

El restablecimiento institucional de los «Estados fracasados» en el marco del Derecho internacional

Juan Francisco Escudero Espinosa

Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de León

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. FACTORES E INDICADORES DEL «ESTADO FRACASADO».—III. RESTABLECIMIENTO DE LA LEGITIMIDAD Y EFICACIA DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES.—IV. CONCLUSIÓN.

I. Introducción

La desmembración de numerosos Estados surgida durante las dos décadas que han seguido el fin de la Guerra Fría, así como el surgimiento, en muchos de ellos, de virulentos conflictos intraestatales, han originado la aparición de circunstancias de disolución y desarticulación de la entidad estatal¹. La ausencia de un verdadero poder político, unido al fracaso económico y social, han dado lugar a situaciones consideradas como de «Estados fracasados», «Estados fallidos», o «Estados colapsados», en una terminología popularizada por Madeleine Albright en el curso de los años noventa para referirse especialmente a Somalia y Afganistán.

La realidad de los que han venido a integrar el «Cuarto Mundo»², aunque no es nueva sobre el Planeta, constituye un importante reto para la comunidad internacional de la era de la globalización que viene a poner de relieve, en palabras de Kofi Annan, la validez y actualidad del Estado³. De tal manera, que

¹ Cfr. G. B. HELMAN y S. R. RATNER, «Saving Failed States», *Foreign Policy*, n.º 89, Winter 1992/1993, pp. 3-20, p. 3. D. THÜRER, «The “Failed State” and international law», *International Review of the Red Cross*, n.º 836, 1999(4), pp. 731-761, p. 732. D. TÜRK, «The Dangers of Failed States and Failed Peace in the Post-Cold War Era», *New York University Journal of International Law and Politics*, n.º 27, 1994-95(3), pp. 625-630, p. 627.

² Cfr. J. G. GROS, «Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti», *Third World Quarterly*, n.º 17, 1996(3), pp. 455-471, p. 455.

³ Cfr. *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización. D.O.A.G. Sexagésimo primer período de sesiones. Suplemento No. 1. A/61/1*, de 16 de agosto de 2006, 61 pp., p. 2, párrafo 7.

«para desarrollarse y prosperar, los seres humanos deben poder contar con que el Estado ha de velar por su seguridad y protección y deben poder ejercer sus derechos, no sólo civiles y políticos, sino también económicos, sociales y culturales, bajo el imperio de la ley»⁴.

Los diversos intentos para llevar a cabo una «taxonomía» del problema realzan la existencia de una disparidad de causas y de consecuencias para cada uno de los Estados desarticulados, de manera que no se puede entender que el término de «Estados fallidos» constituya ni un concepto unívoco ni preciso⁵. Sin embargo, la totalidad de los Estados que se encuentran a la cabeza del «Índice de Estados fallidos 2009», publicado por la revista *Foreign Policy* en colaboración con el Fondo por la Paz⁶ —entre los que se encuentran Somalia, Zimbabwe, Sudán, Chad, República Democrática del Congo, Irak, Afganistán, República Centroafricana, Guinea Conakry y Pakistán—, se caracterizan por la inexistencia de una autoridad reconocible, que sea capaz de conseguir que el país funcione, y por la generalización de violencia de gran intensidad⁷.

A lo largo de este trabajo se pretende poner de manifiesto la necesidad de abordar el reto de la reconstrucción política de aquellos «Estados fallidos». En esta tarea, nos empleamos en llevar a cabo una disección de las diferentes situaciones que se encierran bajo este amplio concepto para posteriormente poder elaborar una propuesta global que se base en el restablecimiento de las instituciones que facultan el retorno a la legitimidad y ejercicio del poder dentro del Estado.

II. Factores e indicadores del «Estado fracasado»

En un intento de identificación de las circunstancias en las que se encuentran inmersos los «Estados desarticulados», los autores han llevado a cabo numerosas sistematizaciones tanto de las causas, de las diversas manifestaciones, así como de las consecuencias que padecen dichos Estados.

Entre los factores de carácter geopolítico que han incidido en este tipo de Estados, se ha destacado que el fin de la Guerra Fría propició la caída de regímenes corruptos artificialmente mantenidos en el poder mediante la infusión de ayudas de las superpotencias. También contribuyó la destrucción de las estructuras sociales tradicionales sin la creación de una verdadera identidad na-

⁴ *Id.*, p. 3, párrafo 11.

⁵ Cfr. D. THÜRER, «The “Failed State” and international law», *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 731.

⁶ Puede obtenerse vía Internet en la URL: http://www.fp-es.org/estados_fallidos/index.html.

⁷ Cfr. J. G. GROS, «Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti», *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 457. D. THÜRER, «The “Failed State” and international law», *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 733.

cional durante los regímenes coloniales. Y, por último, la puesta en marcha de procesos de modernización que han facilitado la movilidad social y demográfica sin un correlativo desarrollo en la construcción del país ⁸.

Asimismo, se han identificado una serie de factores asociados a los anteriores como consecuencia de la implosión del Estado. Entre otros, se hace referencia al mal funcionamiento de la economía, a la ausencia de cohesión social, al autoritarismo, al militarismo y a la degradación del medio ambiente ⁹. La constatación de la presencia de estos factores ha conducido a la elaboración de unos indicadores sobre la «vulnerabilidad de los Estados» para convertirse en un Estado fracasado. Estos indicadores se refieren a aspectos sociales, como la presión demográfica, la existencia de movimientos masivos de refugiados y desplazados internos, la presencia de agravios colectivos y el deseo de venganza, y la huida de personas; a factores de carácter económico, como el desarrollo desigual entre los diversos grupos, y el declive económico severo, y finalmente, se contemplan indicadores de tipo político, como el surgimiento de un Estado criminal y deslegitimado, el progresivo deterioro de los servicios públicos, la masiva violación de los derechos humanos, el surgimiento de un sistema de seguridad que opera con impunidad, la división entre grupos, y la intervención de otros Estados u otros factores externos ¹⁰.

Sin duda, nos interesa poner de relieve que la concurrencia de los factores mencionados ha dado lugar a una serie de manifestaciones cuya característica común es la ausencia de un poder central. De esta manera, la variada tipología de Estados fallidos ha sido sistematizada por autores como Jean-Germain Gros en grandes grupos referidos a los Estados anárquicos, sin un gobierno central, en los que grupos armados luchan por el control, cuyo exponente es el caso de Somalia; los Estados fantasmas en los que existe una apariencia de autoridad que ejerce su poder en ciertos ámbitos; los Estados anémicos en los que la lucha de un grupo para recuperar el poder ha agotado las energías del país, como el caso de Haití; los Estados cautivos en los que existe una fuerte autoridad que es tomada por un grupo inseguro con la finalidad de someter a los grupos rivales, como ocurrió en Ruanda, y, finalmente, los Estados abortados antes de su andadura cuyo exponente fue Bosnia-Herzegovina ¹¹.

⁸ Cfr. G. B. HELMAN y S. R. RATNER, «Saving Failed States», *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 4. D. THÜRER, «The "Failed State" and international law», *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 732.

⁹ Cfr. J. G. GROS, «Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti», *op. cit.*, *supra* nota 2, pp. 462-465.

¹⁰ «Índice de "Estados fallidos" 2009». *Foreign Policy*, agosto-septiembre 2009, *vide supra*, nota 6.

¹¹ Cfr. J. G. GROS, «Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti», *op. cit.*, *supra* nota 2, pp. 458-461. También puede verse más ampliamente el estudio de la situación en diversos Estados contenida en el número

Efectivamente, coinciden todos ellos en que se trata de Estados en los que la autoridad, el poder central, se encuentra desarticulada: el monopolio del poder como la función esencial del Estado ha sido destruido¹². De esta circunstancia se deriva que el resto de las funciones básicas desempeñadas por el gobierno y el poder judicial para el cumplimiento del Derecho y mantenimiento del orden, cesan en su ejercicio¹³. Igualmente, el resto de servicios fundamentales cuyo suministro habitualmente garantiza el Estado se encuentran totalmente ausentes¹⁴. A esta situación de debilitamiento sigue la destrucción de la economía, las violaciones masivas de los derechos humanos que han provocado graves crisis humanitarias, y una grave degradación medioambiental derivada de la pérdida de control sobre los recursos naturales.

III. Restablecimiento de la legitimidad y eficacia de las instituciones estatales

Sin duda, los «Estados desarticulados», desde el punto de vista más tradicional del Derecho internacional, constituyen Estados que pertenecen a la comunidad internacional desde hace tiempo y debe considerarse que la ineficacia temporal que les afecta no pone en entredicho su existencia¹⁵, aunque pueda cuestionarse la presencia de los elementos esenciales del Estado¹⁶.

En el marco del Derecho internacional, los desafíos planteados por los «Estados fallidos» fueron abordados desde diversas perspectivas que han consistido desde el establecimiento de administraciones transitorias por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas desde sus primeros momentos hasta las fórmulas más recientes de despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz.

especial dirigido por R. T. BERGER y D. A. BORER (eds.), «The Long War-insurgency, Counterinsurgency and Collapsing States», *Third World Quarterly*, n.º 28, 2007(2), pp. 193-463.

¹² Cfr. D. W. BRINKERHOFF, «Rebuilding Governance in Failed States and Post-Conflict Societies: Core Concepts and Cross-cutting Themes», *Public Administration and Development*, n.º 25, 2005(1), pp. 3-14, p. 4. W. ZARTMAN, «Introduction: Posing the Problem of State Collapse», en W. ZARTMAN (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. London; Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1995, 303 pp., p. 6.

¹³ Cfr. D. W. BRINKERHOFF, «Rebuilding Governance in Failed States and Post-Conflict Societies: Core Concepts and Cross-cutting Themes», *op. cit.*, *supra* nota 12, p. 4. J. G. GROS, «Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti», *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 457. D. THÜRER, «The “Failed State” and international law», *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 733.

¹⁴ Cfr. D. THÜRER, «The “Failed State” and international law», *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 733.

¹⁵ Cfr. D. NGUYEN QUOC, P. DAILLIER y A. PELLET, *Droit international public*, 7.ª ed., LGDJ, Paris, 2002, 1.510 pp., p. 416.

¹⁶ Cfr. J. G. GROS, «Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti», *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 456. D. TÜRK, «The Dangers of Failed States and Failed Peace in the Post-Cold War Era», *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 626.

Junto a este tipo de operaciones, en relación con la seguridad y el mantenimiento de la paz, el Consejo de Seguridad también ha autorizado la intervención en asuntos internos de los Estados al amparo del artículo 39 de la *Carta de las Naciones Unidas*. La intervención resultaba legitimada para la comunidad internacional atendiendo a la perpetración de masivas y sistemáticas violaciones de derechos humanos que ponían en peligro la paz y la seguridad internacionales. En esta dirección, se autorizaron varias operaciones humanitarias llevadas a cabo por fuerzas multinacionales de acuerdo con el Capítulo VII de la *Carta*.

Se habían dado importantes pasos para atajar las cuestiones que podían caracterizarse como más apremiantes, en las que estaba en juego la preservación de los derechos humanos más fundamentales y, por tanto, se consideraron como operaciones humanitarias. A partir de este punto, podemos ir más allá planteándonos las posibilidades que la comunidad internacional puede poner en juego para afrontar los aspectos políticos de este tipo de situaciones. La dirección apuntada por el anterior Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en este sentido parece clara:

«Los seres humanos podrán disfrutar de derechos humanos verdaderos sólo si se pueden librar de la pobreza aniquiladora y degradante, y si pueden confiar en un Estado fuerte y justo, en que sus opiniones e intereses estén auténticamente representados, que los proteja de la violencia y del crimen»¹⁷.

El objetivo que se nos muestra ha de dirigirse al restablecimiento de un Estado en el que pueda desempeñarse el «monopolio del poder». A lo largo de la historia se encuentran algunos ejemplos de intentos en esta dirección en los que se trató de someter y controlar los poderes internos con la finalidad de establecer posteriormente un Estado constitucional otorgando prioridad en el tiempo y recursos a los medios coactivos de control¹⁸.

Sin embargo, otra fórmula podría consistir en el restablecimiento institucional del Estado de manera progresiva mediante la ayuda a la creación de estructuras administrativas, legislativas y judiciales en la sociedad civil tratando de implicar a la población en favor de la reconstrucción¹⁹. A la vez que se promocionaría una nueva sensibilidad mediante el fomento de una cultura política de participación y el respeto de los intereses colectivos restaurando la legitimidad, se llevaría a cabo la recuperación de la seguridad y la reconstrucción del funcionamiento de los servicios²⁰.

¹⁷ *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización. D.O.A.G. Sexagésimo primer período de sesiones. Suplemento No. 1. A/61/1*, de 16 de agosto de 2006, 61 pp., p. 3, párrafo 13.

¹⁸ D. THÜRER, «The “Failed State” and international law», *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 758.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ D. W. BRINKERHOFF, «Rebuilding Governance in Failed States and Post-Conflict Societies: Core Concepts and Cross-cutting Themes», *op. cit.*, *supra* nota 12, p. 6.

La restauración de la legitimidad requiere abordar los factores relativos a la participación de la población, a la desigualdad entre grupos, la corrupción del poder y el autoritarismo, así como la exigencia de responsabilidad por las actuaciones criminales. El proceso debería estar encaminado al establecimiento del estado de derecho y al diseño de las instituciones mediante la creación de una administración pública y judicial eficaz.

La recuperación de la seguridad hace necesario facultar a las fuerzas de seguridad para que puedan desempeñar con eficacia sus tareas mediante la profesionalización, la reforma y la disolución de los elementos militares y paramilitares al servicio del estado dentro del estado. En este marco, también es necesario llevar a cabo el establecimiento de un sistema judicial y la adopción de un cuerpo normativo de derechos civiles ayudando a la construcción de un ordenamiento jurídico.

IV. Conclusión

Aunque se ha hablado mucho de la «decadencia», «desmembramiento», «dislocación», «implosión», «debilitamiento» e, incluso, «fracaso» del Estado, llegando a sentenciarse entre los académicos que había llegado el momento en el que la soberanía ya no era soberana, la institución estatal continúa siendo el fundamento de la comunidad internacional contemporánea, como ha puesto de relieve el Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo²¹, y elemento intermedio entre el individuo aislado y el mundo.

Cuando el Estado se derrumba y deja de cumplir sus funciones con eficacia se generan las más graves situaciones para los individuos. Los denominados con el amplio término de «Estados fracasados» plantean el reto a la comunidad internacional de garantizar a la población la preservación de los derechos humanos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, frente a los cuales en épocas pasadas la Organización de las Naciones Unidas se resistió a asumir la responsabilidad de mantener la ley y el orden público, así como a la imposición de nuevas estructuras políticas o nuevas instituciones estatales²².

Efectivamente, resulta imposible admitir la imposición de procesos dirigidos a afianzar la legitimación o eficacia de las instituciones, pero la Organización debería dar un paso más para pasar del nivel de paliar y prevenir en mate-

²¹ Cfr. J. A. CARRILLO SALCEDO, «Droit international et souveraineté des états. Cours général de droit international public», *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, n.º 257, 1996(1), pp. 35-222, pp. 57 y 58.

²² Cfr. *Suplemento de «Un Programa de Paz»: Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del Cincuentenario de las Naciones Unidas. D.O.A.G. Quincuagésimo período de sesiones. Suplemento No. 60, A/50/60, de 25 de enero de 1995, 27 pp., p. 5, párrafo 14.*

rias económicas y sociales para abordar el ámbito de la construcción, o al menos restablecimiento, de estructuras políticas. Ante las situaciones expuestas, el actual Secretario General, Ban Ki-moon, asumió el compromiso en nombre de la Organización de las Naciones Unidas en el sentido de:

«Respetar los derechos humanos, instaurar la justicia y el estado de derecho, prevenir el genocidio y cumplir la responsabilidad de proteger, y establecer la democracia y la buena gobernanza son responsabilidades fundamentales de todos los Estados Miembros y de las propias Naciones Unidas. Esos elementos definen lo que significa producir resultados para un mundo más justo. El 2008 marca un hito para los derechos humanos: en él se conmemora el sexagésimo aniversario de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos»²³.

²³ *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización. D.O.A.G. Sexagésimo tercer período de sesiones. Suplemento No. 1, A/63/1, de 12 de agosto de 2008, 78 pp., p. 15, párrafo 64.*