro de sus fronteras, está surgiendo una especie de subcategoría de Estado: la de aquellos que han perdido dicho monopolio y que se hallan sumergidos en la más profunda debilidad gubernamental siendo incapaces de suministrar a su población los servicios básicos, esto es, los Estados fallidos. Ese es el interrogante que nos planteamos y al que intentamos dar respuesta.

II. ACERCA DE LA EXPRESIÓN “ESTADO FALLIDO”

Sin duda, la primera pregunta que surge y a la que debemos dar respuesta es la relativa al origen del propio término Estado “fallido”.

¿Cuándo y dónde surge la expresión Estado fallido? A este respecto, debemos indicar que la misma se sitúa en el marco de la ciencia política y las relaciones internacionales. Más concretamente, se apunta como “creadores” de la expresión a dos politólogos norteamericanos, Steven R. Ratner y Gerald B. Helman, quienes publicaron en 1992 el artículo “Saving Failed States”⁴, en el que exponían un mecanismo para ‘salvar’ a lo que ellos describieron como Estados fallidos, esto es, entidades donde el gobierno ha colapsado; para ello centraron su estudio en Liberia, Camboya y, sobre todo, en Somalia. Es precisamente a raíz de la desintegración del gobierno de Somalia en 1991 cuando el término ingresó en el discurso del desarrollo, y su utilización se ha generalizado, siendo sumamente abundante la literatura al respecto⁵, casi abrumadora, sobre todo desde la óptica de la ciencia política y en el contexto del problema para la seguridad internacional. A este respecto, el profesor Noam Chomsky ha llegado a asegurar que el término *Failed States*, Estados “fallidos”, es una teoría inventada por la administración estadounidense tras el fracaso de sus políticas acerca del eje del mal y los Estados terroristas o Estados forajidos, y otras invenciones creadas para nuclear y aglutinar a la opinión pública y centrar los esfuerzos contra gobiernos y países cuyas políticas no concuerdan con la visión del gobierno norteamericano⁶.

Aunque, sin duda, la generalización del término se debe ante todo a la labor realizada por el *Think-Tank* americano constituido por la Revista *Foreign Policy* en colaboración con el centro de estudios *Fund for Peace*, quienes desde el año 2005 publican anualmente su particular *ranking* de Estados fallidos; una lista llena de polémica, pero que goza de gran difusión e impacto.

Por otra parte, debemos igualmente indicar que la discusión sobre el concepto y el propio fenómeno de los Estados fallidos se inserta en otro debate más amplio, cuál es el de la proliferación semántica de nombres, etiquetas y conceptos para hacer referencia

⁴ RATNER, STEVEN R., AND HELMAN, GERALD B., “Saving Failed States”, *Foreign Policy*, Vol.89, 1992.3 (Winter 1992-1993), Págs.3-20.

⁵ Un resumen de la literatura más relevante al efecto puede consultarse en DI JOHN, J., “‘Failed States’ in Sub-Saharan Africa: a review of the literature”, REAL INSTITUTO ELCANO, *ARI* 5/2011, 14/1/2011.

⁶ Tal afirmación fue realizada el 31 de marzo de 2002, en una entrevista realizada por los periodistas Amy Goodman y Juan González en el programa de televisión estadounidense *Democracy Now* (véase la referencia en SANTOS VILLAREAL, G.M., *Estados fallidos: definiciones conceptuales, centro de documentación, información y análisis*, Subdirección de política exterior, México D.F., 2009, Pág. 5.

a una misma realidad, cual es, la existencia de sistemas políticos que, si bien son formalmente Estados, no consiguen desarrollar con estándares de normalidad las funciones propias de tal condición, ni dentro de su territorio, ni fuera de sus fronteras. De esta forma, junto a la expresión Estado fallido, se utilizan otras como la de Estado en vías de fallar (*Failing State*), Estado frágil, Estado en situación de fragilidad, Estado fracasado, Estado débil, Estado desestructurado, Estado en crisis, Estado vulnerable, Estado en descomposición o Estado colapsado. Un auténtico rosario de expresiones muy diversas pero que tienen todas ellas significados similares y que, incluso, en ocasiones se utilizan de forma indistinta como sinónimas. No hay duda que esta abundancia semántica genera incertidumbre, pero, sin duda, tal profusión es consecuencia del propio neologismo del término y es fruto, precisamente, de la dudosa existencia jurídica de esta especie de categoría de Estado.

Al mismo tiempo, observamos que el término “failed”, fallido, ha sido y es objeto de numerosas críticas por considerarlo peyorativo y analíticamente ambiguo e impreciso. No hay duda que estamos ante un término, cuando menos, polémico y discutido. Además, tal y como está planteado y como se utiliza resulta ser una noción muy genérica, muy amplia, que puede abarcar a Estados de lo más variado y en situaciones que distan mucho de ser similares, y que van desde el caos absoluto de Somalia, a la pobreza extrema de Haití, pasando por dictaduras como la de Corea del Norte. Incluso nos encontramos cómo desde el 11 de septiembre de 2001 se empezó a otorgar al concepto de Estado “fallido” un alcance mucho más amplio para que incluyera a países como Irak que supuestamente amenazaban a EEUU con armas de destrucción masiva y terrorismo internacional⁷. No es pues de extrañar que esta noción haya provocado una fuerte reacción en los Estados que han sido insertados dentro de esa categoría. A sus ojos, el término en sí es una amenaza, esgrimido por los Estados más poderosos con vistas a encontrar un pretexto para una nueva intervención en los asuntos internos de naciones soberanas. No hay duda que un Estado catalogado como “fallido” se coloca en el punto de mira de las Grandes Potencias.

III. ¿Y QUÉ ES UN ESTADO FALLIDO?

A pesar de la profusión de estudios sobre el tema, la expresión Estado fallido sigue siendo confusa, es ambigua e imprecisa y, sobre todo, resulta sumamente controvertida; a este respecto, podríamos apuntar incluso que los diversos intentos por sentar una definición se hallan en mayor o menor medida influenciados por visiones ideológicas e intereses ajenos, lo que favorece la polémica acerca del término. No encontramos, pues, un concreto significado jurídico; además, se observa cómo es utilizado indistintamente para indicar realidades que no son exactamente idénticas, de igual forma que encontramos, como ya hemos señalado, una gran variedad semántica de etiquetas para referirse a esta particular situación. Por ello, intentaremos acotarlo partiendo de la especial casuística existente al respecto.

Para Steven R. Ratner y Gerald B. Helman, ‘creadores’ de la expresión Estado fallido, la misma se refiere a aquellos Estados que no están en condiciones de ejercer el monopolio legítimo de la violencia y, por tanto, de proveer a sus ciudadanos de los

⁷ CHOMSKY, N., *Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*, Ediciones B, Barcelona, 2007, P.131.

beneficios del Estado, por lo que necesitan ser ayudados desde el exterior. Al mismo tiempo, estos autores distinguían, dentro de la categoría general, tres grados o situaciones posibles: 1. Estados fallidos (*failed States*), cuyas estructuras gubernamentales habrían sido sobrepasadas por las circunstancias –Somalia, Liberia, Camboya-; 2. Estados en declive o en proceso de descomposición (*failing States*) cuyo colapso no es inminente, pero puede ocurrir en pocos años –Etiopía, Sudán, Zaire-; y Estados recientemente independientes cuya viabilidad es difícil de valorar –surgidos de la disolución de la antigua Yugoslavia-⁸.

De forma similar, la USAID utiliza el término Estado “*frágil*” para referirse a una amplia gama de Estados *en vías de fracaso, fallidos y en proceso de recuperación*. Además distingue entre los Estados “*frágiles*” que son vulnerables y aquellos que ya están inmersos en una crisis. Para la USAID la *vulnerabilidad* se refiere a aquellos Estados sin voluntad o sin capacidad de proveer seguridad y servicios básicos de forma adecuada a la mayoría de su población, y donde la legitimidad de su gobierno queda en tela de juicio. Mientras que Estados *en crisis* son aquellos donde el Gobierno central no ejerce el control efectivo sobre su propio territorio o no está dispuesto o es incapaz de asegurar la provisión de servicios vitales a una parte significativa del mismo, donde la legitimidad es débil o inexistente, y donde el conflicto violento es una realidad o existe un gran riesgo de que pueda estallar⁹. La Oficina del Geógrafo del Departamento de Estado de EEUU (2005) opta por el término Estados “fallidos” y los define como Estados en los que las instituciones nacionales están ausentes, son corruptas o no funcionan.

Por su parte, Jean Germain Gros¹⁰ examina tres escenarios posibles: en un primer escenario estarían aquellos Estados en los que existen muchos centros territoriales del poder; en un segundo escenario estarían aquellos en los que aun existiendo una autoridad central, ésta no alcanza a todo el territorio, es decir, existen ‘zonas liberadas’; y por último, Estados en el sentido weberiano, en los que hay grupos o segmentos de población que se comportan de modo ajeno al sentir de la mayoría de ésta. Combinando estos tres criterios, Gros identifica cinco posibles tipos de Estados “fallidos”: 1. Estados anárquicos (*anarchic States*), en los que no existe ningún poder político centralizado –Somalia-; 2. Estados fantasma (*phantom States*) en los que existe una autoridad pero sólo limitada a la capital del Estado y unos kilómetros alrededor –Zaire-; 3. Estados anémicos o débiles (*anaemic States*) en los que sus escasos recursos se han utilizado para financiar la guerra contra grupos secesionistas; 4. Estados apresados o capturados (*captured States*) que responden a la apropiación del aparato del Estado por uno de los grupos étnicos que forman su población y que impiden a las demás etnias el acceso al poder de forma pacífica –Rwanda, Burundi-; 5. Estados abortados (*aborted States*) en los que el monopolio de la violencia nunca ha sido ejercido por un único centro del poder –Sudán-.

⁸ RATNER, STEVEN R., AND HELMAN, GERALD B., “Saving Failed States”, *Foreign Policy*, Vol.89, 1992.3 (Winter 1992-1993), Págs. 3-20.

⁹ USAID, *Fragile States Strategy*, US Agency for International Development PD-ACA-999, Washington, 2005.

¹⁰ GROS, J.G., “Towards a taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti”, *Third World Quarterly*, Vol.17.3, 1996, Págs.455-471.

El concepto de Estado “colapsado” (*collapsed States*) fue introducido posteriormente por W. Zartman¹¹ en 1995, y retomado, años después, por R. Rotberg¹². Este último sostiene que los Estados existen para proporcionar una serie de bienes políticos a sus ciudadanos, y el desempeño de esto es lo que distingue a los Estados fuertes de los débiles, y a éstos de los fallidos y colapsados. En este sentido, Rotberg partiendo de esta idea de debilidad diferencia cuatro fases o situaciones posibles. Así, mientras los Estados *fuertes* son los que tienen un buen desempeño en todos los bienes, los Estados *débiles* (*weak*) satisfacen expectativas en algunas áreas pero cumplen mal en otras. Cuanto peor sea el desempeño de los Estados débiles, más débiles se volverán y esa debilidad tenderá a convertirse en fracaso; de ahí la subcategoría de la debilidad que se denomina *en vías de fracasar o de fallar* (*failing*). Si este proceso de deterioro no se detiene, los Estados pueden convertirse en Estados *fallidos* (*failed*) caracterizados por altos niveles de violencia interna y duradera, instituciones defectuosas, infraestructuras deterioradas, corrupción, deficiencias graves en los servicios públicos y pérdida de legitimidad del Estado. Una versión extrema y poco común del Estado fallido o fracasado sería el Estado *colapsado* (*collapsed*), que presenta un vacío de autoridad. A su juicio, el Estado se convierte en una mera expresión geográfica; Somalia sería la muestra actual de Estado colapsado. En todo caso, estas situaciones no son estáticas, sino dinámicas y se puede evolucionar, bien a la recuperación, bien al empeoramiento, al colapso. Así, Líbano, Nigeria y Tayikistán han conseguido salir de la situación para convertirse en Estados débiles o en vías de fracasar; mientras Líbano ha pasado del colapso o ser un Estado en funcionamiento, y a volver nuevamente a la debilidad.

Frente a esta distinción entre Estados “fallidos” y “colapsados”, en la que esta última categoría ocuparía un peldaño superior al de fallido, nos encontramos que una amplia doctrina utiliza ambos términos como intercambiables, y supondrían en ambos casos la referencia a la situación más grave de colapso estatal, donde las instituciones básicas del gobierno han dejado de existir. Es el caso, entre otros de Mutharika o de Wallace-Bruce¹³.

En ocasiones encontramos el término *Estado “fracasado”* como sinónimo de Estado “fallido”. En esta línea, el profesor Oriol Casanovas establece que “la noción de Estados fracasados hace referencia a situaciones en las que el ejército y la policía no ejercen una de las funciones esenciales del Estado que es el mantenimiento del orden y la protección de la seguridad de los ciudadanos mediante el monopolio de la violencia o poder de coerción. En los Estados fracasados la violencia es ejercida por distintos grupos que hacen uso de ella sin limitaciones en enfrentamientos de extraordinaria violencia. El elemento que generalmente se considera constitutivo del Estado, que es la

¹¹ ZARTMAN, W., “Introduction: Posing the problem of State Collapse”, en ZARTMAN, W. (ed.), *Collapsed States: the disintegration and restoration of legitimate authority*, Boulder, London, 1995.

¹² ROTBERG, R., “The Failure and Collapse of Nations-States: breakdown, prevention and repair”, en ROTBERG, R. (ed.), *When States fail: causes and consequences*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2004, Págs.2-12.

¹³ MUTHARIKA, A.P., “Some thoughts on rebuilding African State capability”, *Washington University Law Quarterly*, Vol.76, 1998, Págs.281-285. WALLACE-BRUCE, N.L., “Of Collapsed, Dysfunctional and Disoriented States: Challenges to International Law”, *Netherlands International Law Review*, 2000, Págs. 53-73

existencia de una organización política, se encuentra ausente en los Estados fracasados”¹⁴.

Para Daniel Thürer¹⁵, en cambio, el término Estado “*desestructurado*” es más correcto que el de fallido o fracasado, por considerar que éste resulta demasiado amplio e impreciso. A su juicio, el Estado agresivo, arbitrario, tiránico y totalitario debería igualmente ser considerado como fracasado, por ello rechaza esta denominación. Su aproximación al concepto de Estado desestructurado se articula en torno a tres factores: político, histórico y sociológico; el político, esto es, la desaparición de la ley y el orden; el histórico, fundamentado en el fin de la Guerra Fría, la herencia colonial y la falta de un proceso de construcción nacional; y el sociológico, que se traduce en la quiebra del modelo weberiano de Estado. En esta misma línea, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)¹⁶ aborda la cuestión del Estado “fallido” desde la óptica de la desestructuración de los conflictos armados. Para el CICR el Estado *desintegrado* surge cuando en la concepción clásica del Estado que recoge la Convención de Montevideo de 1933, éste pierde su tercer elemento constitutivo: el gobierno, que pasa a ser apropiado por una variedad de actores en lucha entre sí. Aunque el Estado no desaparece físicamente, ha perdido su capacidad para desempeñar las funciones normales de Gobierno.

Frente a estas denominaciones, más o menos comunes, encontramos que otros han optado por fórmulas más asépticas que no cuentan con el componente marcadamente peyorativo del término Estado “fallido”, o de sus sinónimos “colapsado”, “fracasado” o “desestructurado”. Así J. Rawls¹⁷ los designa como “*sociedades menos favorecidas*” (*burdened societies*), sociedades afectadas o lastradas por condiciones desfavorables. Las caracteriza como sociedades cuyas circunstancias históricas, sociales y económicas les dificultan o imposibilitan alcanzar un régimen bien ordenado, liberal o jerárquico. De igual modo, el Banco Mundial¹⁸ ha sido el paladín del término “*Países de Bajos Ingresos en Dificultades*” (*Low Income Countries Under Stress- LICUS*), países con políticas, instituciones y gobiernos débiles. En esta línea, su exdirector, Robert Zoelick, proponía la denominación de *Estados en situaciones de fragilidad o inmersos en situaciones frágiles*. Para él, la fragilidad es una especie de brebaje compuesto por: un gobierno ineficaz, pobreza y conflicto¹⁹.

¹⁴ CASANOVAS Y LA ROSA, O., “Los Estados fracasados”, en GARCÍA, C., Y RODRIGO, A.J. (eds.), *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Tecnos, Madrid, 2008, Pág. 84.

¹⁵ THÜRER, D., “El ‘Estado desestructurado’ y el Derecho Internacional”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 836, 31-12-1999, Págs.731-760.

¹⁶ CICR, *Los conflictos armados relacionados con la desintegración de las estructuras del Estado, documento preparatorio del CICR para la primera reunión periódica sobre el Derecho Internacional Humanitario, Ginebra, 19-23 de enero de 1998* (disponible en <http://www.cicr.org/>, 18-11-2007).

¹⁷ RAWLS, J., *El derecho de gentes*, Paidós, Barcelona, 2001, Pág. 15.

¹⁸ Grupo de evaluación independiente del Banco Mundial (2006). Frágil es también el apelativo por el que ha optado la OCDE al crear un grupo específico sobre el tema dentro del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD): el Grupo para Estados Frágiles (FSG, en inglés) (http://www.oecd.org/document/57/0,3746,en_2649_33693550_46582713_1_1_1_1,00.html).

¹⁹ ZOELICK, R., *Estados frágiles: garantizar el desarrollo*, Banco Mundial, 12 de septiembre de 2008 (<http://web.worldbank.org/wbsite/external/bancomundial/newsspanish/0,contentmdk:21900131~pagepk:34370~pipk:42770~thesitepk:1074568,00.html>).

A la vista de la profusa taxonomía que encontramos alrededor de la figura del Estado “fallido”, y de las definiciones que se manejan al respecto, es posible, a nuestro parecer, llegar a una serie de conclusiones. En primer lugar, los términos “fallido”, “fracasado”, “desintegrado” y “colapsado” pueden ser considerados como sinónimos y, por tanto, intercambiables. No así, otras expresiones como las de “débil”, “frágil”, “en proceso de fallar”, “en situación de fragilidad”, o “en crisis”. Estas últimas denotan un grado o, incluso, grados inferiores de colapso o fracaso estatal. En este sentido, pues, creemos que es fundamental establecer *categorias*. Aplicar la etiqueta de Estado “fallido” a todo Estado que, en un momento dado, tenga problemas de estabilidad, ya sea política o económica, de penuria, de salubridad, o cualquier otra de orden interno, no sólo nos parece que lleva a la imprecisión por la generalización del término, sino que consideramos que puede ser una temeridad. Debemos optar, por tanto, por una definición restrictiva de Estado “fallido”, y no amplia como se viene utilizando de forma habitual.

A este respecto, el término *Estado “fallido” (failed)* y sus sinónimos deben reservarse para el grado más extremo de fracaso estatal, sólo debería aplicarse a los casos más graves, los más excepcionales; a aquellas *raras situaciones en las que las instituciones que están obligadas a mantener la ley y el orden y a proteger a los ciudadanos y proveerles de servicios básicos dejan de actuar, desaparecen y, en su lugar, el control, la autoridad es ejercida por entidades privadas –clanes, tribus, señores de la guerra-; una situación, por lo demás, que no es temporal sino duradera*. Un Estado “fallido” es, por tanto, aquel caracterizado por el colapso total de sus instituciones, absoluto y prolongado en el tiempo, es decir, donde el *elemento constitutivo del Estado de la organización política y social ha desaparecido plenamente*. Hoy por hoy el único Estado que responde a este modelo, esto es, el único Estado “fallido” que existe es Somalia. En esta línea, aquellos Estados que sufren un colapso institucional parcial y temporal, y que además pueden padecer violencia o simplemente ser propensos a ella, deberían situarse en una categoría inferior, cual puede ser la de *Estados en vías de fallar (failing)*; si este proceso de deterioro no se detiene sino que, por el contrario aumenta, los Estados en vías de fallar pueden convertirse en fallidos. En esta categoría podríamos situar, por ejemplo, a Zimbabwe, Afganistán, República Democrática del Congo, Etiopía o Sudán. En cambio, aquellos Estados en los que las instituciones estatales operan, pero son débiles y se ven sobrepasadas, en ocasiones, por fuerzas ajenas a las institucionales podrían calificarse como *Estados frágiles, débiles o en situación de fragilidad (fragile or weak)* –aquí el abanico sería mucho mayor, y cabría mencionar a Yemen, Haití, Pakistán, República Centroafricana o Timor Leste, entre otros muchos-.

IV. CÓMO IDENTIFICAR UN ESTADO FALLIDO

A la vista de lo anteriormente expuesto, consideramos que Estado “fallido” no es tanto un concepto, como una situación.

En esta línea, se pueden establecer unos *rasgos* que identificarían una situación de Estado “fallido”. Así lo hace el antiguo Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, caracterizando a estos Estados por los siguientes rasgos: “la desarticulación de las instituciones estatales, especialmente de la policía y el poder

judicial, con la consiguiente paralización de la capacidad de gobernar, el desmoronamiento de la ley y el orden público y la aparición del bandolerismo y de un caos generalizado. No sólo quedan suspendidas las funciones del gobierno, sino que se destruyen o saquean sus bienes y los funcionarios con experiencia son asesinados o tienen que abandonar el país”²⁰. Para D. Thüerer²¹, en cambio, son dos los fenómenos que caracterizan a estos Estados: por un lado, el colapso del núcleo del Gobierno, esto es, el monopolio del poder; y, por otro, el salvajismo y la intensidad de la violencia empleada.

En idéntico sentido, el *Boletín terminológico y normativo* procede a realizar una definición de Estado fallido, entendiendo que el término engloba tanto un aspecto jurídico, como político, funcional y sociológico²². 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. 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 a nivel internacional y, por otro, de recibir influencias del mundo exterior. Desde un 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 bien no tienen ya la capacidad de funcionar. La segunda característica típica es el salvajismo y la intensidad de la violencia empleada.

El origen de un Estado fallido es, para Jódar Huesca²³, aquel en donde se da de forma combinada la desintegración étnica, la intervención extranjera, la deslegitimación del Estado y la volatilidad económica.

Por otra parte, el Índice de Estados fallidos al que antes nos hemos referido, publicado por la Revista *Foreign Policy* junto con el centro de estudios *Fund for Peace (Fondo para la Paz)*, que analiza -conforme a 90.000 fuentes de información públicas- la situación en que se encuentra un total de 178 países a los efectos de establecer un ranking, los evalúa con arreglo a 12 parámetros de descomposición del Estado. El comportamiento de un país en relación con esta batería de indicadores nos dice hasta qué punto es estable o inestable. Estos 12 indicadores que sirven de referente para elaborar la lista de los Estados fallidos se agrupan en tres esferas: la social, la económica y la política; son los siguientes²⁴:

1. presiones demográficas

²⁰ Suplemento de “Un programa de paz”. Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas, A/50/60-S/1995/1, 3 de enero de 1995, pa.13.

²¹ THÜRER, D., “El ‘Estado desestructurado’ y el Derecho Internacional”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Nº 836, 31-12-1999, Págs.735.

²² *Boletín terminológico* Nº 63, (2003).

²³ JÓDAR HUESCA, D., “Concepto de Estado fallido y su implantación en las particularidades africanas”, *GIN Geopolítica y Relaciones Internacionales*, 27-01-2012 (<http://ginrevista.com/2012/01/27/concepto-de-estado-fallido-y-su-implantacion-en-las-particularidades-africanas/>).

²⁴ <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-about>.

2. movimientos masivos de refugiados y desplazados internos
3. descontento general grupal y búsqueda de venganza
4. huida crónica y constante-éxodo de población
5. desarrollo desigual entre grupos
6. crisis económica aguda o grave
7. deslegitimación del Estado
8. deterioro progresivo de los servicios públicos
9. violación extendida de los derechos humanos
10. aparato de seguridad que supone un ‘Estado dentro del Estado’
11. ascenso-prominencia de élites divididas
12. intervención de otros Estados y factores externos.

De los 178 Estados que aparecen en el Índice 2012, los primeros 33 de la lista son los que se hallan en peor situación, en situación de “alerta”, siendo los catorce que encabezan la lista los más críticos. Del puesto 34 al 125 se considera que están en peligro, aunque en distinto grado (más grave del 34 al 67, luego del 68 al 108, y menor del 109 al 125 del ranking). Los 39 subsiguientes (del 126 al 164) se consideran “estables”; mientras que los 14 últimos son “sustentables”. En el octavo índice presentado en junio de 2012, Somalia con 114.9 puntos vuelve a encabezar por quinto año consecutivo la lista de Estados Fallidos, seguida de la República Democrática del Congo, Sudán y Sudán Sur. Una lista que cierra, nuevamente, Finlandia con una nota de 20²⁵.

A pesar de su difusión y referencia, esta lista no está exenta de polémica. Una polémica, en no pocos casos más que justificada, pues no dejan de ser cuando menos reseñables ciertos puestos, como por ejemplo, el decimotercero de Pakistán (en la zona más crítica), o el veintidós de Corea del Norte (en situación de peligro). Aunque más cuestionable es el puesto otorgado a Rusia que se sitúa entre los países catalogados como estados “en peligro”; en un año las posiciones de Rusia en el Índice han empeorado y en 2012 aparece en el lugar 83 como país “en peligro” al lado de India, México, Turquía, Arabia Saudí... Menos comprensible aún es que Georgia esté marcada en el mapa con el color rojo que corresponde a los estados “en alerta”: los peores, según la clasificación propuesta; está clasificado como un estado “en peligro”, justo detrás de Libia, siendo más que evidentes las diferencias entre ambos. En cambio, resultan más razonables las posiciones de los principales países afectados por la llamada primavera

²⁵ Los Estados analizados son 178 aunque la lista aparece enumerada hasta el 177; la razón es que Sudán Sur (que aparece detrás de Sudán, en la tercera posición) no aparece numerado, debido a su corta existencia (<http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi2012>).

árabe: Libia, Siria y Egipto; tres países que han subido de forma notable en la lista, lo cual nos recuerda que, si bien las revoluciones pueden debilitar o derrocar a los dictadores, también pueden provocar más inestabilidad (Somalia es el mejor ejemplo en ese sentido).

También el Banco Mundial elabora su propia lista de los que, hemos apuntado, denomina LICUS (*Low Income Countries Under Stress*), entre los que se distinguen tres niveles: grave, central y marginal. Para formar parte de la lista de LICUS, la renta per cápita del país ha de situarse por debajo del umbral de préstamos blandos del Banco (*International Development Association, IDA*). El rendimiento en el CPIA (Evaluación Institucional y de Políticas por País) ha de ser de 3.0 ó inferior, tanto en la calificación global, como en la clasificación CPIA sobre gestión del sector público e instituciones; aunque países de renta baja sin datos CPIA han quedado también incluidos. En la lista aparecen, entre otros, Afganistán, Angola, Haití, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Timor Leste, Zimbabwe o Sierra Leona²⁶.

A la vista de lo anteriormente expuesto, esto es, de la multiplicidad de variables utilizadas en la identificación de los Estados fallidos o de los Estados frágiles –en su caso-, así como de los distintos ‘contextos’ donde éstas son utilizadas, creemos necesario concretizar unos factores objetivos e imparciales que sean de utilidad a los efectos de la apreciación de un Estado fallido.

En nuestra opinión, la caracterización de un Estado como fallido procede de la necesaria confluencia de *cuatro elementos básicos*:

1. La ruptura de la ley y el orden producido cuando las instituciones estatales pierden el monopolio del uso legítimo de la fuerza y se tornan incapaces de proteger a sus ciudadanos (o, peor aún, son utilizadas para oprimirlos o atemorizarlos).
2. La escasa o nula capacidad para responder a las necesidades de sus ciudadanos, proveer servicios públicos básicos y asegurar las condiciones mínimas de bienestar y de funcionamiento de la actividad económica normal.
3. La ausencia de entidad creíble que represente al Estado *ad intra* frente a sus ciudadanos, *ad extra* más allá de sus fronteras.
4. Como consecuencia de lo anterior o, precisamente, causa de ello, asentamiento de grupos armados, cárteles, mafias, milicias, señores de la guerra que son quienes realmente ostentan el monopolio del uso de la fuerza y actúan, en general, en sustitución del Estado.

²⁶<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/EXTLICUS/0,,contentM,DK:21359590~pagePK:64171531~piPK:64171507~theSitePK:511778,00.html#which>.

Por su parte, la OCDE también elabora su propia lista de Estados frágiles; en la última publicada en 2011 incluye a 44 Estados en la misma, entre los que se encuentran Burundi, República Centro Africana, Chad, República Democrática del Congo, Haití, Liberia, Sierra Leona, Somalia, Sudán Sur, Timor-Leste o Togo (http://www.oecd.org/document/53/0,3746,en_2649_33693550_48696949_1_1_1_1,00.html). En sentido similar, EE.UU. creó 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, desentrañar su causas y determinar plausibles respuestas ante él; este centro es el actual *Political Instability Task Force*, inserto en el *Center for Global Policy de la George Mason University* (<http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/>).

Se trata de elementos convergentes, no opcionales, de ahí que, por ejemplo, la mera existencia de un conflicto armado interno no es razón suficiente para catalogar a un Estado como “fallido”; de igual forma que tampoco lo es una puntual situación crítica motivada, entre otros detonantes, por una catástrofe natural –terremoto, tsunami-huracán...-, o un umbral de pobreza extrema.

Así entendido nos encontramos que el fenómeno apuntado no es nuevo, aunque sí la expresión para identificarlo. En efecto, podemos referir ejemplos de Estados que, antes de 1992, se han encontrado en una situación de colapso gubernamental; es el caso del Líbano durante la guerra civil que se inició a finales de los setenta y continuó a lo largo de la década de los ochenta; del conflicto de Camboya en el que desde 1970 y durante más de veinte años se enfrentaron las partes y al que puso fin el Acuerdo de París de 1991; de Afganistán tras la intervención soviética de 1979; así como algunos otros casos de graves conflictos internos como los acaecidos en los años ochenta en Angola, Mozambique o Etiopía, a menudo acrecentados o incluso provocados por la intervención de las superpotencias o de alguno de sus aliados –tanto potencias regionales como Sudáfrica o Libia, como antiguas metrópolis como Francia-²⁷. La diferencia respecto del momento actual es la ausencia de una locución que describiera la situación que atravesaban dichos Estados.

V. FACTORES Y CAUSAS DEL ‘FALLO’ DEL ESTADO

Llegados a este punto, y con la finalidad de obtener una visión lo más completa posible del fenómeno del Estado fallido, cabría preguntarse acerca de cuáles son los factores y las causas que conducen a la descomposición del Estado, ya sea a su colapso total, ya sea a su fragilidad o a su riesgo de fallar.

Si bien es cierto que la etiqueta de Estado fallido parece indicar la exclusiva responsabilidad del propio Estado en el que se ha roto el gobierno -el Estado, su pueblo y sus líderes han fallado-, tal aproximación nos parece excesivamente simplista. A nuestro parecer, no sólo entran en juego agentes endógenos –es evidente-, sino que también hay que considerar la influencia de ciertos elementos exógenos al propio Estado.

Son factores *endógenos*, entre otros, la guerra civil, la corrupción de los dirigentes, el autoritarismo, la pérdida de legitimidad popular, la penuria o la pobreza. A éstos se unen, igualmente factores *exógenos*, como son las instituciones financieras

²⁷ FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, E., *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, Editorial Comares, Granada, 2009, Pág. 2.

A este respecto, podríamos incluso referir ejemplos históricos de Estados que entrarían en esta categoría de “fallidos”; es el caso de los de varios Estados europeos en el siglo XVI, antes de la Paz de Westfalia, así como el de Polonia en el siglo XVIII, objeto de reparto entre Prusia, Rusia y Austria. Hoy día, en el ámbito del Derecho internacional actual, esta posibilidad ya no resulta factible habida cuenta que entran en juego varios principios fundamentales de nuestro ordenamiento que resultan de obligado cumplimiento, como son el principio de prohibición del uso de la fuerza y el principio de libre determinación de los pueblos. En consecuencia, ya no es posible la anexión territorial de un Estado fallido por la fuerza armada, de la misma manera que la decisión del futuro político del mismo recae exclusivamente en el propio Estado. Todo lo cual debe llevar a la prohibición de que otros Estados puedan usurpar el territorio afectado por esta situación. Por tanto, ahora el Estado fallido no desaparece sin más, sigue existiendo, aunque en la práctica no funcione.

internacionales y las corporaciones multinacionales que afectan a la viabilidad de la economía y la infraestructura gubernamental, fruto del impacto de la globalización, o incluso el propio cambio climático. Con relación a estos últimos, podemos traer a colación el Informe del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, “Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África”²⁸, al entender que al analizar las causas de los conflictos se apuntan algunos de los factores que pueden contribuir al proceso de desintegración de los Estados. Dichos factores que indudablemente coadyuvan a esta situación serían los siguientes:

- En primer lugar hay que referirse al pasado colonial de muchos de esos países o a sus dificultades para constituirse como Estados independientes. Con carácter general, los regímenes coloniales erosionaron los modelos sociales y económicos tradicionales sin que llegaran a nacer y consolidarse otras formas que permitieran que el nuevo Estado estuviera dotado de una identidad real.
- La herencia de las fronteras coloniales supuso un serio obstáculo para la integridad territorial y para la construcción de la unidad nacional de los nuevos Estados. No se puede ignorar que el marco jurídico e institucional colonial que heredaban algunos nuevos Estados se había diseñado para explotar divisiones locales y no para superarlas.
- En el ámbito económico el legado colonial fue origen de políticas al servicio de los intereses de las antiguas metrópolis y nocivas para el desarrollo local. En estas circunstancias en los Estados multiétnicos se tiende a politizar la pertenencia a un grupo étnico, y las minorías desfavorecidas, a menudo oprimidas, que no controlan el poder pueden considerar que el control del gobierno es el único medio para garantizar su supervivencia.
- El enfrentamiento ideológico entre Este y Oeste durante la Guerra Fría es otro factor coadyuvante en el proceso. Porque las Grandes Potencias favorecían la existencia de regímenes aliados que mantenían la cohesión interna del Estado mediante la fuerza; por otro lado, porque en no pocas ocasiones éstas fomentaron divisiones internas y apoyaron a cada uno de los bandos enfrentados. Con el fin de la Guerra Fría el apoyo externo cesó y muchos de estos regímenes fueron incapaces de mantener su poder político sin ayuda. Desaparecida la única base de cohesión, el conflicto entre los diferentes grupos, clanes o etnias era difícil de evitar.
- La lucha entre bloques ha dado paso a intereses económicos, relacionados con las riquezas del país. Tiene lugar una privatización del Estado e, incluso una criminalización pues las facciones enfrentadas controlan alguna de las regiones ricas en recursos naturales que son explotados en beneficio propio para financiar su bando, o participan en actividades ilegales como cultivo o tráfico de drogas y armas; Liberia, Angola y Sierra Leona, son un buen ejemplo de ello.

En este mismo sentido se pronuncia D. Thürer²⁹, para quien los “Estados desestructurados” del momento son fundamentalmente Estados del Tercer Mundo que han sido afectados por tres factores geopolíticos: el fin de la guerra fría, el legado de los regímenes coloniales, y los procesos de modernización que, aunque fomentaban la

²⁸ UN Doc.A/52/871-S/1998/318, de 13 de abril de 1998.

²⁹ THÜRER, D., “El ‘Estado desestructurado’ y el Derecho Internacional”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 836, 31-12-1999, Págs.734.

movilidad social y geográfica, no estaban contrarrestados por procesos de construcción de nación capaces de colocar al Estado sobre unos cimientos firmes.

Por otra parte, a la vista del panorama de los Estados que ‘fallan’, se ha llegado a apuntar de manera reiterada que la verdadera *causa* del Estado fallido no es otra que el erróneo intento de aplicar e imponer a los Estados de reciente independencia surgidos de la descolonización el modelo ‘clásico’ del Estado soberano weberiano occidental.

Cuando las Potencias europeas ‘desmantelaron’ sus colonias, lo hicieron asimilándolas al modelo ‘universal’ de Estado. De esta forma, las naciones africanas y asiáticas fueron modificadas para ajustarse al modelo europeo. El resultado ha sido la emergencia de nuevos Estados que no son sino creaciones artificiales, que no coinciden ni representan a las naciones indígenas que existían antes de la dominación colonial. Una situación cuando menos curiosa, si tenemos presente que la existencia de muchas de las naciones indígenas africanas es más antigua que la de algunas naciones europeas contemporáneas.

A esto habría que añadir que, al contrario de la evolución histórica del Estado europeo, el suministro global de las instituciones del Estado weberiano no ha venido acompañado del desarrollo de las estructuras económicas, sociales y políticas, ni de los servicios públicos, ni, en general, de las capacidades que sirvieron para asentar las bases y el marco para el funcionamiento eficaz del orden político en el transcurso de la evolución del Estado en la historia europea. Al mismo tiempo, la identidad de la ciudadanía y la idea del Estado tienen poco valor y significado cultural para muchas de estas sociedades, pues su población está relativamente desconectada de la idea de Estado, y no tiene grandes expectativas con relación a las instituciones estatales, ni está muy dispuesta a cumplir sus obligaciones frente al Estado³⁰. El resultado es que estos nuevos Estados son realmente frágiles en sus fundamentos.

Como consecuencia de todo esto, estos nuevos Estados surgidos de la descolonización –sobre todo en África y en Asia, y en menor medida en Latinoamérica– tienen serias dificultades para obtener un eficiente grado de estatalidad. Y claro, nos encontramos que, independientemente de su pasado, todo Estado actual es “medido” según los estándares del Estado occidental, considerado como el modelo de Estado estable³¹.

En esta línea, Morten Bøas y Kathleen Jennings apuntan que,

“afirmar que algo ha fracasado o que está en vías de fracasar constituye un juicio normativo que sólo es significativo cuando es comparado con algo; en este caso ese algo es la existencia de un Estado ‘occidentalizado’ y ‘sano’ que,

³⁰ BOEGE, V., BROWN, A., CLEMENTS, K., Y NOLAN, A., *¿Qué es lo “fallido”? ¿Los Estados del Sur, o la investigación y las políticas de Occidente? Un estudio sobre órdenes políticos híbridos y los Estados emergentes*, wp08/08, ICEI (<http://eprints.ucm.es/9678/2/wp08-08.pdf>), Pág. 11.

³¹ *Ibidem*, Pág. 9.

desafortunadamente tiene poca relevancia para la mayoría de los Estados en cuestión ya que simplemente nunca ha existido en esos lugares”³².

Es, pues, evidente que la noción de Estado fallido está basada en asunciones normativas sobre Estados ideales que, hoy por hoy, no concuerdan con la situación político-social que existía en los territorios objeto de colonización antes de la llegada de los Estados europeos.

En esta línea, observamos cómo, efectivamente, el fenómeno del Estado fallido afecta fundamentalmente, incluso casi exclusivamente, a Estados procedentes de la descolonización³³. Baste referir algunos ejemplos:

Unos están en guerra, como *Afganistán*; en este país, Schetter³⁴ observa la existencia de una “tribu globalizada” en el contexto de lo que él llama “Talibanistán”, caracterizado por ser un orden no estatal y anti-estatal, basado en estructuras locales tribales pero cada vez más entrelazado con redes regionales y globales. Ciertamente, aunque el objetivo de la llamada ‘Operación Libertad Duradera’, iniciada en 2001, era el de destruir las bases de Al Qaeda para, posteriormente, expulsar a los talibanes del gobierno afgano, lo cierto es que actualmente, y tal y como ocurriera antes de la intervención, sigue vigente el burka y siguen ‘gobernando’ los señores de la guerra en sus feudos; la única consecuencia novedosa es que el exiguo Estado afgano existente hasta 1978 parece haber desaparecido como tal.

Otros están sumidos en el caos, debatiéndose en una guerra civil de dos frentes, como la que azota a *Yemen*, donde el gobierno combate en el norte ayudado por Arabia Saudí, contra una tribu chiíta separatista (Al-Houthi) con alianzas con Irán; mientras en el sur se extiende un territorio dominado por contrabandistas, narcotraficantes y fanáticos religiosos. Esta situación de caos y anarquía ha favorecido la expansión de elementos extremistas. En este sentido, la creciente presencia de Al Qaeda es especialmente preocupante porque las tribus enemigas y el territorio escarpado hacen de él un país de difícil control. Yemen se estaría acercando cada vez más a caer bajo la categoría de Estado fallido, un territorio caótico que sirve de santuario para actividades del crimen organizado y el terrorismo. Actualmente es un Estado que está fallando, está sumido en el caos estatal cercano al desmoronamiento efectivo. Tiene severos problemas gubernamentales y no controla una parte de su territorio. De hecho, el gobierno de Sanaa sólo ejerce control efectivo en el seno de las ciudades, dejando las zonas montañosas sin autoridad alguna. A ello se unen los problemas económicos, pues las reservas de petróleo (que son el 80% de sus ingresos) se están agotando; y el país se está quedando sin agua.

Otros se encuentran en situación de frágil post-conflicto, como *Angola* o *Haití*, en este último caso, acrecentada por frecuentes catástrofes naturales, como el terremoto

³² BØAS, MORTEN AND JENNINGS, KATHLEEN, “Insecurity and Development: the rhetoric of the ‘Failed State’”, *The European Journal of Development Research*, Vol.17, N° 3, 2005, Pág. 388.

³³ En este sentido, observamos cómo es en África donde la problemática que encierra el fenómeno del Estado “fallido” ha encontrado su mayor manifestación. Para un análisis al respecto, véase el monográfico que le dedica *Studia Diplomatica*, Vol.LXII, 2009.2.

³⁴ SCHETTER, C., “Talibanistan-der anti-staat”, *Internationales Asienforum*, 2007, Vol.38, N °3-4, Págs. 246-249.

y posterior tifón del 2010, al que ha seguido un devastador brote de cólera. De forma similar, la situación en *Libia* ha empeorado tras la guerra civil, la rebelión contra Muammar Gaddafi y la caída de su régimen, gracias a los ataques aéreos de la OTAN y la acción de los insurgentes, lo que ha desencadenado dinámicas peligrosas para la unidad de Libia y su estabilidad. En Libia reina la anarquía, el enfrentamiento entre las facciones armadas, las violaciones de los derechos humanos, los asesinatos y las represalias; lo único que le falta al país fundado en 1950 con la unión de Tripolitania, Cirenaica y Fezzán es que se divida³⁵.

La incursión rwandesa en la *República Democrática del Congo* no ha hecho más que provocar una violenta reacción de las milicias hutus de las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Rwanda (FDLR) contra la población civil, incluyendo más violaciones que las de 2008.

Algunos han sido ocupados por fuerzas extranjeras, es el caso de *Costa de Marfil* o de *Sierra Leona*. Para otros el detonante es la perpetuación en el poder de sus dirigentes (Robert Mugabe y su partido, el *Zimbabwe African National Unity Patriotic Front*, llevan en el poder desde la independencia a principios de los ochenta), a través de la violencia, el fraude electoral y el abuso de los resortes del Estado, como *Zimbabwe*, antaño país próspero y hoy sumido en el caos. Si a esto se añade que la economía del país y la situación humanitaria se deterioran día a día, la situación se convierte en una bomba de relojería que podría estallar en cualquier momento en forma de guerra civil para la que sólo falta un detonante.

La *Liberia* creada por sociedades norteamericanas filantrópicas antiesclavistas, se desangra por el férreo control de los señores de la guerra. También *Camerún* está recibiendo la onda expansiva de la crisis, provocando revueltas, violencia e inestabilidad. De igual forma, *Pakistán* muestra un progresivo y preocupante declive hacia el caos; el avance de los talibanes hacia el Valle del Swat, que ha provocado casi dos millones de desplazados internos, resulta no poco inquietante en un país con armas nucleares. Una situación similar se vive en *Mali*, donde el avance del jihadismo ha llevado al país a una situación crítica que ha hecho inevitable la intervención francesa en apoyo del gobierno, sin que la misma haya dado aún frutos positivos.

El escenario que presenta *Siria* es cada vez más crítico, y roza peligrosamente el fracaso. Las atrocidades cometidas contra la población siria por parte del Ejército Libre Sirio (FSA, por sus siglas en inglés), patrocinado por EE.UU. y la OTAN, buscan generar las condiciones para una guerra sectaria. El extremismo sectario favorece la disolución de Siria como estado nación, así como la desaparición del gobierno central de Damasco. En el mes de noviembre de 2012, Lakhdar Brahimi, el enviado de paz de las Naciones Unidas para Siria, declaró que ese país podría convertirse en “una nueva Somalia (...) debe advertirse que puede surgir un escenario donde los señores de la guerra y las milicias llenen el vacío dejado por un estado colapsado”³⁶.

³⁵ PEREA UNCETA, J.A., “Siria, Libia, Afganistán..., por donde pasa la OTAN desaparecen los Estados”, *El Confidencial*, 26-3-2012 (<http://www.elconfidencial.com/opinion/tribuna/2012/03/25/siria-libia-afganistan-por-donde-pasa-la-otan-desaparecen-los-estados-8938/>).

³⁶ Reuters, 22 de noviembre de 2012.

Incluso hay Estados nuevos e incipientes como *Timor Leste* o *Sudán Sur* que parecen no alcanzar su plena estabilidad.

Aunque, sin ninguna duda quien presenta un peor panorama es *Somalia* con su lucha entre clanes y señores de la guerra; un contexto de caos absoluto que se reproduce desde ya dos décadas, tras el derrocamiento en 1991 del dictador Siad Barré; desde entonces las milicias islámicas extremistas de Al Shabaab y Hizbul Islam –que actualmente controlan 80% del territorio- se encuentran en una feroz lucha por el poder con el GFT, débil alianza formada por islamistas y respaldada por la ONU. Ningún otro Estado como Somalia aúna todos los elementos, todos los rasgos que identifican el fallo de un Estado: un país en el que el gobierno no tiene el control real de su territorio, ni es considerado legítimo por parte importante de la población, no ofrece seguridad interna, ni servicios públicos especiales a sus ciudadanos, y no ostenta el monopolio del uso de la fuerza. Una situación que tras prolongarse durante casi dos décadas parece haberse convertido en endémica.

VI. ¿ESTAMOS ANTE UN NUEVO MODELO DE ESTADO?

Como ya hemos advertido, cuando nos referimos hoy día al Estado, lo hacemos aplicando el concepto weberiano del mismo; concibiendo por tal aquella entidad territorial que detenta el monopolio de la violencia y los medios de coacción. Así entendido, ciertamente un Estado fallido no responde a esta definición pues, tal y como hemos podido constatar, el Estado así calificado se caracteriza precisamente por la pérdida de dicho monopolio, que pasa a ser ejercido por entidades privadas. Sin embargo, no por ello pierde su condición de Estado.

De igual forma, si nos situamos en el ámbito del Derecho internacional, para que un Estado exista es necesaria la confluencia obligada de tres elementos constitutivos; a saber; población, territorio y organización político-social, esto es, un efectivo poder gubernamental. En este sentido, y a la visto de lo anteriormente expuesto, es evidente que un Estado fallido se caracteriza por la ausencia o la inexistencia –temporal o definitiva?- de este tercer elemento. En efecto, si retomamos el concepto estricto de Estado fallido que hemos proporcionado, como aquel Estado caracterizado por el colapso total de sus instituciones, absoluto y prolongado en el tiempo, es decir, aquellas situaciones en las que los órganos estatales que están obligados a mantener la ley y el orden y a proteger a los ciudadanos y proveerles de servicios básicos dejan de actuar, desaparecen y, en su lugar, la autoridad es ejercida por los clanes, tribus o señores de la guerra, observamos que realmente lo que estamos planteando es que un Estado fallido es aquél en el que ha desaparecido uno de los elementos constitutivos. Si esto es así, la pregunta subsiguiente que surge de manera inevitable es la siguiente: Desaparecido uno de los elementos necesarios para la existencia estatal ¿desaparece el Estado? Cabría pensar que sí, pero lo cierto es que la práctica nos enseña que el Estado fallido sigue existiendo como Estado, que no desaparece; que aunque deje de funcionar como tal, pues la inexistencia de autoridad gubernamental efectiva le impide actuar tanto *ad intra* –no provee a sus ciudadanos de los servicios básicos, como la luz, el agua, la justicia, la policía...-, como *ad extra* –no puede mantener relaciones diplomáticas, no puede representar al Estado en Organizaciones y Conferencias internacionales, no puede celebrar tratados internacionales...-, sigue siendo considerado y tratado como Estado

por el resto de la comunidad internacional³⁷; Estado fantasma si se quiere, pero Estado al fin y al cabo. Y sin duda alguna, el caso de Somalia es el mejor paradigma en este sentido, proporcionándonos el mejor ejemplo de laboratorio acerca de cómo un Estado absolutamente colapsado, donde la autoridad central estatal es incapaz de ejercer sus funciones más allá de una pequeña parte de su capital, Mogadiscio, donde su presencia en el ámbito internacional es prácticamente nula, sigue siendo considerado como Estado.

Resulta así, a la vista de lo anteriormente expuesto, que tanto desde el punto de vista político, como desde el punto de vista jurídico, el Estado fallido mantiene intacta su personalidad jurídica, su categoría estatal, y no se duda de su condición de Estado. Ahora bien, es innegable que a pesar de ello, o quizá por ello, el Estado fallido no responde al modelo clásico de Estado. ¿Significa eso que estamos ante una categoría particular de Estados? Desde el punto de vista jurídico claramente no; para el derecho en general, y para el Derecho internacional en particular, los Estados existen o no, sin que estén recogidas, categorías, tipos o subtipos de Estados.

Ahora bien, el escenario político es muy distinto. No podemos cerrar los ojos a la realidad. Y ésta es que cada vez con mayor frecuencia, algunos Estados proclamados tales en atención al modelo weberiano de Estado, tienen problemas para seguir respondiendo al modelo clásico estatal; se hallan en situación de crisis, de fragilidad interna, son un hervidero de inestabilidad y germen de todo tipo de delincuencia, lo que supone un serio problema para la Comunidad internacional. Resultando que, la mayoría de estos Estados, son entidades surgidas del proceso descolonizador, las cuales, antes de ser colonizadas contaban con su particular organización político-social, muy diferente a la occidental.

Quizá sea excesivo, por poco fundamentado, considerar que se ha consolidado un nuevo modelo de Estado. Al margen de los problemas ya apuntados acerca de la inexistencia de un concepto unánime asentado de lo que deba entenderse por Estado fallido. Sin dejar de mencionar, que la realidad estatal a la que parece venir referida dicha expresión es de lo más variada y dispar; lo que en nuestra opinión obliga a introducir matices y distinciones entre las diversas situaciones de colapso estatal que se producen. De igual forma, que poner etiquetas a estas particulares situaciones estatales no deja de resultar controvertido, sobre todo sin son peyorativas; pues no es exagerado pensar que parecen ocultar un cierto interés intervencionista por parte de aquéllos que las colocan –sino de todos, de algunos-. Las palabras no son indoloras.

Todo eso es cierto, pero también lo es que la situación a la que se alude con el término Estado fallido es una realidad, lamentablemente cada vez más habitual; como lo es que en la sociedad internacional actual ‘conviven’ Estados que responden a la perfección al modelo clásico estatal, con otros que tienen serios problemas para ajustarse a dicho estándar occidental. Esto es algo que no debemos ignorar, y que nos

³⁷ Para un estudio en detalle de las consecuencias jurídicas del colapso estatal, en particular respecto del Derecho internacional y las Relaciones internacionales, véase LÓPEZ MARTÍN, A.G., “Los Estados ‘fallidos’ y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico internacional”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2010*, Editorial de la UPV, Bilbao, 2011, Págs.159-240.

debe hacer reflexionar acerca de la oportunidad de exportar de forma generalizada el modelo weberiano-occidental de Estado, sin tomar en consideración las particularidades histórico-político-sociales de aquellas naciones a las que se ‘exporta’.

Afirma la Revista *Foreign Policy* en su edición de Estados fallidos de 2012 que “si hay algo que ha quedado claro desde que empezamos a publicar el Índice de Estados Fallidos en 2005, es que el fracaso de un Estado es un problema arraigado y que al mundo le falta todavía mucho para saber cómo arreglarlo”³⁸.

³⁸ <http://www.fp-es.org/indice-de-estados-fallidos-2012>