

ESTADOS DÉBILES Y ESTADOS FRACASADOS

Carlos JIMÉNEZ PIERNAS

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Alcalá

SUMARIO: 1. LOS ESTADOS VULNERABLES: UN FENÓMENO UNIVERSAL QUE EXIGE UNA APROXIMACIÓN INTERDISCIPLINAR.—2. UNA PROPUESTA DE TIPOLOGÍA.—2.1. La distinción entre Estados débiles y fracasados.—2.2. Causas y caracteres de las situaciones de debilidad y fracaso del Estado.—2.3. La crisis del Estado en África: práctica reciente.—3. EL CONCEPTO DE ESTADO FRACASADO A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL.—3.1. El elemento constitutivo del poder político en el concepto de Estado.—3.2. El estatuto jurídico del Estado fracasado.—4. CONCLUSIONES.

1. LOS ESTADOS VULNERABLES: UN FENÓMENO UNIVERSAL QUE EXIGE UNA APROXIMACIÓN INTERDISCIPLINAR

Se suele citar el final de la guerra fría, la revisión de las ayudas que en el marco de la política de bloques se prestaba a los Estados adictos sin atender a más consideraciones, y el proceso de globalización de la economía y de la sociedad, que ha agudizado las diferencias entre Estados y ha ofrecido grandes oportunidades para el desarrollo de toda clase de actividades ilegales, al calor de los avances tecnológicos en las comunicaciones y transportes, como las causas que han exacerbado un fenómeno que viene de lejos, el de los Estados vulnerables¹, pero que está evolucionando y convirtiéndose en un auténtico desafío para la estabilidad y seguridad del sistema internacio-

¹ Es habitual en la ciencia social referirse, como veremos enseguida, a Estados vulnerables, precarios, frágiles o débiles, fallidos o fracasados, en riesgo, en crisis, colapsados, etc. En este trabajo nos ceñiremos a distinguir entre Estados vulnerables, débiles (en vez de frágiles) y fracasados (en vez de fallidos), para no rendir tributo a la lengua inglesa. Prescindiremos del resto de denominaciones por las razones que enseguida daremos.

nal. A efectos puramente introductorios, se entiende por Estado vulnerable *in genere* el que es incapaz de proporcionar seguridad y servicios públicos básicos a una parte significativa de su población; enseguida complicaremos esta noción elemental. Advertimos de inmediato que no hay Estados que sean vulnerables sino, más bien, Estados que están en situación de vulnerabilidad. Resulta más objetivo y neutral evitar el verbo ser y recurrir al verbo estar. Por tanto, no pretendemos formular juicios ontológicos sobre esos Estados, sino estudiar situaciones y circunstancias reales. No se intenta elaborar un discurso neocolonialista, imperialista o hegemónico al calor de este fenómeno; sobre todo porque no nos plantearemos qué hacer para sacar a esos Estados de la situación en que se encuentran. Sólo buscamos comprender y describir el fenómeno.

Sirva esta declaración de intenciones para soslayar toda la literatura crítica sobre la materia, vinculada al eterno debate sobre la cooperación al desarrollo que merezcan los Estados más vulnerables. Como es bien sabido, y entre otros argumentos, se cuestiona la prevalencia de la seguridad nacional de los fuertes frente a la seguridad humana de los débiles, la introducción de conceptos netamente occidentales y el desprecio de otras realidades culturales, la necesidad de superar el discurso de la incapacidad o ineficiencia del gobierno de turno en favor del objetivo de un desarrollo sostenible que priorice la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y la conveniencia de prestar atención a los factores globales o sistémicos que intervienen e influyen en estas situaciones². Sin despreciar este debate ideológicamente enconado, que gira sobre todo en torno a la cooperación al desarrollo, confiamos en mantenerlo al margen, aunque aparecerá inevitablemente a lo largo del trabajo. También advertimos sobre la conveniencia de excluir toda la literatura sobre la definición y clasificación de los conflictos *in genere*, ya sea desde una perspectiva interna o internacional; las situaciones de vulnerabilidad no deben confundirse necesariamente con las de conflicto, ya se trate de un conflicto armado interno o de otras formas de conflicto. Aunque se entremezclen en la realidad y haya que ocuparse del tema.

Constituye, desde luego, una desgraciada paradoja que el retroceso sufrido por los regímenes totalitarios desde hace dos décadas, que hacían del Estado un ente omnipresente y despótico, fuente de toda clase de crímenes y horrores, se haya acompañado del protagonismo de un fenómeno contrapuesto, el de la vulnerabilidad del Estado, pero que puede provocar como viene sucediendo efectos igualmente nocivos, sobre todo graves y masivas violaciones de los derechos humanos. De hecho, las consecuencias de tantas situaciones de vulnerabilidad están siendo de tal calibre para ciertos subsistemas regionales y por ende para el sistema internacional³, que sería miope ignorar el fenómeno que nos va a ocupar.

² Véase por todos el libro de FERNÁNDEZ, E., *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, Granada, 2009, pp. 41-48 y 83-94.

³ Valga citar el precedente muy reciente de la grave crisis por la que está pasando la República de Malí, que cuenta entre sus causas tanto la guerra civil y el cambio de régimen político en la vecina

En efecto, el sistema internacional se enfrenta a un conjunto de disfunciones que tienen su origen en dichos Estados y que éstos padecen (no conviene olvidarlo) en primera persona, pero que también exportan fuera de sus fronteras, a veces a miles de kilómetros de distancia⁴. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 fueron una clara señal de alarma. El fenómeno ha generado una ingente documentación y bibliografía procedente de distintas ciencias sociales, mucha de ella en formato electrónico, aunque de calidad muy desigual⁵. Nuestra doctrina también se ha ocupado del tema, incidiendo en aspectos teóricos⁶ y en problemas relacionados con la seguridad internacional y la protección de los derechos humanos y el Derecho internacional (DI) humanitario⁷; se trata de ejercicios circunscritos a fines muy concretos, que no son los que aquí perseguimos.

Entre los objetivos principales de este trabajo se cuenta, en primer lugar, poner de relieve el alcance universal del fenómeno y la conveniencia de estudiar la práctica internacional desde una perspectiva general. Porque este fenómeno no responde a ninguna idiosincrasia particular al margen de las peculiaridades que lo caracterizan en uno u otro subsistema regional, ni tam-

Libia, como la rebelión tuareg en enero de 2012 seguida del golpe de Estado militar en marzo y de la proclamación de independencia en el mes de abril de la mitad norte del país (la patria tuareg). A su vez, es obvio que este problema afecta no sólo a la región del Sahel, y al subsistema regional africano porque lo debilita, sino también al vecino subsistema europeo, por la amenaza de expansión del activismo político y terrorismo yihadista en el Sahel y en el norte de África. Al parecer, la frontera de seguridad meridional de la Unión Europea (UE), y de España, no se sitúa ya en la ribera sur del Mediterráneo sino mucho más al sur, en el Sahel. A Francia le sucede lo mismo, a la vista de la intervención militar emprendida contra los rebeldes en enero de 2013. Véase a título informativo SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, E., «El Sahel. Paradigma de conflictividad», en VVAA, *Panorama geopolítico de los conflictos 2012*, Madrid, 2013, editado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), dependiente del Ministerio de Defensa, 24-48, pp. 27-28 y 39-40.

⁴ La estrategia de seguridad de la UE lo pone bien de manifiesto. El documento «A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy», aprobado por el Consejo Europeo el 12 de diciembre de 2003 (en <http://www.consilium.europa.eu>), se refiere al colapso de algunos Estados en los siguientes términos (p. 4): «*Bad governance —corruption, abuse of power, weak institutions and lack of accountability— and civil conflict corrode States from within. In some cases, this has brought about the collapse of State institutions. Somalia, Liberia and Afghanistan under the Taliban are the best known recent examples. Collapse of the State can be associated with obvious threats, such as organised crime or terrorism. State failure is an alarming phenomenon, that undermines the global governance, and adds to regional instability*». Estados Unidos ya se había pronunciado en el mismo sentido, aunque de forma menos explícita: THE WHITE HOUSE, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D. C., September 2002, pp. 9-11, en www.state.gov/documents/organization/63562.pdf. Se advierte que siempre que citemos la misma institución u organización, no reiteraremos su dirección web.

⁵ Por cortesía con el lector, citamos la que consideramos más relevante.

⁶ Entre otros, PASTOR PALOMAR, A., «Soberanías fallidas y virtuales en el comienzo del nuevo milenio: Afganistán, Irak, R. D. del Congo, Sudán...», en VVAA, *El Derecho Internacional: normas, hechos y valores. Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Madrid, 2005, 335-358, pp. 340-343 y 348-355. Y AZNAR GÓMEZ, M., «The extinction of States», en RIETER, E. y DE WAELE, H. (eds.), *Evolving Principles of International Law. Studies in honour of Karel C. Wellens*, Leiden, 2012, 25-52, pp. 39-43 y ss., que ofrece un interesante ejercicio sobre una posible regulación de la extinción de Estados en el DI; remitimos a la bibliografía citada en el mismo si se opta por una aproximación dogmática al tema.

⁷ Entre otros, POZO SERRANO, P., «Estados fallidos, derecho internacional humanitario y seguridad internacional», en RAMÓN CHORNET, C. (ed.), *Los retos humanitarios del siglo XXI*, Valencia, 2004, 173-186. Y VVAA, *Crisis somalí, piratería e intervención internacional*, Madrid, 2009, una obra colectiva editada por el Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado».

poco atiende a un proceso de sectorialización que explique centrar el análisis del mismo en la cooperación al desarrollo. Por ejemplo, América Latina es la región más desigual y violenta del mundo; en esta región, las situaciones de vulnerabilidad ofrecen la peculiaridad de una intensa conflictividad social y política, y un grave fenómeno de inseguridad interna a causa de la pujanza del narcotráfico, el crimen organizado y la violencia⁸. En África, como luego veremos, la peculiaridad principal radica en la actividad de grupos armados más o menos organizados que impugnan la autoridad del gobierno y usurpan sus funciones en partes del territorio del Estado. En segundo lugar, deseamos subrayar la conveniencia de un abordaje interdisciplinar para comprender y describir mejor el fenómeno⁹; en concreto, proponemos un análisis que no desmerezca los avances hechos en su estudio desde otras disciplinas científicas, pero que valore la utilidad de los conceptos y categorías procedentes de los estudios internacionales. En nuestra opinión, la definición del fenómeno se presenta hoy en términos que exigen una reflexión interdisciplinar, planteada también desde la óptica de las Relaciones Internacionales y el DI, y no sólo desde la Ciencia Política y la Economía. Por ello, desde un punto de vista metodológico, sugerimos la incorporación de criterios jurídicos o normativos *stricto sensu*. En tercer y último lugar, proponemos ordenar el fenómeno mediante una tipología que ayude a distinguir y definir (una *aclaratio terminorum*) las situaciones en presencia y que resulte también útil para enfrentarlo a fin de preservar la estabilidad y seguridad del sistema.

En este sentido, recomendamos sobre todo la consulta de la documentación oficial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de otras organizaciones internacionales universales y regionales (como el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, o la UE), a fin de obtener información directa y de calidad sobre las circunstancias y el

⁸ Conviene aclarar ya términos que van a ser de uso frecuente en este trabajo. Entendemos por conflictividad, en este contexto, la situación creada por un conjunto de conflictos no resueltos, de distinto origen y dimensión, que interaccionan y se realimentan, prolongándose indefinidamente sin perspectivas de solución. Entendemos por crimen organizado, en este contexto, la actividad de un conjunto de asociaciones criminales creadas con el fin de acumular beneficios económicos mediante su implicación continuada en conductas ilícitas, y que aseguran su funcionamiento y permanencia recurriendo sobre todo a la violencia y la corrupción. Entendemos finalmente por violencia, en este contexto, la amenaza o el uso de la fuerza física o psicológica para resolver diferencias o conflictos imponiendo una determinada voluntad. Cfr. para las peculiaridades citadas, OEA (Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA), *Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas 2012 (Estadísticas oficiales de seguridad ciudadana producidas por los Estados miembros de la OEA)*, Washington D. C., 2012 (Doc. OEA/Ser.D/XXV.2). El conjunto de trabajos, editados por la Fundación Friedrich Ebert, a cargo de MATHIEU, H. y NIÑO GUARNIZO, C. (eds.), *Anuario 2012 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, 2012; entre ellos, recomendamos el de BAGLEY, B., «Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: tendencias principales en el siglo veintiuno», 234-251, pp. 236-245. Y la obra colectiva a cargo de CALDERÓN, F. (coord.), *Las protestas sociales en América Latina. Aportes para su comprensión*, La Paz, 2011, editada por la Fundación UNIR Bolivia y el PNUD, sobre todo caps. 3 (pp. 106 y ss.) y 4 (pp. 132 y ss.).

⁹ No somos los primeros. Véase entre otros CHÂTAIGNER, J.-M. y MAGRO, H. (eds.), *Etats et sociétés fragiles: entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, 2007, *passim*. Aunque esta obra colectiva multidisciplinar, de más de 500 páginas y con numerosos estudios de casos, incide sobre todo en la reconstrucción posconflicto y en la ayuda al desarrollo.

iter seguido por un Estado en situación vulnerable. Estas fuentes de conocimiento oficiales son muy ricas y sugerentes. En particular, debe consultarse necesariamente la documentación emanada del Consejo de Seguridad (CdS) (Resoluciones del CdS y Declaraciones de la Presidencia) y de la Secretaría General (Informes del Secretario General al Consejo de Seguridad), y documentación aneja, siempre que se estudie una situación de crisis del Estado en la que haya intervenido o lo siga haciendo activamente la ONU¹⁰. Toda esa documentación contribuirá a afinar y completar los análisis eminentemente cuantitativos a nuestra disposición procedentes de la Ciencia Política y la Economía. Asombra comprobar el número de trabajos de contenido libresco y que no contienen o apenas lo hacen información documentada sobre la práctica internacional, sobre todo de las organizaciones internacionales, en esta materia.

Conviene, pues, compensar una aproximación interna y centrada en el estudio de casos, muy habitual, con otra enfocada desde los estudios internacionales y de naturaleza general, porque los árboles no deben impedir que se vea el bosque. Además, el interés que el fenómeno despierta, por ejemplo en las organizaciones internacionales, no responde a razones caprichosas o caritativas sino muy obvias. En efecto, la estructura principalmente interestatal del sistema internacional obliga a ocuparse de un fenómeno que cuestiona la viabilidad del Estado, viga maestra de dicho sistema, y que puede someter a un serio riesgo la paz y la seguridad al menos de una determinada región, cuando no del sistema en su conjunto. Sin olvidar la incidencia del fenómeno en la política de ayuda pública al desarrollo, ya que las necesidades de los receptores de la ayuda y los resultados de la misma dependerán, entre otras circunstancias, de la situación concreta del Estado receptor; aunque hemos anticipado que evitaremos este tema por las razones ya expuestas. El fenómeno también puede perturbar a la estructura institucional del sistema, basada en la participación y colaboración de los Estados miembros en el buen funcionamiento de las organizaciones internacionales y en el cumplimiento de sus fines. Por eso, sugerimos definir el fenómeno alejándonos de una visión puramente interna del mismo.

En definitiva, parece inevitable en plena globalización que, de una u otra forma, la vulnerabilidad de un Estado pueda proyectarse fuera de sus fronteras, especialmente entre los Estados vecinos, generando amenazas variadas, a veces difusas y poco convencionales, contra la estabilidad y segu-

¹⁰ No por casualidad los Estados que ocupan habitualmente los diez primeros puestos del *Índice de Estados fracasados* de la organización no gubernamental *The Fund for Peace*, al que luego nos referiremos (*infra*, nota 18), han sido o siguen siendo objeto de atención por parte de la ONU y en particular de su CdS, además de otras organizaciones internacionales de ámbito regional (como la Organización de Estados Americanos, OEA, o la Unión Africana, UA), en el marco de las competencias que cada una posee para preservar la paz y seguridad internacional. A este propósito metodológico, entre otros, responde el trabajo firmado por el autor, que es un estudio de caso: JIMÉNEZ PIERNAS, C., «Los Estados fracasados y el Derecho Internacional: el caso de Somalia», *REDI*, vol. LXII (2010), 17-59. Consultar al respecto la documentación citada en el mismo, que cubre no sólo el caso de Somalia sino también en gran medida los de Afganistán y República Democrática del Congo.

ridad del sistema internacional. Valga pensar en casos tan sencillos como el Estado que sufre la inestabilidad e inseguridad de su entorno regional, recibiendo grandes masas de refugiados de uno o más Estados vecinos; el Estado que disemina su propia inestabilidad e inseguridad, sirviendo de santuario involuntario a redes criminales y tramas terroristas; o el Estado que se convierte a su pesar en reservorio, por alojar su población de forma crónica el germen de una grave enfermedad que puede propagarse como epidemia.

Sirva el ejemplo de la influencia que ha tenido la lucha firme contra el narcotráfico en Colombia y México para su expansión en Centroamérica al calor de Estados mucho más débiles para combatirlo, o en los riesgos que acarrea la extrema vulnerabilidad del Estado en Guatemala en un entorno regional sometido al crecimiento imparable del narcotráfico¹¹. También en los riesgos que provocan entre sus vecinos Estados como Afganistán, Somalia o la República Democrática del Congo. O, a la inversa, en las oportunidades que ofrece una situación de vulnerabilidad para Estados vecinos interesados en intervenir en sus asuntos internos¹² o participar en el pillaje de sus recursos naturales¹³. Así planteada, no extraña que la situación de los Estados vulnerables sea objeto de atención general desde las relaciones internacionales y el DI, y no sólo desde la óptica sectorial de la cooperación al desarrollo por importante que ello sea.

Nuestro plan de exposición pasa por considerar las nociones al uso en esta materia, proponiendo su reducción y simplificación, al tiempo que su enriquecimiento conceptual desde una óptica jurídica o normativa; para centrarnos luego en el concepto de Estado fracasado y en su estatuto jurídico. No se olvide que entre las funciones del ordenamiento internacional se encuentra una principal, la preservación de la paz y seguridad internacional, en cierto

¹¹ Centroamérica y el Caribe es citada reiteradamente, con toda razón, como una de las zonas más afectadas en el subsistema interamericano por el auge del crimen organizado y la violencia, bajo la influencia principal pero no exclusiva del narcotráfico, y por el deterioro consiguiente de la seguridad interna. Véase el voluminoso documento del PNUD, *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano (IDHCA, 2009-2010)*, sobre todo los caps. 3 («Incidencia y consecuencias del delito ordinario en Centroamérica», pp. 61-94), 4 («Los tres nichos delictivos», pp. 97-116), 5 («Los delitos silenciados», pp. 119-151), 6 («Causas comunes, diferencias nacionales», pp. 153-178), y 8 («Las instituciones ante el delito», pp. 217-247), en <http://www.idhac-abrirespaciasalaseguridad.org.co>. Y los capítulos dedicados a Centroamérica y el Caribe en el *Anuario 2012 de la Seguridad Regional...*, *op. cit.* en nota 8; sobre todo las aportaciones de RODRÍGUEZ ARREDONDO, P., «Seguridad en el Caribe: las mismas amenazas, ¿respuestas distintas?», 73-83, pp. 74-80; y HERNÁNDEZ BATRES, I., «Centroamérica: alcance y límites de la Estrategia de Seguridad», 84-93, pp. 87-92.

¹² Como documenta la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), de 19 de diciembre de 2005, en el *Caso de las actividades armadas en el territorio del Congo (República Democrática del Congo c. Uganda)*: CIJ, *Recueil 2005*, informando sobre la intervención militar de Ruanda y Uganda en el conflicto armado interno del país vecino desde el año 1998 hasta el 2003 (párrs. 26-41), y declarando probado el apoyo activo político y militar de Uganda a uno al menos de los grupos rebeldes que combatían contra el gobierno congolés (párrs. 161-165 y 297 y ss.).

¹³ Como el que ha ocupado con entusiasmo a Ruanda y Uganda en la región de Kivu, en el noreste de la República Democrática del Congo, muy rica en minerales estratégicos. Aunque este grave problema quedara fuera de la atención de la CIJ en el caso recién citado.

riesgo como ya hemos anticipado por la expansión de las situaciones de vulnerabilidad del Estado.

2. UNA PROPUESTA DE TIPOLOGÍA

2.1. La distinción entre Estados débiles y fracasados

A efectos operativos y para hacer frente a la profusión de tipos de Estados vulnerables, creados con la entusiasta colaboración de agencias gubernamentales, organizaciones internacionales, *think-tanks* y la doctrina, proponemos recurrir a una tipología binaria y muy sencilla pero científicamente útil. Es cierto que el tema se ha convertido en un filón inagotable para los politólogos, los economistas y otros científicos sociales, entretenidos en debates sobre las elites, el conflicto, la insurgencia, el Estado paralelo, los caudillos o señores de la guerra, los mecanismos alternativos de sustitución del Estado, los indicadores cuantitativos, los datos macroeconómicos y las finanzas públicas, los modelos analíticos para comprender cada situación y determinar su posible evolución, los problemas de la cooperación al desarrollo, y toda suerte de nociones y tipologías sobre Estados vulnerables¹⁴. Con resultados, por cierto, decepcionantes. Porque ni siquiera llegan a distinguirse y conceptuarse con precisión las situaciones de vulnerabilidad del Estado¹⁵. Hay oscuridad

¹⁴ La bibliografía politológica es muy abundante, desigual y de origen predominante anglosajón. Con obras reconocidas como la de ROTBERG, R. I. (ed.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, 2004, en particular su excelente introducción del cap. 1 («The Failure and Collapse of Nations-States», pp. 1-49), por clara y precisa, y el resto de capítulos de la primera parte, dedicada a las causas y la prevención de las situaciones de fracaso; en cambio, la segunda parte (caps. 7 y ss.) se dedica a todo lo relacionado con la recuperación o reconstrucción de esos Estados, tema que no interesa para los fines de este trabajo. Ahora bien, como un buen indicador (cuantitativo y cualitativo) del déficit de atención al que nos referíamos en el epígrafe anterior; baste decir que el aparato de notas del citado cap. 1 no contiene más que una referencia a una organización internacional, concretamente una cita sobre los indicadores del Banco Mundial. Si nos limitamos a la doctrina española, pueden servirnos como modelo las aportaciones de FERNÁNDEZ, *¿Estados fallidos...*, op. cit. en nota 2, pp. 9-20 y 25-30. PRIEGO, A., «Pakistán: Estado fallido, débil o colapsado», *UNISCI Discussion Papers*, núm. 29 (mayo 2012), 67-89, pp. 68-71, en www.ucm.es/info/unisci; y GARCÍA GUINDO, M., «Insurgencias: la competencia por los recursos como variable explicativa», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 1 (2013), 60-71, pp. 67-70, en <http://www.iece.es>

¹⁵ Sirvan de ejemplo el documento de la U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID), *Fragile States Strategy*, January 2005 (Doc. PD-ACA-999), 1-18, pp. 1-2 y 7-8, en http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usaidd/2005_fragile_states_strategy, de lectura recomendable desde la perspectiva de ayuda al desarrollo, pero donde no se distingue con rigor, y se reconoce expresamente, entre las distintas situaciones: «USAID uses the term fragile states to refer generally to a broad range of failing, fails and recovering states. However, the distinction among them is not always clear in practice, as fragile states rarely travel a predictable path of failure and recovery, and the labels may mask substate and regional conditions (insurgencies, factions, etc.) that may be important factors in conflict and fragility. It is more important to understand how far and quickly a country is moving from or toward stability than it is to categorize a state as failed or not. Therefore, the strategy distinguishes between fragile states that are vulnerable from those that are already in crisis» (p. 1).

El documento de la Agencia británica, THE UK DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID), *Why we need to work more effectively in fragile states*, London, January 2005, 1-30, pp. 7-8 (citas), y 27-28, en <http://www.dfid.gov.uk>, que acepta indicadores cuantitativos del Banco Mundial y sus

y confusión en torno al fenómeno y creemos que ello se debe a problemas de método, como ya anticipamos. Por un lado, a la renuencia de los politólogos y economistas a aceptar la inclusión en sus análisis de aportaciones de índole normativa, y a la asunción con resignación de sus propuestas por parte de la doctrina jurídica. Por otro lado, a la influencia que ejerce en este fenómeno no sólo el debate sobre la cooperación al desarrollo, sino también la polémica sobre el tratamiento y clasificación de los conflictos *in genere*, que pueden contaminar de principio a fin cualquier indagación sobre la vulnerabilidad del Estado. En otras palabras, las ideas directrices de desarrollo y conflicto no abarcan la complejidad de este fenómeno e incluso cabe que enturbien nuestra pesquisa.

Por encima de tanto ruido, las evidencias empíricas permiten avalar una tipología que distinga entre dos tipos ideales bien fundamentados, distintos aunque estrechamente relacionados, los Estados en situación de debilidad (Estados débiles) y los Estados en situación de fracaso (Estados fracasados). Dentro de cada uno de estos dos tipos ideales, podríamos diferenciar grados o rangos atendiendo a su proximidad o alejamiento respecto del estándar del Estado viable o sostenible, que se define (también idealmente) por ser capaz de mantener la autoridad efectiva sobre su territorio, además de proporcionar los servicios públicos básicos a su población¹⁶. Pero lo importante es definir y delimitar esos dos grandes tipos ideales. Nuestra

giere criterios claramente subjetivos, como la diferencia entre «*weak capacity*» (falta de capacidad institucional, objetivable) y «*willingness*» o «*lack of political will*» (falta de voluntad política, no objetivable) para definir alternativamente un Estado débil; el colmo de la debilidad sería la suma de ambas faltas («*weak-weak states, where both political will and institutional capacity pose serious challenges to development*»). Pero entendemos absurda esta distinción, ya que en muchas situaciones la falta de capacidad y de voluntad enraízan en causas comunes, como una determinada cultura política y tradiciones y costumbres autóctonas. Esta agencia, siempre desde la perspectiva de la ayuda al desarrollo, ofrece una noción de Estado débil que viene a ser un cajón de sastre de toda clase de situaciones: «*DFID's working definition of fragile states covers those where the government cannot or will not deliver core functions to the majority of its people, including the poor. The most important functions of the state for poverty reduction are territorial control, safety and security, capacity to manage public resources, delivery of basic services, and the ability to protect and support the ways in which the poorest people sustain themselves. DFID does not limit its definition of fragile states to those affected by conflict*» (p. 7).

Y el documento de trabajo «Fragile States», en *E-Boletín FRIDE*, núm. 21 (enero-febrero 2007), que sigue la estela de los anteriores y se aproxima al tema desde la cooperación al desarrollo y la reconstrucción posconflicto, y que propone unas directrices para la política española de cooperación al desarrollo en estos casos (pp. 1-6 y ss.); la noción de Estado débil que maneja el documento es un *totum revolutum* porque tampoco distingue entre situaciones, carece de matices que sí ofrecen los anteriores y, en cambio, introduce un indicador tan subjetivo como el de los «derechos políticos»: «*A fragile state is a state that cannot execute control over its sovereign territory, which fails to perform the basic functions of statehood such as taxation or provision of public infrastructure, or fails to provide the population with basic services and needs, and protect its political rights*» (p. 1), en <http://www.fride.org>.

¹⁶ Consultar la página web del «Governance and Social Development Resource Centre» (GSDRC), un centro de investigación patrocinado por órganos gubernamentales y universitarios del mundo anglosajón, y el documento firmado por MCLOUGHLIN, C., *Topic Guide on Fragile States*, March 2012, pp. 9-14 y 29-33; y dos Suplementos, colgados en octubre de 2010, firmados por HAIDER, H., en <http://www.gsdrc.org>. Recomendamos especialmente la rica información sobre recursos bibliográficos en la red que ofrecen esos documentos. Y ROTBERG, «The Failure and Collapse...», loc. cit. en nota 14, pp. 1-4; pero no aceptamos la dialéctica de ROTBERG entre Estado débil y fuerte, porque consideramos más idóneo contraponer el Estado vulnerable al sostenible o viable.

aproximación es tanto material como normativa, es decir no prescinde de la introducción de elementos normativos, que inspiran además la elaboración de esta tipología como enseguida se verá. Debe entenderse también que una situación de debilidad o fracaso es la síntesis de un conjunto de fragilidades y disfunciones que alcanzan no sólo a las instituciones públicas sino a otras instancias y actores sociales, sobre todo a la llamada sociedad civil¹⁷. Sería más riguroso, por tanto, hablar de Estados y sociedades vulnerables, ya fuera en situación de debilidad o de fracaso; aunque esta expresión se evite tanto por comodidad como por la centralidad del Estado en esta clase de procesos.

No existe una definición comúnmente aceptada de Estado fracasado en el DI y hay controversia sobre las que se vienen propugnando, a las que se reprocha su indeterminación y fácil manipulación política. No obstante, puede proponerse el siguiente tipo ideal¹⁸: se entiende por Estado fracasado, frente al estándar del Estado sostenible, aquél que no ejerce un control efectivo y que ha perdido el monopolio del uso legítimo de la fuerza sobre parte de su territorio, porque se desafía o suplanta su autoridad por medios violentos. Éste es el elemento necesario de la noción de Estado fracasado, de evidente raíz weberiana desde una óptica material; pero vinculado normativamente al poder político o gobierno como elemento constitutivo del Estado, lo que resulta fundamental para institucionalizar y objetivar el tipo. Pero se le viene sumando otro elemento, sin duda relacionado lógicamente con el primero y que lo completa: el Estado fracasado no proporciona a su población los servicios públicos básicos, en particular no garantiza el imperio de la ley (*the rule of law*) ni la seguridad, la sanidad y educación públicas y las infraestructuras mínimas. Este segundo elemento de la noción atiende más bien a los fines

¹⁷ Entendida como el ámbito que engloba las relaciones entre los ciudadanos, así como las prerrogativas que éstos poseen, frente a la esfera pública. Es una noción que viene a cubrir todo el universo que cae fuera del ámbito gubernamental (colegios profesionales, iglesias, organizaciones patronales y sindicales, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, etc.). Se afirma que la democracia «es imposible en el mundo moderno sin una sociedad civil próspera e independiente, se defina [ésta] como se defina»: GINER, S., «Sociedad civil», en GINER, S., LAMO DE ESPINOSA, E. y TORRES, C. (eds.), *Diccionario de Sociología*, Madrid, 1998, pp. 697-698.

¹⁸ Inspirado en parte en la que ofrece el *think tank* norteamericano *The Fund for Peace*: véase el *Índice de Estados fracasados* de 2013 y la documentación que se acompaña en <http://www.fundforpeace.org> Y también en ROTBERG, «The Failure and Collapse...», *loc. cit.* en nota 14, pp. 5-10; aunque no consideramos justificada la introducción de un subtipo (el Estado colapsado) dentro del tipo de Estado fracasado, ya que esa situación de fracaso extremo o de colapso no es representativa porque sólo se presenta en la práctica excepcionalmente y viene a ser sólo el peor grado o nivel de la situación de fracaso, concebida como un proceso. En este sentido, 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), 159-239, pp. 186-187, ofrece una noción acumulativa de Estado fracasado (donde se mezclan elementos diversos sin un principio normativo ordenador), que en rigor se corresponde según nuestra tipología con la situación de fracaso extremo o de colapso, porque exige como elemento inexcusable el colapso absoluto y prolongado de las instituciones, amén de otros requisitos; esta noción tan restrictiva sólo puede aplicarse a muy pocos precedentes, como los de Afganistán, Líbano y Liberia en el pasado, o Somalia en el presente.

Recomendamos la consulta de un *think-tank* europeo, el *International Crisis Group*, interesado igualmente en los problemas asociados con los Estados débiles y fracasados (<http://www.crisisgroup.org>).

materiales, fallidos en este supuesto, que hoy se pretende persiga el Estado contemporáneo y que suponen una carga muy pesada para los Estados vulnerables¹⁹.

Subrayamos que no se da una situación de fracaso por la simple ausencia de un buen gobierno, elemento secundario del tipo, sino del propio gobierno que es el elemento nuclear del mismo, siempre que se prolongue en el tiempo²⁰. No se interpreta necesariamente como una ausencia o pérdida formal (estrictamente jurídica) de la autoridad del gobierno, sino material; es decir, basta con su ausencia o pérdida de hecho, con la evidencia de la falta de autoridad efectiva del gobierno en parte de su territorio. No se trata sólo de una ausencia o vacío de autoridad por la simple incapacidad del gobierno, supuesto muy frecuente, y que puede ser cubierta por redes, tramas o grupos que lo suplanten en partes del territorio. Se acompaña también de una impugnación de la autoridad del gobierno por parte de grupos armados más o menos organizados e incluso de la pérdida por la fuerza de su autoridad en parte del territorio. Si dicha pérdida de autoridad alcanzara a todo o casi todo el territorio y la población del Estado, asistiríamos a una situación de fracaso extremo o de colapso; este supuesto es excepcional, si bien Somalia lo ejemplifica a la perfección desde hace muchos años, de ahí los análisis recurrentes de su caso. Este elemento del tipo, por su naturaleza normativa, no admite con facilidad el uso de indicadores cuantitativos.

En rigor, la fragmentación de la autoridad o poder del Estado a manos de agentes externos de muy variada índole, tan propia de una situación de fracaso, no conlleva una incapacidad radical del Estado que sí es propia de una situación de fracaso extremo o de colapso, en la que el poder deja de residir en las instituciones del Estado. Es cierto que en la situación de fracaso estándar, muy frecuente en la práctica, el Estado no ejerce su autoridad efectiva o real sobre parte del territorio, pero es suficiente en principio con que la siga manteniendo sobre otras partes del mismo. Se trata en muchos casos de situaciones transitorias y no estáticas, de procesos que llevan su tiempo y que se terminan resolviendo en uno u otro sentido, ya con la recuperación ya con la pérdida definitiva de la autoridad o poder. De ahí que no sea factible fijar plazos temporales. El plazo de tiempo necesario para la catalogación razonable de una situación dada lo determinarán las circunstancias de cada caso, es decir se establecerá casuísticamente. No obstante, una situación de fracaso estándar exige, por su naturaleza, el requisito de su prolongación en el tiempo. No así una situación de fracaso extremo o de colapso, que puede ser la estación término de un largo proceso o bien provocarla ipso facto una gran catástrofe natural o el estallido de una guerra civil.

Se observará también que hemos equilibrado el silogismo político (imperio de la ley y seguridad pública, esto es, una administración de justicia y de

¹⁹ CHÂTAIGNER, J.-M. y OUARZAZI, L., «Fragile States and the New International Disorder», Comment (september 2007), 1-13, p. 7, en <http://www.fride.org>.

²⁰ Véase *infra*, epígrafe 3.1.

policía idóneas) y el socioeconómico (la sanidad y educación públicas y ciertas infraestructuras) en el elemento secundario del tipo, que es la ausencia de un buen gobierno. Declinamos incluir indicadores²¹ subjetivos para determinar qué se entiende por buen gobierno, como pudieran ser la ausencia de un régimen democrático, la erosión y la pérdida de la legitimidad del gobierno o bien la falta de voluntad política del gobierno²², por recoger algunos de los más frecuentados. Y evitamos el debate sobre el estándar del buen gobierno gracias a que este elemento secundario del tipo acompaña y se entremezcla con el elemento principal; por la fuerza de las cosas es difícil concebir un Estado fracasado donde rija el imperio de la ley y se mantenga la seguridad pública en todo su territorio.

Tampoco existe una noción comúnmente aceptada de Estado débil en el DI. Pero ha ocupado mucho más a las organizaciones internacionales de cooperación económica y a la doctrina, porque se trata de una situación muy común, vinculada al subdesarrollo socioeconómico y, por tanto, a las políticas de ayuda al desarrollo. Proponemos otro tipo ideal inspirado en parte en las nociones que ofrecen el Banco Mundial y la OCDE, dos organizaciones internacionales de cooperación económica²³: un Estado débil, frente al estándar del Estado sostenible, es aquel que padece un proceso de deterioro político y socioeconómico que merma la gobernabilidad y le impide proporcionar un estándar mínimo de servicios públicos básicos²⁴.

²¹ Entendemos por indicadores, en esta materia, información que indica o puede relacionarse con la situación de vulnerabilidad del Estado en un momento y lugar determinado. Pueden ser cuantitativos, expresados en forma numérica, basados en información sobre objetos, hechos o sucesos directamente observables y verificables (objetivos), o sobre una percepción, opinión, valoración o juicio (subjetivos); cualitativos, basados en información sobre objetos, hechos o sucesos que son directamente observables y verificables (objetivos), o sobre una percepción, opinión, evaluación o juicio (subjetivos); e indirectos (porque se refieren al objeto de interés de forma indirecta).

²² El principio de democracia y derechos humanos, básico por ejemplo en el subsistema regional europeo, sigue sin incluirse en la nómina de los principios fundamentales del DI contemporáneo, es decir en el sistema universal: JIMÉNEZ PIERNAS, C., «El Derecho Internacional contemporáneo: una aproximación consensualista», en COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO, *XXXVII Curso de Derecho Internacional*, Washington, 2011, 1-64, pp. 39-42. No puede, por tanto, exigirse como un indicador comúnmente aceptado en el sistema internacional. Eso no impide que, desde la estructura institucional del sistema internacional, pueda recomendarse el régimen democrático como el más idóneo para prevenir conflictos y preservar la paz y seguridad internacional: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Madrid, 2002, cap. 4 («Democratización de la seguridad para prevenir los conflictos y consolidar la paz»), sobre todo pp. 85-87 y ss. y 99-100. O que la USAID también defienda el indicador de la erosión o la pérdida de la legitimidad del gobierno, definiendo dicha legitimidad como la percepción por un importante segmento de la sociedad de que el gobierno ejerce su autoridad de forma razonable y acorde con el interés nacional: *Fragile States...*, *op. cit.* en nota 15, pp. 3-4. Pero son indicadores cuestionados y sometidos a debate, de forma que no hay un consenso al respecto: en contra, SEPÚLVEDA, J., «Estados fallidos: la quiebra del estado nacional y la desestabilización de la seguridad regional», en VVAA, *Crisis somalí...*, *op. cit.* en nota 7, 11-29, pp. 21-22.

²³ Sobre el Grupo del Banco Mundial, organismo especializado de las Naciones Unidas, y la OCDE, organización de ámbito regional, DIEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, 16.ª ed., Madrid 2010, pp. 427-431 y 564-571.

²⁴ El Banco Mundial se anticipó con un documento de referencia, *World Bank Group Work on Low-Income Countries under Stress: A Task Force Report*, September 2002, VIII+41 pp., famoso por haber difundido una denominación tan extravagante («Estados de renta baja bajo presión») para una

La gobernabilidad de un Estado depende de su capacidad para gestionar conflictos sin que padezca su estabilidad, y exige un estándar mínimo de funcionamiento de las instituciones y de la economía además de una cohesión social suficiente. La debilidad la determina, ante todo, una situación de permanente subdesarrollo, que lo hace muy vulnerable frente a crisis y conflictos endógenos o exógenos y frente a calamidades naturales, como las grandes inundaciones y terremotos, los huracanes o los tsunamis que han asolado en ocasiones recientes algunos de esos Estados. Cierta número de indicadores cuantitativos ayudan a objetivar la situación de debilidad en lo que concierne al subdesarrollo; nos referimos a los índices de analfabetismo y escolarización, mortandad infantil y esperanza de vida, renta nacional y renta *per cápita* y tantos otros.

Aunque no interese para los fines que perseguimos, conviene saber que el origen de los trabajos sobre los Estados vulnerables se asocia a la voluntad del Banco Mundial y también de la OCDE de combatir tanto la pobreza y la desigualdad como las amenazas transnacionales contra la seguridad por cuenta de actores no estatales (el crimen organizado y el terrorismo internacional, principalmente), cuyo origen era la debilidad de algunos Estados en desarrollo. Estas iniciativas se emprenden a comienzos de siglo tras los atentados contra las torres gemelas. Se trata en teoría de exigir un estándar mínimo de buen gobierno a los países débiles receptores de ayuda pública al desarrollo, es decir instituciones y políticas (la de seguridad entre ellas) capaces de garantizar la estabilidad y el mejor uso de la ayuda, replanteándola frente a aquellos Estados cuyas políticas se juzguen inadecuadas²⁵. Tal doctrina promueve entre los Estados débiles receptores un estándar de paz y seguridad en un contexto de respeto del imperio de la ley y de los derechos humanos; se insiste en particular, como un pilar fundamental para el ansiado desarrollo económico, en las políticas de seguridad, entendidas de forma

noción tan escueta y leve: «*Low-income countries under stress (LICUS) are characterized by very weak policies, institutions and governance*» (p. III). Pero semejante ocurrencia, tan políticamente correcta, no hizo fortuna y el Banco Mundial la abandonó enseguida para atenerse a la habitual de Estados débiles. Véase igualmente la documentación generada sobre la materia desde entonces y los proyectos del Banco Mundial, siempre desde una orientación preferentemente económica, en <http://www.worldbank.org/conflict>. La OCDE aprobó formalmente en abril de 2007 los «*Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*», cuyo párr. 3 contiene la siguiente noción de Estado débil: «*States are fragile when state structures [which includes the executive branch of the central and local governments within a state but also the legislative and the judiciary arms of government] lack political will and/or capacity to provide the basic functions needed for poverty reduction, development and to safeguard the security and human rights of their populations*». Véase los citados «Principles» y la documentación generada sobre esta materia por la OCDE, sobre todo el último informe *Fragile States 2013: Resource Flows and Trends in a Shifting World*, en <http://www.oecd.org/dac/fragilestates>. Cfr. también USAID, *Fragile States...*, *op. cit.* en nota 15, pp. 17-18.

Por la doctrina, ROTBERG, «*The Failure and Collapse...*», *loc. cit.* en nota 14, pp. 14-20; si bien no compartimos *inter alia* la calificación de Haití como Estado débil; para nosotros es claramente un Estado fracasado.

²⁵ CHÂTAIGNER, J.-M., «*La réforme du secteur de sécurité dans les États et sociétés fragiles. Préalable indispensable au développement, ou dernière des illusions néocoloniales?*», *Afrique contemporaine*, núm. 218 (2006/2), 101-117, pp. 104-106, en <http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2006-2-page-101.htm>. Y CHÂTAIGNER y OUARAZI, «*Fragile States...*», *loc. cit.* en nota 19, pp. 1-2.

demasiado amplia y confusa, y en la responsabilidad compartida en esta materia entre donantes y receptores²⁶. Conviene avisar sobre la coincidencia de que dicha doctrina ha sido también defendida y aplicada desde las mismas fechas por las agencias gubernamentales de ayuda al desarrollo de los Estados Unidos y del Reino Unido²⁷. Es evidente que los trabajos y las recetas del Banco Mundial y de la OCDE guardan interés para las situaciones de debilidad y la configuración de su tipo ideal, en el contexto de la cooperación al desarrollo, pero no sirven para el tipo ideal de las situaciones de fracaso, que requiere otra aproximación y recetario.

Si comparamos este tipo ideal con el anterior, el gobierno sigue funcionando y esa es la diferencia crucial con un Estado fracasado; pero con graves problemas de gobernanza²⁸, traducidos en la insuficiencia o ineficiencia de los servicios públicos básicos (en particular, la administración de justicia y de policía, la sanidad y la educación y las infraestructuras mínimas); esa es la semejanza con un Estado fracasado²⁹. Además, otra diferencia relevante en-

²⁶ WORLD BANK, «World Bank Group Work...», *loc. cit.* en nota 24, pp. 31 y ss. y 41-42. OECD/DAC (Development Assistance Committee), *Security System Reform and Governance* (A DAC Reference Document), 2005, pp. 12-14, 17 y 20-24, en www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf. El concepto propuesto por el DAC de «reforma del sistema de seguridad» es pura ingeniería social y tan sofisticado (pp. 35-36 y ss.) que ha fracasado en la práctica; véase para el caso de África HUTCHFUL, E. y FAYEMI, J. K., «Security System Reform in Africa» (Anexo 4.A1), 71-90, *passim*. Cfr. MANZANO PORTEROS, C., «Estados frágiles: ¿primera línea de combate del siglo XXI?», en IEEEE/RIE, *Panorama estratégico 2010/2011*, Madrid, 2011, 105-136, pp. 116 y ss. y 123-125.

²⁷ USAID, *Fragile States...*, *op. cit.* en nota 15, pp. V-VI y 5; y DFID, «Why we need to work...», *loc. cit.* en nota 15, pp. 19-22. Cfr. CHÂTAIGNER, «La réforme du secteur de sécurité...», *loc. cit.* en nota 25, pp. 107-110.

²⁸ El Diccionario de la RAE (*Diccionario de la lengua española*, 22.^a ed., Madrid, 2001) define gobernanza como sigue: «Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía». Entendemos, en este contexto, que gobernanza y buen gobierno pueden ser términos equivalentes. Aunque los teóricos de la gobernanza la presentan como una nueva forma de gobernar, de articular la gobernación de las sociedades basada en la deliberación y el consenso, en nuestra opinión la gobernanza no puede prescindir de la jerarquía y se desenvuelve a su sombra y no representa en rigor una novedad en sentido estricto frente al concepto tradicional de gobierno.

²⁹ KAPLAN, S. D., *Fixing Fragile States. A New Paradigm for Development*, Wesport (Connecticut), 2008, cap. 1, sobre todo pp. 5-6 y ss.; y la síntesis que ofrece de sus tesis en el artículo «Fixing Fragile States», in *Policy Review* núm. 152 (December 4 2008), en <http://www.hoover.org/publications/policy-review/5257>. Aunque este autor, un experto consultor, distingue nominalmente las situaciones de fracaso y debilidad y hace un esfuerzo por diferenciarlas conceptualmente, no lo lleva a la práctica, como se aprecia en los casos que estudia (véase la Parte III), donde mezcla en un *totum revolutum* a la República Democrática del Congo, Siria, Bolivia, Pakistán, Azerbaiyán y «Somalilandia». Estos casos, sin duda dignos de estudio, no son comparables si se maneja el tipo ideal de Estado débil que se acaba de proponer; la República Democrática del Congo no es un Estado débil sino claramente fracasado, mientras que Siria y Bolivia ocupaban entonces (sirva a título orientativo) los puestos 48 y 53 del *Índice de Fund for Peace*. Y para la ONU, las llamadas «Somalilandia» y «Putlandia» siguen siendo «regiones somalíes»: *Informe del Secretario General presentado de conformidad con la Resolución 1846 (2008) del Consejo de Seguridad*, 16 de marzo de 2009 (S/2009/146), párr. 10. Tampoco consta ningún reconocimiento unilateral de estas pretensiones secesionistas.

En agosto de 2012, una Asamblea Nacional Constituyente aprobó una nueva Constitución provisional que mantiene formalmente la integridad territorial de Somalia bajo una estructura de Estado federal (véanse arts. 3, 7, 54, 64 y 72 de dicha Constitución), seguida de la elección de un nuevo presidente en septiembre de 2012 y la designación del primer ministro y de su gabinete en el mes de octubre. Subrayar que el nuevo Gobierno Federal (GF) ha recibido enseguida un amplio reconocimiento

tre ambos tipos atiende a los efectos que causan en el sistema internacional. No hay evidencia empírica de que los Estados débiles supongan una amenaza para la paz y seguridad internacional equiparable a la que suelen provocar los Estados fracasados³⁰. Este dato es muy revelador para explicar el interés por catalogar ambas situaciones, porque sus efectos en el sistema difieren bastante; mientras las situaciones de debilidad pueden ser en general compatibles con la estabilidad y seguridad del mismo, las situaciones de fracaso que se han venido sucediendo se han probado en general incompatibles. Al mismo tiempo, es cierto que las situaciones de debilidad se manifiestan de hecho mediante una ausencia notoria del Estado en amplias áreas de su territorio, circunstancia que este tipo ideal puede compartir en mayor o menor medida con el Estado fracasado, aunque en esta situación a dicha ausencia le acompaña también la impugnación y la pérdida por la fuerza de su autoridad en parte de su territorio. Así las cosas, el sistema internacional no puede enfrentarse a una situación de fracaso del Estado como si fuera una situación de debilidad, porque son distintas en su naturaleza y consecuencias aunque posean lógicamente ciertos elementos comunes.

Es obvio que la situación de debilidad se centra en los aspectos socioeconómicos y en el estándar del buen gobierno³¹. Subraya así la diferencia con-

internacional, en particular de Estados Unidos y de la UE; aunque se mantienen las dudas sobre la incardinación y el papel de Somalilandia (desde 1991), Putlandia (desde 1998) y Jubalandia (desde 2010) en este proceso constituyente, así como sobre la capacidad del nuevo GF para garantizar la paz, estabilidad e integridad territorial del Estado somalí sin la ayuda de la misión de la Unidad Africana en Somalia (AMISOM): SPODARYK, K., «Federalization of a Failed State. Short Analysis of the Somali Experiment», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5 (junio, 2013), 165-173, pp. 168-172, en <http://www.fundacionmngimenezabad.es>; y PETER PHAM, J., «The Failed State and Regional Dimensions of Somali Piracy», en VAN GINKEL, B. y VAN DER PUTTEN, F.-P. (eds.), *The International Response to Somali Piracy. Challenges and Opportunities*, Leiden, 2010, 31-64, pp. 55-59. El CdS se ha dado por enterado de la nueva situación en su Res. 2093 (2013), de 6 de marzo, párrs. 1, 19, 22-24 y 33 y ss., por la que ha reorganizado las actividades de la ONU en Somalia, ha levantado parcialmente el embargo de armas en beneficio del GF y ha extendido un año más, hasta el 28 de febrero de 2014, el mandato de la AMISOM.

³⁰ Ello no significa que no generen disfunciones y problemas, como sucede por ejemplo con ciertos Estados de África occidental que son origen o vía de paso de movimientos migratorios irregulares en dirección a la Unión Europea. Pero son disfunciones soportables, que no afectan a la estabilidad general del sistema. De hecho, esos Estados están colaborando con la UE en el control de los flujos migratorios: véase entre otros FAJARDO DEL CASTILLO, T., «La Conferencia Ministerial Euro-Africana de Rabat sobre la inmigración y el desarrollo. Algunas reflexiones sobre la política de inmigración de España y de la UE», *RDCE*, núm. 25 (2006), 913-943, pp. 919-929 y ss.

³¹ Hablamos de buen o mal gobierno. ¿Qué se entiende por buen gobierno? Los principales indicadores de buen gobierno del Banco Mundial son de puro sentido común: rendición de cuentas, estabilidad política, eficacia del gobierno, calidad regulatoria, imperio de la ley y control de la corrupción. No aparece expresamente como indicador el régimen democrático. En este mismo sentido, las organizaciones económicas internacionales recomiendan con insistencia desde los años noventa a los países en vías de desarrollo que combatan la sobredimensión del sector público, su muy baja productividad y altos niveles de corrupción; y que emprendan reformas estructurales, entre ellas la reforma del Estado, la consolidación de una administración pública y fiscal eficaz, el equilibrio presupuestario, un clima de seguridad jurídica para las inversiones, y la mejora de la escolarización y de la educación de la población: BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997 (El Estado en un mundo en transformación)*, Washington D. C., 1997, sobre todo la Parte III (pp. 89-161); y PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2002...*, *op. cit.* en nota 22, cap. 2 («Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano»), sobre todo pp. 52-59 y ss.; y alguna organización regional ha llegado más lejos, como el Banco Inter-

ceptual clave entre ambos tipos ideales y prescinde del elemento principal de la situación de fracaso, que es la ausencia de organización política o gobierno en parte de su territorio. Pero en este tipo ideal también prescindimos de cualquier consideración volitiva y equilibramos los silogismos político y socioeconómico para establecer una situación de mal gobierno. Evitamos además el debate sobre la condicionalidad de la ayuda pública al desarrollo de los Estados débiles, especialmente la exigencia de democracia y respeto de los derechos humanos, porque no aporta nada al concepto y está contaminado por el interés nacional de los Estados donantes³²; lo que perseguimos es objetivar en lo posible una situación de debilidad y no ideologizarla. Como esa situación de debilidad puede resultar más difusa en comparación con la situación de fracaso, recurriremos al análisis de un caso concreto.

En América Latina y el Caribe, por ejemplo, la noción de Estado débil suscita más interés que la de Estado fracasado, porque hasta ahora sólo se ha documentado la presencia de un Estado fracasado en ese subsistema regional, que es Haití³³. Centroamérica, en concreto, es un buen banco de prueba para el tipo ideal de la situación de debilidad. La subregión está considerada en la actualidad una de las zonas más violentas del planeta; en particular el llamado «triángulo norte» de la subregión, formado por las repúblicas de El Salvador, Honduras y Guatemala, ofrece las tasas de homicidio por 100.000 habitantes más altas del mundo³⁴. Las causas principales de tal situación son múltiples. La ausencia de las instituciones del Estado en amplias áreas de

americano de Desarrollo: INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, *Democracies in Development: Politics and Reforms in Latin America*, Washington D. C., 2006, pp. 301-314 (conclusiones), al sostener que la gobernabilidad y la calidad de la democracia son condiciones fundamentales para el desarrollo económico, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1578303>.

Ahora bien, aunque las democracias avanzadas tienden a ser más prósperas y estables, la vinculación entre democracia y desarrollo equitativo y sostenible no es automática, como sucede en las situaciones críticas por las que suelen pasar los Estados débiles durante los procesos de transición democrática; así lo prueba la evolución de dichos procesos en Centroamérica o en los países del norte de África implicados en la llamada «Primavera Árabe». Véase NEVITTE, N., *Democracia en Honduras. Valores y participación política en 2011*, Tegucigalpa, 2011, pp. 60-63, donde se recogen y comentan los resultados de una gran encuesta encargada por una ONG norteamericana tras el golpe de Estado en ese país, y se constatan los obstáculos y dificultades que atenazan los procesos de transición, en <http://www.ndi.org>. Véase también CHÂTAIGNER y OUARAZI, «Fragile States...», *loc. cit.* en nota 19, pp. 4-5.

³² Otra vez CHÂTAIGNER y OUARAZI, «Fragile States...», *loc. cit.* en nota 19, pp. 5-7. Para el caso de la ayuda en materia de seguridad, CHÂTAIGNER, «La réforme du secteur de sécurité...», *loc. cit.* en nota 25, pp. 110-115.

³³ Si bien algún otro Estado puede hallarse al borde de una situación de fracaso, como sería Guatemala, con una democracia endeble y de muy baja calidad y sus instituciones en una situación muy vulnerable: BRANDS, H., «Crimen, violencia y la crisis en Guatemala: un estudio de caso sobre la erosión del Estado» (Mayo, 26-8-2010), *passim*, en <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil>.

³⁴ Se trata de un indicador cuantitativo, objetivo y relevante, que pretende captar los resultados de los esfuerzos del Estado para respetar y proteger el derecho a la vida y adoptar medidas preventivas contra el homicidio intencional e involuntario, de conformidad con el art. 6 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos de 1966: ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación* (Doc. HR/PUB/12/5), Nueva York y Ginebra, 2012, pp. 28-29, cap. II (pp. 31-49) y pp. 169-170. El objetivo es alentar un enfoque práctico, traducir las normas de derechos humanos en indicadores concretos, bien definidos y útiles, que ayuden a la promoción y realización efectiva de los derechos humanos. Cfr. LAGOS, M. y DAMMERT, L., *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*, Lima, 2012, pp. 21, 39, 46 y 58-60, en www.latinobarometro.org.

su territorio³⁵ ha propiciado un clima de inseguridad, la economía informal, la miseria y la exclusión social de la población que habita esas áreas, y la consiguiente sustitución y usurpación de las funciones del Estado por otros actores, como las redes criminales. Las guerras civiles habidas en la región a lo largo de la década de los ochenta del siglo pasado también han contribuido a minar la autoridad del Estado y a debilitarlo, y han dejado entre otras secuelas una cultura de la violencia difícil de erradicar a corto o medio plazo. Sin olvidar otras causas, como el narcotráfico, el crimen organizado y la delincuencia callejera (las maras)³⁶. También destacan el mal funcionamiento de dos servicios esenciales del Estado, como son la administración de justicia y de policía³⁷, que crean entre otros males un clima permanente de inseguridad e impunidad. Ello lleva a los gobiernos de la subregión a caer en la tentación de la militarización de la seguridad pública, con los riesgos que acarrea para la protección de los derechos humanos y la preservación del sistema democrático³⁸, y la privatización del orden público mediante el crecimiento espectacular de la seguridad privada. Detrás de toda esta fenomenología aparecen, como telón de fondo, instituciones frágiles y democracias endeblas, en suma la debilidad general del Estado³⁹. No hay inconveniente en aceptar que la debilidad del Estado pueda considerarse una causa más de la pujanza en esta subregión del crimen organizado y de la violencia bajo la influencia del narcotráfico, elementos que sabemos particularizan la situación de debilidad del Estado en Centroamérica⁴⁰. Pero al mismo tiempo y al margen del reconocimiento de esta relación circular, la debilidad general del Estado en esa subregión es sin duda la síntesis fatal de toda esta sintomatología.

El Estado débil corre el riesgo de caer a corto o medio plazo en una situación de fracaso. La situación de debilidad puede ser una etapa de transición,

³⁵ Nos referimos tanto a áreas rurales como urbanas, es decir, a regiones aisladas o remotas del país como a las grandes barriadas de las principales urbes.

³⁶ WOLF, S., «El nexo entre las maras y el crimen organizado», en *Anuario 2012 de la Seguridad Regional...*, *op. cit.* en nota 8, 252-274, pp. 256-271.

³⁷ VILCHEZ, E. C., «Fortalecimiento institucional de los organismos de seguridad pública en Centroamérica», en OEA, *Informe sobre seguridad ciudadana...*, *op. cit.* en nota 8, 126-133, pp. 129-132, que incide en la necesidad de una política de seguridad regional para enfrentarse al problema de la violencia en Centroamérica y constata la debilidad de la cultura de integración regional en esta materia. Véase también el monográfico sobre «Selección de miembros de altas cortes e independencia judicial» de la revista *Aportes DPLF*, núm. 17 (diciembre 2012), y en particular el Informe de DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION (DPLF), *Manual para el fortalecimiento de la independencia y la transparencia del Poder Judicial en América Central*, Washington D. C., 2011, sobre todo caps. 4 (pp. 27-31) y 5 (pp. 33-35); ambos documentos en <http://www.dplf.org>

³⁸ ALDA MEJÍAS, S., «La participación militar en el combate contra la violencia criminal», en el monográfico sobre «Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 158 (2012), 197-232, pp. 204-217 y 225-228.

³⁹ CALDERÓN (coord.), *Las protestas sociales en América Latina...*, *op. cit.* en nota 8, pp. 36-37, 47, 147-149 y 203, cita en p. 148: «Permanece la paradoja de un Estado débil como principal referente de las intensas demandas sociales: se sigue apelando hacia un aparato estatal en general pobre e incapaz de dar respuestas institucionales y negociadas, atrapado en las ineficiencias de su burocracia, la inefectividad de su sistema legal, la escasa credibilidad de sus gobiernos y problemas crónicos de corrupción y prebendalismo».

⁴⁰ Cfr. también para el conjunto del párrafo la documentación y la bibliografía ya citadas *supra* en las notas 8 y 11.

intermedia entre el Estado sostenible y el fracasado. Una estación de paso, de ida o vuelta, porque circulan por ella tanto Estados que a veces terminan en una situación de fracaso como aquellos otros que acaban de superarla y buscan la sostenibilidad. No debe despreciarse a efectos eminentemente preventivos la importancia de este tipo ideal, integrado por un grupo de Estados débiles que puede alcanzar tentativamente la cifra de cincuenta en todo el sistema, según se hagan los cálculos, localizados sobre todo en África pero sin excluir a otras regiones. Por seguir con Centroamérica, Guatemala, Honduras y El Salvador pueden incluirse hoy en la lista de Estados débiles⁴¹.

Como ya hemos anticipado, es lógico que haya fases y grados en los procesos de degradación del Estado, de modo que puedan establecerse índices y rangos de Estados débiles y fracasados. Es muy conocido el ya citado «Failed States Index» publicado por la organización no gubernamental *Fund for Peace* en colaboración con la revista *Foreign Policy*; la usaremos de guía y ejemplo en este trabajo, sin otorgarle por ello prevalencia frente a otros índices. Se elabora a partir de doce indicadores cuantitativos divididos en tres grandes campos (social, económico y político)⁴². Este índice clasifica hoy a dieciséis Estados dentro de su peor rango (el de «alerta»). Aunque la situación de fracaso no es, por definición, irreversible⁴³, tiende a poseer carácter crónico; de hecho, apenas quince Estados han rotado en los diez primeros puestos de este índice desde el año 2005, cuando se publicó por vez primera, y ha habido pocos cambios en los veinte primeros puestos⁴⁴. Sin embargo, adviértase que hasta ahora, la práctica muestra que ninguna situación de fracaso estándar, y tampoco de fracaso extremo o colapso, ha llegado a ser terminal, provocando la desaparición o extinción del Estado.

Sin negar la utilidad de esta clase de ejercicios, siempre suscitan debate acerca de la metodología empleada, la idoneidad y el valor de los indicadores y la aleatoriedad e incluso arbitrariedad de algunos de los resultados obte-

⁴¹ Estos tres Estados ocupan los puestos 70, 75 y 95, respectivamente, en el *Índice de Estados fracasados* de 2013, cit. en nota 18; se encuentran, pues, en una situación de aviso o advertencia («Warning»). Sobre la grave crisis política hondureña que desembocó en el golpe de Estado de 28 de junio de 2009, véase el documento coordinado por STEIN BARILLAS, E., *Hallazgos y Recomendaciones. Para que los hechos no se repitan. Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación*, Julio de 2011, t. I, caps. 2 (pp. 61 y ss.), 3 (pp. 77 y ss.) y 4 (pp. 89 y ss.), en <http://www.sjdh.gob.hn>. Véase también CALDERÓN (coord.), *Las protestas sociales en América Latina...*, op. cit. en nota 8, pp. 282-285.

⁴² Véase de nuevo el *Índice de Estados fracasados* de 2013 (cit. en nota 18) y la documentación que se acompaña en la web del think-tank *The Fund for Peace*. Para más detalles sobre este *Índice*, véase MANZANO PORTEROS, «Estados frágiles...», loc. cit. en nota 26, pp. 110-115.

⁴³ Como lo prueba la muy lenta pero favorable evolución de Sierra Leona y Liberia, que ocupan los puestos 33 y 23 del *Índice* de 2013, tras superar ambos Estados una situación de fracaso extremo o colapso mediando sendas y muy cruentas guerras civiles, que les llevó a ocupar los puestos 6 y 9 del índice de 2005. Costa de Marfil ha pasado del puesto número 1 en 2005 al 12 en 2013, aunque sigue sin resolver los problemas estructurales que le aquejan y se ha encontrado hace muy poco tiempo en riesgo de caer en una nueva guerra civil con ocasión de las revueltas posteriores a las elecciones de diciembre de 2010.

⁴⁴ Cfr. los índices desde 2005 en esa misma página web. No incluimos en estas cuentas a Sudán del Sur, Estado que ha accedido a la independencia en el año 2011 y que desde ese mismo año ocupa los primeros puestos de la lista.

nidos⁴⁵. En el *Índice* de 2013, último publicado, figuran en sus dieciséis primeros puestos, por este orden, Somalia, República Democrática del Congo, Sudan, Sudán del Sur, Chad, Yemen, Afganistán, Haití, República Centroafricana, Zimbabue, Irak, Costa de Marfil, Pakistán, Guinea, Guinea Bissau y Nigeria⁴⁶. Nadie cuestionaría la razonabilidad general de este triste cuadro de honor, empezando por Somalia, arquetipo de Estado fracasado. Pero, sin entrar en mucho detalle, puede discutirse el orden fijado o la inclusión de Pakistán en el mismo. En concreto, ¿es posible situar a Pakistán en el puesto 13, entre Costa de Marfil y Guinea? Parece seguro que Pakistán no es todavía un Estado fracasado sino débil, aunque en grave riesgo de terminar en una situación de fracaso⁴⁷. Fuera ya de los dieciséis primeros puestos, ¿es riguroso que Corea del Norte, el régimen totalitario por excelencia, figure en el puesto 22 de este *Índice*, entre Uganda y Liberia? ¿Carece hoy Corea del Norte de un gobierno que controle de forma efectiva su territorio y puede su situación equipararse a la de Uganda y Liberia? Dicho esto, índices como el citado sólo nos interesan para poner en evidencia la necesidad de introducir indicadores normativos en cualquier tipología al respecto. Dejamos, pues, esta clase de ejercicios fuera de nuestra atención.

2.2. Causas y caracteres de las situaciones de debilidad y fracaso del Estado

El análisis de las causas y caracteres de las situaciones de debilidad o fracaso compete principalmente a la Ciencia Política y a la Economía⁴⁸, y el debate al respecto es relativamente pacífico. Convendrá repasar esas causas y caracteres, a veces compartidos aunque en distinto grado por ambas situaciones, desde una óptica distinta, centrada en los estudios internacionales. Adviértase que poseen a veces una naturaleza circular; es evidente, por ejemplo, que las causas y caracteres de las situaciones de debilidad o fracaso están estrechamente relacionados con las causas y caracteres de los llamados conflictos internos⁴⁹. Ahora bien, no se trata de una relación necesaria ni

⁴⁵ Basta comparar el *Índice* de 2013 de *Fund for Peace* con la lista de Estados débiles presentada por la OCDE en su publicación *Fragile States 2013...*, *op. cit.* en nota 24. En la lista de la OCDE (véase p. 17) se incluyen los dieciséis primeros Estados clasificados en alerta por el *Índice* de 2013 de *Fund for Peace*. Esta aparente contradicción se explica por la evidencia de que un Estado fracasado es necesariamente un Estado débil, y porque como ya sabemos la OCDE sólo se ocupa de estos últimos desde la óptica de la cooperación al desarrollo (véase cap. 2, pp. 45-79). Pero es imprescindible discriminar entre estas dos situaciones para avanzar en el conocimiento de este fenómeno.

⁴⁶ El predominio de los Estados africanos, casi todos subsaharianos, es abrumador (son once sobre dieciséis), acompañados de dos Estados asiáticos, dos de Oriente Medio y otro de América.

⁴⁷ PRIEGO, «Pakistán: Estado fallido...», *loc. cit.* en nota 14, pp. 75, 81 y 87-89.

⁴⁸ Para estas causas y caracteres, otra vez M'CLOUGHLIN, *Topic Guide on Fragile States*, *loc. cit.* en nota 16, pp. 16-27.

⁴⁹ La estrategia de seguridad de la UE toma nota de ese carácter circular. El documento «A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy», aprobado por el Consejo Europeo en Bruselas el 12 de diciembre de 2003, *loc. cit.* en nota 4, advierte en un párrafo dedicado a los conflictos regionales que «[c]onflict can lead to extremism, terrorism and state failure» (p. 4); y en el siguiente párrafo, dedicado a la delincuencia organizada, subraya que «[s]uch criminal activities are often associated with

exclusiva. Es cierto que un conflicto armado interno o una situación de violencia interna puede coadyuvar a la debilidad o fracaso del Estado; es más, la práctica internacional es rica en precedentes que señalan a los conflictos armados internos, sobre todo si se hacen endémicos, como una causa principal de las situaciones de fracaso. Pero se conocen casos claros de Estado fracasado en los que no ha mediado un conflicto armado interno, como Haití; y a la inversa, casos claros de Estado débil a pesar de haber sufrido un largo conflicto armado interno, como Colombia. Por otra parte, obviamos el arduo debate politológico sobre la definición y clasificación de los conflictos⁵⁰, porque no aporta nada a nuestra indagación y oscurece nuestro discurso, ya que las definiciones que ofrece el DI bastan para nuestro propósito, probándose así las posibilidades que ofrece recurrir a criterios normativos para avanzar en el conocimiento de este fenómeno.

Si empezamos por las causas, algunas son obvias, con independencia del peso relativo que posean en cada situación. Pueden ser tanto de naturaleza endógena como exógena y suelen entremezclarse. Ocupan un lugar preferente, como se ha anticipado, los conflictos armados internos o guerras civiles⁵¹ y las situaciones de violencia interna⁵² prolongadas o endémicas que sufren con frecuencia los Estados en desarrollo y de reciente independencia⁵³; las profundas divisiones culturales sobre todo de carácter étnico

weak or failing states. Revenues from drugs have fuelled the weakening of state structures in several drug-producing countries. Revenues from trade in gemstones, timber and small arms, fuel conflict in other parts of the world. All these activities undermine both the rule of law and social order itself. In extreme cases, organised crime can come to dominate the state» (pp. 4-5).

⁵⁰ Véase el número monográfico sobre «Typology of Armed Conflicts», en *International Review of the Red Cross*, núm. 873 (2009), disponible en <http://www.icrc.org/eng/resources/international-review/review-873-typology-conflicts/index.jsp> Y las páginas web del Heidelberg Institute for International Conflict Research, en <http://www.hiik.de/en/>, y del Stockholm International Peace Research Institute, en <http://www.sipri.org/>.

⁵¹ O conflictos armados sin carácter internacional, regidos por el art. 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, en vigor desde el 21 de octubre de 1950, que es ya DI consuetudinario; y por el Protocolo II Adicional a dichos Convenios, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, de 8 de junio de 1977 y en vigor desde el 7 de diciembre de 1978. Sería el caso de Centroamérica, marcada por las recientes y largas guerras civiles que sufrieron varios Estados de la región (Nicaragua, El Salvador y Guatemala). O el de muchos Estados africanos: sirvan los casos aún activos de la República Centroafricana o la República Democrática del Congo.

⁵² Que son generalmente precursoras de las guerras civiles. Una situación de violencia interna es «aquella en la que, en el territorio de un Estado, se produce una inestabilidad motivada por actividades de violencia armada permanente, con cierto grado de organización de las partes o grupos en conflicto y un estado continuado de inseguridad ciudadana. Esta situación se distingue jurídicamente tanto de las crisis esporádicas de violencia (disturbios, revueltas y otros actos análogos) como de los conflictos armados sin carácter internacional, conforme al artículo 1 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949»: véase Resolución sobre «La calificación y regulación jurídica de las situaciones de violencia interna» aprobada por el Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional (IHLADI), en su XX Congreso celebrado en Manila en 1998, *AHLADI*, vol. 14 (1999), p. 493. Y la ponencia en que se basó, defendida en ese Congreso: JIMÉNEZ PIERNAS, C., *La calificación y regulación jurídica internacional de las situaciones de violencia interna*, *AHLADI*, vol. 14 (1999), 33-75.

⁵³ Véase el Suplemento a la Guía del GSDRC cit. en nota 16, firmado por HAIDER, H., *Statebuilding and Peacebuilding in Situations of Conflict and Fragility*, February 2012, pp. 11-16, en <http://www.gsdrc.org>. Y UNITED NATIONS, *Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and*

y religioso⁵⁴; la presión demográfica, las grandes desigualdades sociales y la extrema pobreza; y el desgobierno o el mal gobierno, causados por el incumplimiento manifiesto de los estándares de calidad institucional establecidos siguiendo indicadores como la rendición de cuentas, la estabilidad política, la eficacia de la administración pública (sobre todo la justicia y la policía), la calidad legislativa y regulatoria, el imperio de la ley y el control de la corrupción⁵⁵. Es cierto que algunas de estas causas pueden tener un origen global o sistémico, no necesariamente interno, emparentado por ejemplo con las relaciones desiguales entre países ricos y pobres o con los modelos de desarrollo erróneos impuestos por las instituciones financieras internacionales a estos países⁵⁶.

En cuanto a los caracteres de las situaciones de debilidad o fracaso del Estado, su composición y grado difieren sensiblemente según cada situación. Podemos considerar como caracteres comunes a ambas situaciones un estado permanente de corrupción, violencia, inseguridad e impunidad; la inestabilidad política, con frecuentes crisis sociales y de gobierno, incluidos golpes de Estado; la ausencia o vacío de la autoridad del Estado en zonas más o menos extensas de su territorio; y hasta el arraigo de la delincuencia organizada, el terrorismo y grupos armados rebeldes. Merece destacar la relación parasitaria o simbiótica que pueden mantener las redes criminales, tramas terroristas y grupos armados con las instituciones de muchos Estados débiles o fracasados; dicha relación alimenta el tráfico ilícito de drogas, armas y recursos naturales (sobre todo minerales), además de proporcionar grandes ventajas a dichas redes, tramas y grupos al facilitarles refugio, dinero, armamento, secuaces o militantes y campos de entrenamiento⁵⁷.

Lessons Learned. World Public Sector Report 2010 (Doc. ST/ESA/PAD/SER.E/135), Nueva York, 2010, pp. 3-6. Desde la Segunda Guerra Mundial ha habido muchos más conflictos armados internos que internacionales y han ocasionado unos 20 millones de muertos; el CdS ha autorizado 63 operaciones de mantenimiento de la paz, 45 de ellas entre 1990 y 2008, y unos 35 Estados se encontraban en esa fecha en una etapa o fase de reconstrucción post-conflicto. En particular, el África subsahariana ha sufrido desde 1945 más de veinte guerras civiles, dato a relacionar con el de los once Estados africanos situados en los dieciséis primeros puestos del *Índice de Estados fracasados* de 2013 ya citado.

⁵⁴ Sirva el caso de Líbano (véase *Le Figaro*, 7-8 août 2010, pp. 4 y 19). El titular de la p. 4 dice así: «Le Liban apprend à vivre sans État. Les pressions régionales et l'instabilité chronique poussent les Libanais toujours davantage vers leurs communautés religieuses».

⁵⁵ Entendemos por corrupción, en este contexto, una práctica que se desvía de las normas, y que consiste esencialmente en la utilización de las funciones y medios de cualquier organización, y en particular del Estado, en provecho económico o de otra índole de sus gestores. Para la corrupción en América Latina, véase ALONSO, J. A., «Corrupción y calidad institucional en América Latina», *Anuario Iberoamericano 2012*, editado por el Real Instituto Elcano, 42-61, pp. 45-55. Véase también la información de los despachos diplomáticos norteamericanos, filtrados por *Wikileaks*, sobre la corrupción del gobierno afgano (*El País*, 3 diciembre 2010, pp. 10-11) y de gobiernos africanos (*El País*, 29 de diciembre de 2010, p. 4). Aunque no se han presentado pruebas contra la veracidad de esos despachos, en el presente trabajo se hace un uso razonable de esta espectacular filtración, confrontando los citados despachos con la situación general del Estado o de la región en cuestión, a fin de respaldar la veracidad de sus contenidos.

⁵⁶ FERNÁNDEZ, *¿Estados fallidos...?*, *op. cit.* en nota 2, pp. 101-120.

⁵⁷ Véase la «Background Note» de PUTZEL, J., *Regional and Global Drivers of Conflict: Consequences for Fragile States and Regions*, p. 3, en el «World Bank Headline Seminar on the Global and Regional Dimensions of Conflict and Peacebuilding», celebrado en Addis Abeba, en octubre de 2009, disponible

Como caracteres propios de una situación de fracaso estándar, pueden citarse la prevalencia de formas de organización política preestatales, ya se trate de clanes, tribus o comunidades religiosas, de gran relevancia en África; la injerencia o franca intervención en sus asuntos internos por parte de terceros⁵⁸; y las graves violaciones de los derechos humanos o del DI humanitario contra la población civil al calor de los conflictos armados habituales en esas situaciones, que provocan frecuentes crisis humanitarias, como hambrunas y grandes masas de desplazados internos o refugiados⁵⁹. Todo ello supone, además, un altísimo costo para el Estado afectado, aunque sea muy difícil calcularlo con cierta exactitud. Otra característica privativa de las situaciones de fracaso, y que merece tratamiento aparte, es su alta capacidad de desestabilización. Ya hemos anticipado que una diferencia esencial entre ambos tipos es justamente la capacidad del Estado fracasado, por la propia naturaleza de su situación, para desafiar la estabilidad y seguridad del sistema. Este efecto desestabilizador está bien documentado, habiendo provocado consecuencias graves y perdurables en otros Estados y hasta en regiones enteras, ya sea en

en www.lse.ac.uk/internationaldevelopment/research/crisisstates/download/dp/dp02.pdf; y USAID, *Fragile States...*, *op. cit.* en nota 15, p. 14. Y la información de los despachos diplomáticos norteamericanos, filtrados por Wikileaks, sobre la delicada situación principalmente de México (*El País*, 3 de diciembre de 2010, pp. 6 y 8; y 12 de diciembre de 2010, pp. 4-5), y a cierta distancia de Perú (*El País*, 13 de diciembre de 2010, pp. 4-5), en la lucha que mantienen contra el crimen organizado y el narcotráfico. Son dos Estados situados en la zona templada (puestos 97 y 103, respectivamente) del *Índice de Estados fracasados* de 2013; pero los despachos ponen de manifiesto con crudeza el grado de debilidad que padece sobre todo México, siempre según la diplomacia norteamericana. Se calcula que durante el mandato del presidente Felipe Calderón (2006-2012), se produjeron en México unos 110.000 homicidios, de ellos no menos de 50.000 atribuidos al crimen organizado; se ha detectado también, desde comienzos del 2013, la expansión de milicias civiles armadas para combatir el crimen por su cuenta. En el mismo sentido que los despachos norteamericanos, véase sobre México BENÍTEZ MANAUT, R. y RODRÍGUEZ LUNA, A., «México: la seguridad nacional en 2012. Cambio de gobierno y guerra al narcotráfico», en *Anuario 2012 de la Seguridad Regional...*, *op. cit.* en nota 7, 149-161, pp. 150-157 y 160; y BENÍTEZ MANAUT, R., «El crimen organizado en Iberoamérica», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 158 (2012), 151-196, pp. 167-176. Y sobre Perú en la misma obra *cit.* en nota 7, TOCHE, E., «Perú: de la expectativa a la frustración», 168-181, pp. 176-181.

En cuanto a África, véase la carta de 6 de junio de 2013 del Representante Permanente del Reino Unido ante las Naciones Unidas (S/2013/334), y Nota anexa sobre «La prevención de los conflictos y los recursos naturales: ¿Cómo puede la gestión eficaz y transparente de los recursos naturales en los Estados afectados por conflictos contribuir a la paz y la seguridad internacionales?», para servir en el Debate temático a celebrar en el CdS el 11 de junio de 2013, párrs. 1-6. Y la Declaración de la Presidencia de 15 de abril de 2013 (S/PRST/2013/4), mediante la que el CdS expresó «su preocupación por el papel de la explotación ilegal de los recursos naturales como factor de algunos conflictos pasados y presentes». En la reciente renovación por el CdS de los mandatos para Liberia [Res. 2079 (2012), de 12 de diciembre, preámbulo y párr. 5], República Democrática del Congo [Res. 2098 (2013), de 28 de marzo, párr. 14] y Costa de Marfil [Res. 2101 (2013), de 25 de abril, párrs. 14 del preámbulo y 23-25 de la parte dispositiva], se hace referencia a la importancia de la gestión eficaz de las industrias extractivas dado que éstas desempeñan una función importante en sus economías; se trata de fomentar la capacidad de los gobiernos para administrar sus recursos naturales de manera legal, transparente y sostenible.

⁵⁸ Cfr. PUTZEL, *Regional and Global Drivers of Conflict...*, *op. cit.* en nota 57, pp. 1-2.

⁵⁹ La documentación sobre situaciones de debilidad y fracaso emanada de la ONU y otras organizaciones internacionales (véase *supra* nota 10) sirve como buena prueba de ese estado de cosas. No se olvide que la promoción y protección de los derechos humanos ya es un indicador clave de gobernabilidad democrática en el subsistema interamericano: véase Res. de la AG de la OEA sobre «Promoción y fortalecimiento de la democracia: seguimiento de la Carta Democrática Interamericana», de 5 de junio de 2013 [AG/RES. 2766 (XLIII-O/13)], párrs. 1-2 y 8-9.

el África subsahariana, el Asia central o Centroamérica⁶⁰, e incluso ha puesto en riesgo la del propio sistema internacional⁶¹. Hay Estados no ya incapaces de atajar las amenazas contra la paz y la seguridad de los Estados vecinos de su región que se derivan de su propio fracaso, sino que se han convertido de forma involuntaria en auténticos santuarios que las amparan. Conviene matizar, no obstante, que la capacidad de desestabilización no guarda relación sólo con el grado de la situación de fracaso (fracaso estándar y fracaso extremo o colapso), sino con otros datos, como la situación geoestratégica del Estado fracasado y las circunstancias por las que pasan, por ejemplo, los Estados vecinos expuestos al contagio. En efecto, como se ha podido comprobar en los últimos años, la capacidad de desestabilización de Zimbabue es insignificante en comparación con la de Irak, aunque ambos Estados ocupen los puestos 10 y 11 del *Índice* de 2013.

Somalia ilustra muy bien tal incapacidad, ya se trate del terrorismo internacional⁶² o de los actos de delincuencia organizada que se vienen cometiendo sobre todo desde 2007 en las aguas adyacentes a su costa y que convirtieron las aguas del golfo de Adén en las más peligrosas del mundo para la navegación internacional⁶³. Ello ha ocasionado una situación de peligro

⁶⁰ Sirvan de ejemplos el caso de Somalia en la región del cuerno de África; el de la República Democrática del Congo en la región de los Grandes Lagos; y el de Afganistán en Asia central. Véase, en particular, para Somalia, JIMÉNEZ PIERNAS, «Los Estados fracasados y el Derecho Internacional...», cit. en nota 10, pp. 20-27. En cuanto a Centroamérica, nos remitimos a lo expuesto en el presente trabajo.

⁶¹ Recordemos que la sede matriz de la trama terrorista conocida por *Al Qaeda*, cuando se produjeron los atentados del 11 de septiembre de 2001, estaba radicada en Afganistán bajo el régimen talibán, donde actuaba con total autonomía y libertad de movimientos. Esos atentados han tenido, como es de sobra sabido, incalculables consecuencias para la estabilidad del sistema internacional en general (guerras de Iraq y Afganistán, entre otras) y para la protección en su seno de los derechos humanos en particular (al calor de la llamada guerra contra el terrorismo, reflejada a la perfección en el agujero negro de la base de Guantánamo): véanse los testimonios de CORELL, H., «Human Rights, Rule of Law, under Threat after 9/11», *International Judicial Monitor*, Spring 2013, en <http://www.judicialmonitor.org>, donde afirma que «[i]t is sad that the advances made in the field of human rights alter World War II are now under serious threat. After the attack on the World Trade Centre on 11 September 2001, the matter has taken a different turn». Y de McWHINNEY, E., «A New, Multicultural World Community and an Emerging New, Pluralistic World Order System», *Chinese JIL*, vol. 11 (2012), 469-486, pp. 475-479. Se recomienda la consulta de la página web del *think-tank Fund for Peace* para comprobar hasta qué punto la clase dirigente norteamericana ha tomado conciencia de la amenaza principal que representan los Estados fracasados para la estabilidad y seguridad del sistema internacional.

⁶² Los atentados perpetrados en Kampala el 11 de julio de 2010, durante la retransmisión de la final de la Copa del Mundo de fútbol, y que ocasionaron 74 muertos y muchos más heridos, se atribuyeron a miembros de *Al Shabab*, una milicia yihadista basada en Somalia que se proclama franquicia de *Al Qaeda* en la región. Las tres bombas de Kampala probaron una vez más el carácter global, indiscriminado, a gran escala y con frecuencia suicida del terrorismo yihadista. Pero interesa subrayar que fue el primer gran atentado terrorista cometido fuera de Somalia, en fecha y hora muy significativas, para escenificar el rechazo frente al acontecimiento futbolístico, una emergente amenaza terrorista regional (en África oriental) y una clara advertencia a los países (como es el caso de Uganda) que contribuyen a la fuerza de mantenimiento de la paz de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), cuya retirada reclama desde hace tiempo *Al Shabab*; desde entonces, la situación no parece haber mejorado en el Este de África: BOTHA, A. y REINARES, F., *Kampala, 11 de julio: ¿atentados contra la Copa del Mundo o expresión de una amenaza regional?*, ARI 119/2010 (15/07/2010); y REINARES, F., *Terrorismo yihadista en el Este de África: nexos entre la célula de al-Qaeda en Kenia y al-Shabab en Somalia*, ARI 143/2011 (25/10/2011), en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

⁶³ Véase «Report on the Implementation of the European Security Strategy —Providing Security in a Changing World—», aprobado por el Consejo Europeo el 11 de diciembre de 2008, donde la UE

evidente para la libertad de comercio y navegación en rutas marítimas estratégicas en el golfo de Adén, bajo cuya influencia directa se encuentra el canal de Suez; un incremento del coste de los fletes y primas de las aseguradoras; aparte del riesgo apreciable de que los dólares obtenidos gracias al lucrativo negocio de los rescates de los buques secuestrados, sirvan ya para nutrir el mismo negocio, al permitir la compra de armas y equipos más sofisticados, ya para alimentar el conflicto armado interno. Afganistán serviría también para ilustrarnos al respecto, ya que el terrorismo islamista ha situado a Pakistán como uno de los países más inseguros del mundo y la insurgencia talibán se ha asentado en las áreas fronterizas entre ambos Estados, muy montañosas y aisladas, debiendo ser desalojada de otras regiones del país mediante la intervención de las fuerzas armadas y tras la correspondiente campaña militar. Se viene advirtiendo incluso sobre la posibilidad de que algunos Estados puedan caer literalmente en manos de esas redes o tramas⁶⁴. Esto es lo que la sociedad internacional organizada ha evitado en Somalia, reconociendo y apoyando por medio de la UA al antiguo Gobierno Federal de Transición (hoy, Gobierno Federal) frente a las milicias islamistas extremistas que pretendían derribarlo⁶⁵. Pero repasemos otros precedentes más recientes sobre situaciones de fracaso.

reconoce que «[t]he ESS highlighted piracy [en el Golfo de Adén y el Océano Índico] as a new dimension of organised crime. It is a result of state failure» (p. 8), en <http://www.consillium.europa.eu>. En el mismo sentido, HOUSE OF COMMONS. FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, *Piracy off the coast of Somalia* (Tenth Report of Session 2010-12), Doc. HC1318, 5 January 2012, párrs. 12, 27 y 32-33, en www.parliament.uk/facom. Y por la doctrina, SOBRINO HEREDIA, J. M., «Piratería y terrorismo en el mar», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* (2008), 81-147, pp. 98-120, donde se advierte sobre las nuevas formas que está cobrando la violencia en el mar, que desbordan claramente el clásico delito de piratería *iuris gentium* y que deben mucho a las situaciones de debilidad y fracaso de las que nos ocupamos.

⁶⁴ En cuanto a la delincuencia organizada, vinculada cada vez más al narcotráfico, véase la información de los despachos diplomáticos norteamericanos, filtrados por *Wikileaks*, sobre la situación en África occidental, sobre todo en Guinea Bissau y en Guinea (*El País*, 26 de diciembre de 2010, p. 4), y en Centroamérica, sobre todo en Nicaragua (*El País*, 7 de diciembre de 2010, p. 9). Las dos Guineas ocupan los puestos 14 y 15 del *Índice de Estados fracasados* de 2013. En cuanto al terrorismo internacional, esos despachos establecen la presencia de células de *Al Qaeda* en la región del Sahel, a lo largo de una franja que abarca, de oeste a este, a Mauritania, Malí, Níger, Chad y Sudán (*El País*, 28 de julio de 2010, p. 4); esos Estados ocupan los puestos 31, 38, 18, 5 y 3 del *Índice* de 2013. La rebelión en el norte de Malí y la consiguiente guerra civil en 2012, incluida la intervención militar francesa en 2013 para salvar al gobierno de Bamako, han confirmado la veracidad de esos despachos. Véase también la información de los despachos diplomáticos norteamericanos, filtrados por *Wikileaks*, sobre la preocupación de España por la aparición de un Estado fracasado en el Magreb o en sus aledaños (*El País*, 7 de diciembre de 2010, pp. 2-3).

⁶⁵ *Informe del Secretario General sobre la situación en Somalia*, 20 de julio de 2009 (S/2009/373), párr. 63; *Informe del Secretario General sobre Somalia presentado en virtud de la resolución 1872 (2009) del Consejo de Seguridad*, 2 de octubre de 2009 (S/2009/503), párrs. 14-18 y 23-24; e *Informe del Secretario General sobre la situación en Somalia*, 11 de mayo de 2010 (S/2010/234), párr. 78. Puede consultarse, si se quiere, la lista interminable de Informes del SG sobre Somalia que han seguido a los citados y cuyo contenido apunta siempre en la misma dirección: 26 de julio de 2010 (S/2010/394), 9 de septiembre de 2010 (S/2010/447), 9 de noviembre de 2010 (S/2010/577), 30 de diciembre de 2010 (S/2010/675), 28 de abril de 2011 (S/2011/277), 15 de junio de 2011 (S/2011/360), 30 de agosto de 2011 (S/2011/549), 25 de octubre de 2011 (S/2011/661), 9 de diciembre de 2011 (S/2011/759), 20 de enero de 2012 (S/2012/50), 31 de enero de 2012 (S/2012/74), 1 de mayo de 2012 (S/2012/283), 22 de agosto de 2012 (S/2012/643), 31 de enero de 2013 (S/2013/69), y el último de 31 de mayo de 2013 (S/2013/326), párrs. 73 y 79-80.

2.3. La crisis del Estado en África: práctica reciente

Conviene empezar recordando cómo ha reaccionado el sistema internacional ante la prueba de estrés a que le ha sometido el fenómeno que nos ocupa. Frente al fenómeno concreto del Estado fracasado, la estructura institucional del sistema internacional viene estableciendo una práctica general, constante y uniforme, favorable a sostener y estabilizar a los Estados en grave dificultad por encima de cualquier otra consideración, sin alterar el consenso establecido acerca de la aplicación a esos Estados del conjunto de principios fundamentales del DI sobre los que se basa dicha práctica, en especial los principios de soberanía y no intervención⁶⁶. A pesar de que el fenómeno de los Estados fracasados no remite sino que, más bien, se agrava, la estructura institucional sigue reaccionando hasta ahora conforme al mismo modelo o patrón de conducta, en todo caso mejorado o perfeccionado por la experiencia: el objetivo es recomponer a medio o largo plazo la organización política o gobierno del Estado en grave dificultad, contribuyendo a hacerlo a través de las organizaciones internacionales competentes.

Para ello se recurre habitualmente a la acción colectiva de las llamadas operaciones de mantenimiento de la paz aprobadas por el CdS, que han ido adquiriendo una dimensión regional, porque la seguridad colectiva se está regionalizando, y multifuncional, es decir no exclusivamente militar, porque cubren un complejo de actividades político-administrativas imprescindibles para la supervivencia del Estado fracasado; estas misiones vienen a ejercer una relativa tutela *de facto* sobre dicho Estado⁶⁷. Esta respuesta del sistema

⁶⁶ JIMÉNEZ PIERNAS, «Los Estados fracasados y el Derecho Internacional...», *loc. cit.* en nota 10, p. 56. Es cierto que alguna doctrina ha propuesto *de lege ferenda* la revisión y adaptación para el caso de dichos principios (sobre todo del principio de no intervención en los asuntos internos), pero hasta ahora sin repercusión en la práctica internacional: GIORGETTI, C., *A Principled Approach to State Failure. International Community Actions in Emergency Situations*, Leiden, 2010, pp. 182-188; y MALONE, L. A., «The Responsibility to Protect Haiti», *ASIL Insights* (March 10, 2010), en <http://www.asil.org>. Ello al margen de la consabida discrecionalidad política del CdS para determinar qué situación de debilidad o fracaso constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, a fin de actuar en virtud del capítulo VII de la Carta aplicando el sistema de seguridad colectiva, siempre que se alcance un acuerdo en su seno.

⁶⁷ Otra vez JIMÉNEZ PIERNAS, «Los Estados fracasados y el Derecho Internacional...», *loc. cit.* en nota 10, pp. 54-55. Cfr. en este sentido la Res. 2033 (2012), de 12 de enero, del CdS, párrs. 1-7, reiterando la necesidad de reforzar la cooperación entre la ONU y la UA para el mantenimiento de la paz y seguridad en África; y la Res. de la AG CA/RES/67/259, de 26 de abril de 2013, párrs. 5-12 y 17-20. Sobre la difícil conjugación de los intereses en presencia y la relativa efectividad de la regionalización de la seguridad colectiva, muy condicionada por las circunstancias de cada región, véase NATHAN, L., «The Peacemaking Effectiveness of Regional Organisations», *Working Paper* núm. 81 (october 2010) del «Crisis States Research Centre», 1-24, pp. 10-13 y 19-20, en <http://www.crisisstates.com>. Basta comparar el trato dado en el seno del sistema (tanto en el plano universal como regional) a las guerras civiles en Libia y en Siria, que sigue abierta, para comprender las dificultades que encierra la regionalización de la seguridad colectiva. Las capacidades reales puestas en juego también condicionan esas misiones; de hecho, se ha criticado con contundencia la ausencia de capacidad civil en esta materia por parte de la UE y la necesidad de replantear totalmente el enfoque de sus intervenciones en el exterior: véase el informe de KORSKI, D. y GOWAN, R., *Can the EU rebuild failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, october 2009, publicado por el *think-tank European Council on Foreign Relations* (ECFR), sobre todo cap. 4 (pp. 63 y ss.), en www.ecfr.eu.

puede calificarse como conservadora, porque incide en el mantenimiento del estado de cosas obviando con frecuencia problemas de fondo, y aquí entronca con uno de los puntos centrales del debate sobre el papel de la cooperación al desarrollo en los Estados vulnerables. No obstante, la práctica internacional más reciente confirma la vigencia de ese modelo o patrón de conducta y también sus debilidades. La situación en África ofrece una buena excusa para volver sobre ello, visto también el predominio abrumador de los Estados africanos (once de los dieciséis primeros puestos, que cubren la situación de franco fracaso) en el último *Índice de Fund for Peace*.

La crisis del Estado en África ha animado el debate científico al respecto⁶⁸. Parece obvio que las instituciones políticas africanas son disfuncionales y exigen ser rediseñadas. El problema de fondo quizás radique en la desconexión entre tales instituciones y las tradiciones culturales y comunidades étnicas de ese continente, que son proclives a la personalización y patrimonialización del poder y al desconocimiento de la división entre la esfera pública y la privada. Los Estados africanos contemporáneos vienen a ser híbridos ineficaces de modelos de gobierno foráneos, principalmente occidentales, trasplantados en un medio extraño cuando no hostil, dominado por una cultura política y costumbres autóctonas muy diferentes, principalmente tribales; dicho trasplante, promovido entre los años cuarenta a sesenta, ha fracasado a manos de regímenes que promocionan el culto a la personalidad, el clientelismo, el nepotismo y la represión del disidente⁶⁹. Esas tradiciones tienen por cierto nombre propio en América Latina y el Caribe; nos referimos sobre todo al populismo y al caudillismo⁷⁰.

No resulta extraño que, en el contexto de la penetración económica china en África, el actual modelo político chino atraiga a muchos dirigentes africanos al poner el énfasis en la armonía social, la estabilidad política y el rápido crecimiento económico como logros de un buen gobierno; sin prisas y sin injerencias, léase presiones occidentales a veces hipócritas, acerca del establecimiento de la democracia y la protección de los derechos humanos⁷¹. Se han propuesto fórmulas de gobernanza para enfrentar esta situación, que nos limitamos sólo a enumerar: el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial; la instauración de sistemas de representación bicamerales, con una cámara baja de elección directa y otra cámara alta compuesta por autoridades tradicionales y ciudadanos destacados, que sirviera de contrapeso a la primera; un

⁶⁸ Un debate que se extiende a otras regiones: véase por ejemplo las reflexiones de BUCHELY IBARRA, L. F., «La patología del Estado. Aproximación crítica a la utilización de la fórmula de la ausencia del Estado en la academia legal», *Revista de Derecho Público*, núm. 25 (2010), 1-32, pp. 5-8 y *passim* (<http://derechopublico.uniandes.edu.co>).

⁶⁹ UNITED NATIONS, *Reconstructing Public Administration after Conflict...*, *op. cit.* en nota 53, pp. 25-28.

⁷⁰ CALDERÓN (coord.), *Las protestas sociales en América Latina...*, *op. cit.* en nota 8, pp. 109-112, 122 y 166.

⁷¹ Cfr. ALDEN, C., LARGE, D. y SOARES DE OLIVEIRA, R. (eds.), *China returns to Africa. A Rising Power and a Continent Embrace*, Londres, 2008, pp. 19-24; y las colaboraciones de TULL, D. M., «The Political Consequences of China's Return to Africa», pp. 111-128; y HE, W., «China's Perspective on Contemporary China-Africa Relations», pp. 143-165, publicadas en esa misma obra. Y BRAUTIGAM, D., *The Dragon's Gift. The Real Story of China in Africa*, Oxford, 2009, cap. 11 (273-312), sobre todo pp. 284-287, 292-297 y 311-312.

mejor reparto del poder (descentralización) y de la riqueza (desarrollo rural); mejoras educativas para lograr un electorado más informado; y propiciar la integración y reconciliación, superando las diferencias étnicas y religiosas, a menudo exacerbadas por una clase dirigente irresponsable y corrupta.

Sin embargo, a pesar de este sesudo debate doctrinal, por cierto inevitablemente interdisciplinar, que podríamos complicar aún más con los problemas de fronteras arbitrarias heredadas de la época colonial⁷², el sistema internacional sigue abogando por la consolidación del Estado en África. Así lo prueban precedentes tan recientes y relevantes como la independencia de Sudán del Sur el 9 de julio de 2011, pactada entre los rebeldes sureños no arabizados y el gobierno de Jartum para superar un largo conflicto armado interno en virtud del Acuerdo de Paz de 9 de enero de 2005; y, por otra parte, la guerra civil en Malí (2012-2013). En efecto, la práctica internacional sigue favoreciendo establecer o consolidar estructuras estatales dotadas de un orden constitucional y proteger su soberanía e integridad territorial, contando para ello con ayuda y colaboración multilateral, es decir de diversas organizaciones internacionales de ámbito universal y regional. En el caso de África, nos referimos especialmente a la ONU, la UA y la UE. Este es el modelo o patrón de conducta que viene manteniendo la sociedad internacional organizada frente a la crisis evidente del Estado en África. Y ha vuelto a aplicarse con ocasión de la independencia de Sudán del Sur y de la guerra civil en Malí. Obsérvese que la UA colabora decididamente con la ONU en estas tareas, sin cuestionar esta práctica sino participando en ella.

En el caso del nuevo Estado de Sudán del Sur, admitido como Estado miembro de las Naciones Unidas (es el 193) el 14 de julio de 2011, hay que resaltar que se trata de un Estado bajo tutela (o bajo misión, que viene a ser lo mismo) de la ONU desde su misma independencia⁷³. Si se nos permite el símil, hemos asistido a un parto muy prematuro, con fórceps, y el recién nacido pasará largo tiempo en la incubadora. El objetivo es, además de prestar ayuda económica y técnica al nuevo Estado, hacer frente a la inseguridad pública, a las rivalidades tribales y a la violencia étnica, y a la actividad de grupos armados en partes de su territorio (entre ellos el tristemente famoso «Ejército de Resistencia del Señor»), además de proteger a la población civil y apoyar «la creación y ampliación de la autoridad del Estado», mediante la capacitación de la administración en general y de la administración de justicia y de policía en particular; se busca también la mejora de las relaciones con Sudán y poner fin a los incidentes

⁷² Como han puesto de manifiesto la última rebelión tuareg en el norte de Malí o la reciente independencia de Sudán del Sur, que nos ocuparán a continuación.

⁷³ Res. 1996 (2011) del CdS, de 8 de julio, párrs. 1-3, estableciendo la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS) y dotándola de un contingente militar de unos 7.000 hombres y 650 agentes de policía. E *Informes del Secretario General sobre Sudán del Sur*, 7 de marzo de 2012 (S/2012/140), párrs. 14-16, 21-34, 48-55, 74-77 y 92-100; 26 de junio de 2012 (S/2012/486), párrs. 11-19, 24-33, 77-81 y Anexo, pp. 27-30; 8 de noviembre de 2012 (S/2012/820), párrs. 9-13, 17-30, 62-69 y 76-86; 8 de marzo de 2013 (S/2013/140), párrs. 35-66; y 20 de junio de 2013 (S/2013/366), párrs. 21-30, 34-38, 49-58, 72-74, 78-83 y 94-95. Y el *Informe del Secretario General sobre la situación en Abyei*, 29 de julio de 2013 (S/2013/450), párrs. 35-40.

fronterizos y a la inseguridad en la nueva frontera. El grave riesgo que viene corriendo el personal de la UNMISS durante esta misión, con incidentes a veces aberrantes, pone de manifiesto la ausencia en origen de una auténtica estructura de Estado en Sudán del Sur, a pesar de tratarse de un caso de secesión pactada de un Estado preexistente (Sudán) y no de la creación *ex novo* del mismo. El SG ha presentado dos Informes al Consejo Económico y Social describiendo la evolución de la asistencia internacional para el desarrollo que se presta a Sudán del Sur para contribuir a la consolidación de la paz y a la construcción de un Estado viable prácticamente desde la nada, además de atender sus necesidades humanitarias perentorias al contarse entre los países más pobres y con los indicadores de desarrollo humano más bajos del mundo⁷⁴.

En el caso de la guerra civil de Malí y la situación general en el Sahel⁷⁵, se ha constatado como es habitual la ausencia previa del Estado en la mitad norte del país, que como es bien sabido padece problemas de gobernanza e inestabilidad graves y recurrentes⁷⁶ y donde no se prestan los servicios públicos básicos. Como suele suceder, al calor del conflicto armado interno entre los rebeldes tuaregs y grupos armados yihadistas aliados contra las fuerzas del gobierno de Bamako, se han detectado violaciones graves de los derechos humanos y del DI humanitario, además de movimientos de desplazados y refugiados y un incremento de la inseguridad y de la violencia étnica⁷⁷. Pero, como cabía esperar, el CdS ha tutelado también a Malí, autorizando una primera misión de la Unión Africana (Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano, AFISMA), en colaboración con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), y aprobando después otra Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), que ha sustituido a la AFISMA y asumido sus funciones en estrecha coordinación con la UA y la CEDEAO, con el fin de hacerse cargo como brazo civil de la situación, tras el fin de las principales operaciones militares de las fuerzas francesas y malienses para recuperar el control del norte del país; el objetivo es ayudar a la reconciliación política y la recuperación económica de Malí y proteger a la población civil, mientras las fuerzas francesas y malienses prosiguen la lucha contra el terrorismo y restablecen la autoridad del Estado de Malí en el norte del país⁷⁸. Asistimos, pues, a otro

⁷⁴ *Informes del Secretario General al Consejo Económico y Social*, 22 de mayo de 2012 (E/2012/76), párrs. 4-9; y 10 de mayo de 2013 (E/2013/73), párrs. 4-12.

⁷⁵ La región del Sahel es una gran franja de tierra que separa el desierto del Sahara de las sabanas de África central y las selvas del golfo de Guinea y se extiende de costa a costa, desde Mauritania hasta Eritrea, abarcando parte del territorio de Senegal, Malí, Níger, Chad y Sudán.

⁷⁶ Recordemos las tres revueltas tuaregs contra el gobierno de Bamako de 1963-1964, 1990-1996 y 2006-2009 en el norte del país, que han precedido a la última y más grave (2012-2013): LECOQ, B., *Disputed Desert. Decolonisation, Competing Nationalisms and Tuareg Rebellions in Northern Malí*, Leiden University, 2010, *passim*.

⁷⁷ Sobre el panorama desolador de los derechos humanos en Malí, que afecta sobre todo a mujeres y niños, véase el «Informe del Grupo de Trabajo sobre el examen periódico universal: Malí», 4 de junio de 2013 (A/HRC/23/6/Add.1).

⁷⁸ Resoluciones del CdS 2056 (2012), de 5 de julio, párrs. 9-24; 2071 (2012), de 12 de octubre, párrs. 3-6; 2085 (2012), de 20 de diciembre, párrs. 7-10 y 13; y 2100 (2013), de 25 de abril, párrs. 7-8, 12 y 16-19. Y los *Informes del Secretario General al CdS sobre la situación en Malí*, 28 de noviembre de 2012

nuevo ejemplo de colaboración entre organizaciones de ámbito regional y universal con el fin de apuntalar a un Estado en situación de fracaso y en trance de sufrir una secesión violenta e irreversible.

Viene siendo también habitual, aunque en este caso se ha producido de forma muy temprana y contundente, preocuparse por las repercusiones del conflicto en la región. El SG insiste en sus Informes⁷⁹ sobre la conveniencia de no considerar aisladamente la situación en Malí; sobre el hecho de que las causas profundas de la inestabilidad en Malí se extienden mucho más allá de sus fronteras, en particular los problemas crónicos de pésima gobernanza, inseguridad, delincuencia organizada y subdesarrollo económico; en la necesidad de fomentar una gobernanza inclusiva y eficaz en toda la región del Sahel, así como la cooperación regional contra las amenazas transfronterizas y hasta la integración regional en la medida que se pueda⁸⁰:

«Los múltiples problemas relacionados con la seguridad nacional, la gobernanza, el desarrollo y los derechos humanos que afrontan los países del Sahel tienen ramificaciones regionales. La desigualdad en la participación política y el acceso a los servicios sociales tienen dimensiones regionales debido a los vínculos transfronterizos de los grupos marginados. Los grupos terroristas y delictivos actúan en los planos nacional, regional e internacional. Las perturbaciones ambientales y económicas que dan lugar a crisis humanitarias también tienen un carácter regional e internacional.

Los problemas a que se enfrenta el Sahel no distinguen fronteras y, en consecuencia, tampoco pueden hacerlo sus soluciones. Será especialmente importante seguir prestando atención a la cooperación regional, al fomento de la capacidad nacional y al intercambio de información. En las iniciativas adoptadas hasta la fecha en el plano regional ha sido muy difícil asegurar el flujo de información, la coordinación y la complementariedad. Se han emprendido iniciativas valiosas que no se han coordinado suficientemente o no han tenido debidamente en cuenta las dimensiones regionales del problema, en parte debido a la falta de confianza, la falta de instrumentos regionales eficaces o la falta de información».

En definitiva, el SG aboga por una estrategia integrada, con un enfoque multisectorial y de ámbito regional, que logre por supuesto una implicación nacional pero la acompañe de una colaboración multilateral de las organizaciones internacionales interesadas⁸¹:

«La situación en Malí tiene grandes repercusiones regionales e internacionales. Aunque debemos centrar nuestros esfuerzos colectivos en estabilizar la

(S/2012/894), párrs. 10, 17-27, 37-41 y 75-84.; 26 de marzo de 2013 (S/2013/189), párrs. 26-51; y 10 de junio de 2013 (S/2013/338), párrs. 18-29, 30 y ss., 35 y ss., 42-46, 52 y ss., 64-67 y ss. y 81-83.

⁷⁹ Véase *Informe del Secretario General sobre la delincuencia organizada transnacional y el tráfico ilícito de drogas en África occidental y la región del Sahel*, 17 de junio de 2013 (S/2013/359), párrs. 18-22 y 67-72; e *Informe del Secretario General sobre la situación de la región del Sahel*, 14 de julio de 2013 (S/2013/354), párrs. 3-10, 16-18, 23 y ss., 31-33, 45 y 49; y Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 10 de diciembre de 2012 (S/PRST/2012/26) sobre el Sahel.

⁸⁰ Doc. S/2013/354, párrs. 25-26.

⁸¹ Doc. S/2013/338, párr. 86.

situación en el plano nacional, es importante tener siempre presente el peligro de que los elementos armados se desplacen hacia países vecinos para cometer ataques terroristas y realizar actividades delictivas. Los ataques en el Níger el 23 de mayo ponen de relieve esta amenaza. Por tanto, es vital elaborar y reforzar los actuales enfoques regionales para abordar los desafíos humanitarios, de gobernanza y seguridad que son de naturaleza transnacional. Con este fin, estoy ultimando la estrategia integrada de las Naciones Unidas sobre el Sahel y aguardo con interés apoyo de los Estados Miembros en su aplicación. Entre tanto, la MINUSMA necesitará tiempo para constituir su capacidad. La comunidad internacional tendrá que obrar con paciencia, aportar un apoyo concertado y hacer una inversión significativa para proteger los progresos logrados hasta ahora, afianzar la estabilidad en Malí e impedir la propagación del conflicto a la región circundante».

En especial, las tres grandes directrices de la estrategia onusiana⁸² en la región son, en primer lugar, mejorar la gobernanza inclusiva y eficaz en todo el Sahel, los mecanismos nacionales y regionales de gobernanza económica y la administración de justicia y de policía; se trata de reforzar las instituciones, extender los servicios públicos básicos a todo el territorio y lograr un acceso más equitativo a los mismos, entre otras tareas. En segundo lugar, fortalecer las capacidades y los mecanismos nacionales, regionales e interregionales de seguridad y gestión de las fronteras, para hacer frente a las nuevas amenazas (a veces transfronterizas) del crimen organizado y el terrorismo. Y en tercer y último lugar, la integración de los planes y las intervenciones con fines humanitarios y de desarrollo a fin de incrementar su eficacia entre otros fines. Vista esta estrategia, la preocupación que muestra la sociedad internacional organizada por el Sahel no es desinteresada, ya que es menos arriesgado y más económico colaborar para que los Estados no pierdan el control de su territorio que emprender una guerra para recuperarlo y estabilizarlo, como finalmente ha sucedido en Malí, donde ha habido que gestionar un conflicto armado interno y lo que es peor, ocuparse ahora de la reconstrucción pos-conflicto.

No hace falta añadir que esta práctica institucional mantiene el modelo o patrón de conducta ya establecido y no aporta otra novedad que una definición más clara y coherente de las directrices estratégicas que deben presidir las misiones para tutelar a un Estado en situación de fracaso y actuar también en la región circundante o bajo su influencia. Por tanto, no hay debate sobre la extinción o desaparición del Estado, y sobre sus consecuencias, en el seno de la estructura institucional del ordenamiento internacional; sí lo hay sobre cómo evitar a toda costa la aparición de situaciones de fracaso extremo o colapso y sobre cómo revertir las situaciones de fracaso estándar.

⁸² Véase el Anexo al *Informe* cit. en nota 79, titulado «Estrategia integrada de las Naciones Unidas sobre el Sahel», con una recopilación de medidas indicativas en torno a tres grandes directrices estratégicas.

3. EL CONCEPTO DE ESTADO FRACASADO A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL

A la vista de lo hasta ahora expuesto, es lógico que el fenómeno de los Estados débiles y sobre todo de los Estados fracasados suscite cada vez más interés en la sociedad internacional organizada, ya sea de ámbito universal⁸³ o regional⁸⁴, en la doctrina iusinternacionalista⁸⁵ y en la sociedad civil⁸⁶ y la opinión pública más informada⁸⁷. Recordemos que el armazón del DI se sustenta sobre los Estados soberanos. Interesa la suerte que puedan correr los sujetos o actores que son el principal sostén del sistema; y saber qué sucede realmente cuando cierto número de Estados entran en una situación de grave dificultad. Averiguar hasta qué punto se resiente la estructura del sistema y cómo reacciona éste frente a dicho fenómeno. Pero la premisa es fijar, naturalmente, un concepto de Estado fracasado desde la óptica del DI, que insista en una visión no sólo interna sino externa del fenómeno. Entendemos muy conveniente este ejercicio porque ha sido un tema que ha ocupado a los politólogos⁸⁸ más que a los juristas. Y a estos últimos desde ámbitos limitados, como el relacionado preferentemente con la protección de los derechos humanos y el DI humanitario, con ocasión de los conflictos armados internos a veces muy largos y cruentos que han padecido muchos Estados fracasados⁸⁹.

⁸³ UNITED NATIONS, *Reconstructing Public Administration after Conflict...*, op. cit. en nota 53, pp. 6-12 y 16-19. Además del papel de la ONU en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, a través del CdS, destaca sobremanera el esfuerzo de esta Organización para poner en pie desde los años noventa el concepto de reconstrucción post-conflicto («*post-conflict reconstruction*»), muy distinto de las tareas tradicionales de prevención, *peacemaking*, *peacekeeping* y *peacebuilding* de esta Organización. La reconstrucción posconflicto, sin duda relacionada con parte de las tareas de *peacebuilding*, está muy orientada a lograr la sostenibilidad de la paz y del desarrollo socioeconómico del Estado y se cimenta en la dimensión civil y no militar de los esfuerzos para conseguirlo. En el mismo sentido, M'CLOUGHLIN, *Topic Guide on Fragile States*, cit. en nota 16, pp. 49-73.

⁸⁴ La estrategia de seguridad de la UE reconoce expresamente, desde 2003, que los Estados fracasados son una de las cinco grandes amenazas a las que se enfrenta la UE en el nuevo escenario estratégico surgido tras el fin de la Guerra Fría, los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la invasión de Iraq en el 2003 (véase pp. 3-5 del documento cit. en nota 3). Y lo ha mantenido en el «*Report on the Implementation of the European Security Strategy —Providing Security in a Changing World—*», cit. en nota 63, p. 8.

⁸⁵ Buena prueba de ello es la inclusión de un artículo sobre «*Failing States*», firmado por THÜRER, D., en la *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (www.mpepil.com).

⁸⁶ Sirva de ejemplo la página web del «*Crisis States Research Centre*» de la *London School of Economics*, con abundante documentación y aportaciones doctrinales sobre estos temas a disposición del internauta interesado, en <http://www.crisisstate.com>.

⁸⁷ Véase a título de ejemplo el opúsculo (son 64 pp.) del periodista VICIÉN MAÑÉ, E., *Zimbabwe, el Estado fracasado*, Barcelona, 2010.

⁸⁸ Ver, por ejemplo, FUKUYAMA, F., *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca (Nueva York), 2004, sobre todo caps. 2 (pp. 43 y ss.) y cap. 3 (pp. 92 y ss.). No podemos recomendar, en cambio, la obra de CHOMSKI, N., *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*, Nueva York, 2006; su título es engañoso y sólo sirve de excusa al autor para lanzar una denuncia más contra la política exterior norteamericana, dominada según el autor por el consabido y más descarnado realismo político (véase, por ejemplo, pp. 251-263).

⁸⁹ MOORE, J., *From Nation State to Failed State: International Protection for Human Rights Abuses by Non-State Agents*, in *ColumHumRtsLR*, 31 (1999), 81-122; y THÜRER, D., *The Failing State and International Law*, *IRRC*, 81 (1999), 731-761.

Es hora de proponer otra aproximación al fenómeno, dejando ya de lado la noción de Estado débil, que nos ha acompañado sólo con el fin de diferenciar y delimitar con rigor ambas situaciones como tipos ideales, y a título ilustrativo y preventivo como posible situación de tránsito hacia una situación de fracaso. Además, el Estado débil es objeto de atención preferente por parte de las organizaciones internacionales de cooperación económica y está muy condicionado por el debate sobre la ayuda al desarrollo. Mientras que el Estado fracasado ocupa por razones obvias a toda clase de organizaciones internacionales y al ordenamiento internacional en su conjunto. Para ello, es imprescindible ocuparnos previamente del papel constitutivo que posee el elemento del poder político en el concepto de Estado, porque nos servirá para fundamentar e ilustrar mejor todo lo expuesto hasta ahora y, por supuesto, el concepto de Estado fracasado.

3.1. El elemento constitutivo del poder político en el concepto de Estado

No existe ningún instrumento jurídico internacional de ámbito universal que proporcione una definición de Estado o indique cómo o cuándo nace o desaparece un Estado. Se afirma que su existencia y su extinción son una cuestión de hecho. Cuando un ente reúne determinados elementos (territorio, población y gobierno), es un Estado. Además, el DI es tributario en gran medida de las nociones de territorio, población, gobierno y Estado elaboradas por la Teoría del Estado y el Derecho constitucional comparado. Para estas ciencias, la definición de Estado en tanto que realidad jurídica debe reunir ciertas condiciones⁹⁰. Se trata de encontrar entre los diversos elementos en presencia en el objeto de estudio uno que satisfaga esas condiciones. En este sentido, parece que la noción de poder político nutre las explicaciones más solventes sobre el fundamento y la constitución del Estado, al margen de las líneas diferentes de interpretación y justificación del fenómeno que pueda ofrecer cada modelo teórico. Una definición de Estado que parta de ese elemento será neutra, porque el poder no es un aspecto del Estado escogido entre otros, sino el factor esencial del que todos los otros dependen (el territorio como su campo de acción o la población como su sujeto); homogénea, porque la idea del poder ordena y racionaliza el conjunto de elementos con que se nos muestra el Estado y sintetiza todas las perspectivas desde las que se observa el Estado; bien apegada a la realidad, porque no hay realidad más palpable que la del poder; y, por último, da cuenta del armazón jurídico esencial del Estado, sirviendo de fundamento a todo su ordenamiento interno.

El Estado es, pues, «*une forme de Pouvoir politique*»⁹¹; más concretamente, es «*d'abord le pouvoir institutionnalisé, puis, par extension, c'est l'institution*

⁹⁰ Véase para lo que sigue BURDEAU, G., *Traité de Science Politique*, 3.^a ed., t. II («L'État»), París, 1980, pp. 169-177.

⁹¹ *Ibid.*, p. 177.

elle-même dans laquelle s'incarne le Pouvoir»⁹². Esta definición asocia, por una parte, la idea del poder institucionalizado y, por otra, al Estado como institución que da cuerpo a esa idea y se pone a su servicio. Así pues, concepto e institución se complementan; el Estado es, a un tiempo, el poder institucionalizado y la institución en la que se encarna ese poder⁹³. Se desprende de todo ello que no pueden considerarse como elementos constitutivos del Estado, en cuanto concepto e institución, el territorio y la población; dichos elementos preexisten al Estado, son el medio en que se desenvuelve y sin ellos desaparecería el Estado porque no tendría razón de ser; son en fin las condiciones previas y necesarias para la formación y permanencia del Estado, pero nunca sus elementos constitutivos⁹⁴. De modo que la teoría aristotélica de los tres elementos, heredada de Jellinek, no posee hoy más que un valor descriptivo y didáctico.

Como elemento constitutivo del Estado, el poder ejerce una función de síntesis jurídica y política sobre las condiciones de existencia geofísica (el territorio) y personal (la población), haciendo posible la organización estatal⁹⁵. Lo importante es que el elemento del poder o de la organización política esté objetivamente por encima de las condiciones de existencia citadas, a las que aporta una identidad y continuidad de su personalidad jurídica más allá de los avatares históricos, que pueden ocasionar cambios en dichas condiciones, como sería el caso de la reducción o ampliación del territorio estatal o de movimientos apreciables de población, que han sido episodios frecuentes en la práctica histórica. Por otra parte, el territorio, la población y el poder son los elementos que definen al Estado hacia fuera (*ad extra*) y lo convierten en una institución diferenciada de otros Estados, haciendo posible que se reconozcan mutuamente como entes soberanos y se traten como iguales⁹⁶. Así desembocamos naturalmente en el DI.

El Estado, por tanto, es un fenómeno surgido como función de una serie de condiciones naturales y culturales pero con una realidad propia y distinta respecto de ese conjunto de condiciones. Se trata de definirlo jurídicamente mediante un principio ordenador de dichas condiciones, que sea además de aceptación general. Pues bien, el elemento del poder político organizado como principio ordenador de la compleja realidad del Estado, vale en la actualidad tanto para las relaciones internacionales como para el DI. En efecto, desde las relaciones internacionales, se considera al Estado como «esencialmente una organización de poder independiente sobre una base territorial»⁹⁷; se ob-

⁹² *Ibid.*, p. 259.

⁹³ *Ibid.*, pp. 246 y ss., y 255 y ss. Y BLAS GUERRERO, A. de, «El poder como elemento del Estado», en BLAS GUERRERO, A. de, RUBIO LARA, M. J., y ANDRÉS SANZ, J. de (dirs.), *Teoría del Estado*, Madrid, 2003, 235-252, pp. 242-244.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 82-83. Cfr. en el mismo sentido las obras de CARRÉ DE MALBERG, R., *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, 2 ts., París, 1962, reimp. de la ed. de 1920-1922, t. I, p. 8. Y BATTAGLIA, F., *Estudios de Teoría del Estado*, trad. de E. Díaz y P. de Vega, Madrid, 1966, pp. 49-53.

⁹⁵ Otra vez BURDEAU, *Traité...*, *op. cit.* en nota 90, pp. 85-86 y 268.

⁹⁶ BENZ, A., *El Estado moderno. Fundamentos de su análisis politológico*, trad. de J. M. Jiménez y E. von Carstenn-Lichterfelde, Madrid, 2010, pp. 143-146, 178-188 y 233-236.

⁹⁷ TRUYOL SERRA, A., *La sociedad internacional*, Madrid, 1987, p. 102.

serva que el fundamento de esta noción es la organización política o gobierno, si bien se introduce un elemento genuino, concebido *ad extra*, que es la independencia frente a otros entes de poder. Desde el DI, se entiende también por Estado una forma organizada del poder político sometida al principio de soberanía, que ejerce de manera efectiva un conjunto de competencias en su territorio, y establece relaciones con otros sujetos del ordenamiento internacional, cumple las obligaciones internacionales contraídas y vela por el respeto del DI; es decir, el gobierno de cualquier Estado soberano debe ser capaz de cumplir con las funciones propias del Estado tanto en su esfera interna como, lo que nos interesa resaltar, en la esfera internacional⁹⁸.

En cuanto a la práctica internacional, la situación ha evolucionado en el último siglo en esta dirección. De la mera enumeración, como concepto, de los tres elementos consabidos (territorio, población y gobierno)⁹⁹, se ha pasado recientemente a destacar el elemento del poder político caracterizado como poder soberano; así lo puso de manifiesto la Comisión de Arbitraje de la Conferencia Internacional sobre la ex-Yugoslavia, en su Dictamen núm. 1, de 29 de noviembre de 1991¹⁰⁰: la existencia o la desaparición del Estado es una cuestión de hecho, y el Estado es comúnmente definido como una comunidad que se compone de un territorio y una población sometidos a un poder político organizado, que se caracteriza por la soberanía. Se observa, en esta definición, que se subraya el poder político organizado como elemento constitutivo del Estado; al que se suma el elemento genuino de la soberanía, un concepto idóneo para manifestar hacia fuera (*ad extra*) la independencia del Estado.

Todo ello al margen del valor relativo del principio de soberanía, al que la escuela realista le reprocha estar determinado por el poder y el interés de los actores estatales más que por la letra y el espíritu de su enunciado. Esto se traduce en la práctica en una serie de arreglos, transacciones y hasta violaciones groseras de dicho principio, que lo convierten al final, según siempre esa escuela, casi en una ficción jurídica. Estas quejas, aunque muy desproporcionadas, nos sirven al menos para confirmar el margen de apreciación del que gozan los Estados en ámbitos normativos con una fuerte carga política, como sucede precisamente con el régimen jurídico de la creación y el reconocimiento de Estados¹⁰¹.

Un Estado soberano goza, en cuanto tal, del estatus de sujeto originario del DI y posee los derechos y asume los deberes reconocidos por este orde-

⁹⁸ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Sistema de Derecho Internacional Público*, 2.ª ed., Madrid, 2012, pp. 57-62.

⁹⁹ *Deutsche Continental Gas-Gesellschaft c. Polish State (1929)*, *Recueil des Décisions des Tribunaux Arbitraux Mixtes*, Laudo de 1 de agosto de 1929, t. IX, 1930, p. 344, que afirma que un Estado sólo existe si posee un territorio, una población que viva en ese territorio y un poder público que se ejerza sobre la población y sobre el territorio.

¹⁰⁰ *International Law Reports*, vol. 92 (1991), p. 162.

¹⁰¹ Véase para este párrafo el libro de un realista descarnado, KRASNER, S. D., *Soberanía, hipocresía organizada*, trad. de Ignacio Hierro, Barcelona, 2001, pp. 77-107 y 309-334, que recurre para ilustrar sus tesis a precedentes de la práctica internacional en el ámbito del estatuto jurídico del Estado. A veces con muy poco rigor, ya que maneja singularidades históricas irrelevantes (como la Orden de Malta y Andorra) para cuestionar el contenido normativo de ese régimen jurídico.

namiento¹⁰². Esos derechos y deberes pueden deducirse fundamentalmente de la Carta de la ONU y de la Resolución 2625 (XXV) de la AG, de 24 de octubre de 1970. El Estado soberano está sólo sometido al DI y su estatuto jurídico se caracteriza por la nota de la soberanía, por la no sumisión a ningún otro poder. La soberanía configura el contenido principal de su estatuto jurídico, tanto *ad intra* como *ad extra*. La soberanía comporta *ad intra* el ejercicio pleno, exclusivo y autónomo de las competencias del Estado sobre su territorio y población. La soberanía comporta también el ejercicio de las competencias del Estado *ad extra*¹⁰³; en este sentido, el Estado posee la capacidad necesaria para participar en las relaciones jurídicas internacionales, es decir en los procesos de creación y cambio de las normas, en las relaciones de responsabilidad y en los procedimientos de solución de controversias, entre otras posibilidades. En todo caso, la soberanía del Estado se encuentra limitada por la obligación de respetar, en condiciones de igualdad, la soberanía del resto de Estados. Por tanto, los principios estructurales de igualdad soberana y de no injerencia en los asuntos de otro Estado son la clave de bóveda del estatuto jurídico internacional del Estado en el ordenamiento contemporáneo.

Ahora bien, una vez que el Estado existe de hecho, depende para integrarse en la vida de relación internacional del reconocimiento de los otros Estados, en el seno de la estructura relacional o interestatal, así como de su aceptación e ingreso en una serie de organizaciones internacionales, empezando por la ONU, en el seno de la estructura institucional. El reconocimiento es un acto declarativo, discrecional y con una fuerte carga política¹⁰⁴; el DI no obliga a reconocer a un nuevo Estado, tampoco a admitirlo como miembro en una organización internacional, aunque éste reúna todos los elementos y requisitos para el reconocimiento o el ingreso. Por tanto, todo lo dicho hasta ahora sobre el régimen general del estatuto del Estado en el DI, está desde luego condicionado por esta salvedad. Esto es muy relevante para el tema que nos ocupa, porque las consecuencias jurídicas que se deriven de una situación de fracaso van a depender mucho de la voluntad de los sujetos del ordenamiento cuando se enfrenten a esa situación, a la hora de reconocerle o no efectos jurídicos.

3.2. El estatuto jurídico del Estado fracasado

El sistema internacional gira en torno a un *príus*, el Estado soberano, que detenta el monopolio de la fuerza *ad intra* y cumple sus obligaciones internacionales *ad extra* gracias a la presencia de una organización política o gobier-

¹⁰² *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Opinión consultiva de 11 de abril de 1949, ICJ, *Rep.* 1949, p. 180.

¹⁰³ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua c. USA)*, Merits, Sentencia de 27 de junio de 1986, *Rep.* 1986, párr. 265.

¹⁰⁴ Res. adoptada por el *Institut du Droit International* (IDI) en la Sesión de Bruselas (1936), sobre «La reconnaissance des nouveaux Etats et des nouveaux gouvernements».

no, condición imprescindible conforme a derecho para su reconocimiento internacional. Ello permite al conjunto de Estados mantener unas relaciones fundadas en los principios de soberanía e integridad territorial, no injerencia y prohibición del uso de la fuerza. Ahora bien, el DI no prevé mecanismos de revisión del estatuto jurídico de un Estado que entre en una situación de fracaso estándar, porque esa situación carece de relevancia jurídica a estos efectos, al margen de lo desgraciada que sea para el Estado que la sufre. En cuanto a las situaciones muy poco frecuentes de fracaso extremo o de colapso, no hay precedentes que permitan pensar en la posibilidad de una revisión del estatuto jurídico del Estado sometido a tal situación, a pesar de su gravedad. Lo mismo sucede con la permanencia como miembro de las organizaciones internacionales y de la ONU en especial; nunca se ha cuestionado la membresía de un Estado en esa situación, aunque sea evidente que no pueden incorporarse a nuevas organizaciones mientras no la superen¹⁰⁵.

Al contrario, la principal reacción de la estructura institucional ha sido activar el sistema de seguridad colectiva para sostener *sine die* a esos Estados en situación de fracaso extremo o de colapso, dando prioridad a la estabilidad y seguridad del sistema y al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales por encima de cualquier otra consideración. Se ha planteado el dilema de si un Estado en situación de fracaso extremo o de colapso puede seguir gozando de la protección de los principios estructurales del DI, sobre todo los de soberanía y no injerencia¹⁰⁶. La práctica internacional ha dado hasta ahora una respuesta afirmativa a ese dilema, como hemos comprobado.

Por tanto, los principios estructurales del DI mantienen su tutela sobre los Estados fracasados, que no pueden ser objeto de ninguna clase de anexión u ocupación, como podía suceder en el DI clásico. En particular, el principio de autodeterminación de los pueblos actúa de cortafuegos frente a cualquier intento de intervención humanitaria o similar emprendida por uno o varios Estados para hacer frente a una situación de fracaso extremo o de colapso de otro Estado. Sólo el CdS tiene el poder de calificar una determinada situación de fracaso como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, actuando en virtud del capítulo VII de la Carta, y aprobar una intervención o poner en marcha una misión sin contar con el consentimiento del Estado afectado. Estas salvaguardas no son ninguna ficción jurídica. Sólo en el supuesto de una situación de fracaso extremo o de colapso, y si se prolongara durante cierto tiempo hasta estabilizarse, podría albergarse una duda razonable sobre el carácter de ficción jurídica de tales salvaguardas. Además, no se protege sólo la soberanía e integridad territorial del Estado, sino también su soberanía

¹⁰⁵ LÓPEZ MARTÍN, «Los Estados "fallidos"...», *loc. cit.* en nota 18, pp. 202-206. Recordemos que el art. 4 de la Carta de las Naciones Unidas exige para ser miembro de la Organización que el Estado esté capacitado para cumplir las obligaciones de la Carta y se halle dispuesto a hacerlo; y el art. 6 prevé la expulsión de la Organización del Estado que viole repetidamente los principios de la Carta. Pero hasta ahora nunca se ha expulsado a un Estado miembro.

¹⁰⁶ Entre otros, 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*, Madrid, 2008, 83-90, pp. 87-89; y GIORGETTI, C., *A Principled Approach to State Failure*, *op. cit.* en nota 66, p. 52.

nía plena y permanente sobre sus recursos naturales, que pueden ser objeto de las apetencias y el saqueo de otros Estados, como ya advertimos que ha venido sucediendo por parte de algunos vecinos en el territorio de la República Democrática del Congo¹⁰⁷. Si bien al ser el CdS el único órgano legitimado por el DI para calificar y gestionar esta clase de situaciones, ello introduce cierto grado de incertidumbre acerca de cómo procederá en cada supuesto, dada la naturaleza política de este órgano y a la vista de las circunstancias del caso.

El concepto de Estado fracasado, incorporado al lenguaje jurídico en la última década del siglo pasado, atiende al hecho genérico y fehaciente de la ausencia o pérdida de la autoridad del Estado, obligado a cumplir sus funciones tanto en la esfera interna como externa para obtener su reconocimiento internacional. En el Estado fracasado estándar, el gobierno ha renunciado a su autoridad o ha perdido su poder de coerción en parte del territorio, que pasa a compartir habitualmente con diferentes grupos o facciones, a veces enfrentados también entre sí; en el Estado sometido a una situación de fracaso extremo o de colapso, el gobierno deja de ser efectivo, de preservar el orden público y de ejercer los poderes propios (legislativo, ejecutivo y judicial) del Estado en todo o casi todo el territorio. A sabiendas de que la desaparición de ese elemento nuclear suele ser normalmente un proceso gradual. Uno de los efectos principales de esta última situación, entre otros, es la incapacidad del Estado afectado para prevenir, impedir o sancionar hechos ilícitos, por ejemplo violaciones graves de los derechos humanos, cometidos en su territorio y cualesquiera sean sus autores. De hecho, no constan protestas o reclamaciones de responsabilidad internacional contra Estados que padezcan dichas situaciones, a pesar de los reiterados e inevitables incumplimientos de sus obligaciones internacionales. Sería absurdo, en principio, reclamar contra Somalia por la desaparición o la muerte de extranjeros en su territorio. Pero sí cabría la posibilidad de presentar una reclamación contra la República Democrática del Congo por hechos sucedidos en el territorio controlado por el gobierno.

En lo que interesa al DI, la situación de fracaso extremo es un proceso de desintegración política, de colapso de la ley y el orden, que culmina con la incapacidad del Estado para cumplir y hacer cumplir sus obligaciones internacionales. No obstante, aunque pueda resultar finalmente una ficción, el Estado que pase por esa situación no deja de ser sujeto del DI, con plena capacidad de obrar y de obligarse internacionalmente siempre que sus circunstancias se lo permitan; no se pone en cuestión su identidad y continuidad; y sigue gozando de los privilegios e inmunidades propios de su estatuto jurídico, en particular la inmunidad de jurisdicción y ejecución que deberán respetar los tribunales internos del resto de Estados; aunque sea radicalmente incapaz de ejercer de hecho sus poderes, ni siquiera de forma defectuosa por limitada e intermitente¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Véase el art. 2-1.º de la Carta de derechos y deberes económicos de los Estados, incluida en la Res. 3281 (XXIX) de la AG. Y *supra*, nota 13.

¹⁰⁸ THÜRER, D., «Failing States», *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, párs. 5-13, en www.mpepil.com.

Desde el DI preocupa sobre todo la incapacidad para hacer frente a las obligaciones derivadas de este ordenamiento. Dicha incapacidad puede ser radical en el supuesto excepcional de una situación de fracaso extremo o de colapso, o bien relativa, en el supuesto de una situación de fracaso estándar, la más común. Una u otra incapacidad afectan sobre todo, pero no exclusivamente, al ámbito de la protección de los derechos humanos y del DI humanitario, ya que su violación puede alcanzar una gran repercusión. Pero es cierto que sólo cuando el caos y el desgobierno internos de un Estado en situación de fracaso afecta y pone en riesgo la estabilidad y seguridad del sistema internacional, sólo entonces y no antes, pasa a ser objeto de atención preferente del DI, provocando la respuesta de la estructura institucional y de su órgano principal a este efecto, el CdS, siempre que las circunstancias del caso lo permitan. En otros términos, hasta ahora el sistema no suele reaccionar de forma preventiva ante esta clase de situaciones, como la situación en el Sahel lo ha vuelto a poner de manifiesto.

4. CONCLUSIONES

Concluiremos proponiendo un concepto de Estado débil y otro de Estado fracasado conforme a la práctica expuesta. Un Estado débil, frente al estándar del Estado sostenible, es aquel que padece un proceso de deterioro político y socioeconómico que merma la gobernabilidad y le impide prestar un estándar mínimo de servicios públicos básicos. La insuficiencia o ineficiencia de los servicios públicos básicos se manifiestan de diversas formas; una de ellas es la ausencia notoria del Estado en amplias áreas de su territorio. Los problemas graves de gobernanza que sufre un Estado débil se asocian al debate sobre el desarrollo y a la ayuda prestada con ese fin; de ahí que sea habitual el uso de indicadores cuantitativos en su definición. En general, las situaciones de debilidad son compatibles con la estabilidad y seguridad del sistema internacional y no requieren activar el sistema de seguridad colectiva. Pero muchos de estos Estados corren el riesgo de caer en una situación de fracaso y algunos se encuentran próximos a ella. Es frecuente confundir este tipo ideal con el de la situación de fracaso, tanto porque comparten algún elemento de la definición como por las causas y caracteres comunes que ambos tipos tienen.

Un Estado fracasado, frente al estándar del Estado sostenible, es aquel que no ejerce un control efectivo y que ha perdido el monopolio del uso legítimo de la fuerza en parte de su territorio, porque se desafía y suplanta su autoridad por medios violentos. Además y en segundo lugar, el Estado fracasado no presta a su población los servicios públicos básicos; en particular, no garantiza el imperio de la ley ni la seguridad, la sanidad y educación públicas y las infraestructuras mínimas. El elemento nuclear es la falta de hecho de la organización política o gobierno, prolongada en el tiempo; entendida en una doble vertiente, como una ausencia o vacío de autoridad y también como un desafío e impugnación violentos de su autoridad. El uso de indicadores

cuantitativos es muy debatible en este tipo. Guarda una semejanza con el concepto de Estado débil porque ambos comparten un elemento, la carencia de un buen gobierno; y también uno de los caracteres comunes a ambas situaciones, la ausencia notoria del Estado en amplias áreas de su territorio. Difieren, en cambio, en que las situaciones de fracaso son, en general, incompatibles con la estabilidad y seguridad del sistema internacional y requieren habitualmente activar el sistema de seguridad colectiva. Conviene distinguir entre la situación de fracaso estándar, recién definida y la más común, y la situación de fracaso extremo o de colapso, que es excepcional. Es una cuestión de grado. Si la citada pérdida de autoridad alcanzara a todo o casi todo el territorio y la población del Estado, asistiríamos a una situación de fracaso extremo o de colapso.

RESUMEN

ESTADOS DÉBILES Y ESTADOS FRACASADOS

El sistema internacional se enfrenta hoy al fenómeno de la proliferación de Estados vulnerables, que ha generado una abundante documentación y bibliografía procedente de distintas ciencias sociales. Pero se echa en falta una aproximación interdisciplinaria fundada en las relaciones internacionales y el Derecho internacional. El objetivo es comprobar que el fenómeno posee un alcance universal, al margen de las peculiaridades materiales que presente en uno u otro subsistema regional; y realizar un análisis más riguroso y comprensivo de las situaciones en presencia, gracias a la incorporación de criterios normativos para su descripción y definición. En particular, el uso de las fuentes de conocimiento oficiales que emanan de la estructura institucional de este ordenamiento es imprescindible para obtener información directa y de calidad sobre este tema. Se propone una tipología de situaciones muy sencilla que se limita a distinguir entre dos tipos ideales, el Estado débil y el Estado fracasado, detallando las similitudes y diferencias entre ambos, así como sus causas y caracteres principales. Para el Derecho internacional, el elemento clave del concepto de Estado fracasado es su incapacidad para cumplir las funciones del Estado en el orden interno (*ad intra*) pero sobre todo en el orden internacional (*ad extra*). Pero no considera la posibilidad de la extinción del Estado como consecuencia de una situación de fracaso extremo. Hasta ahora, el ordenamiento internacional ha tutelado a los Estados fracasados sin poner en duda su identidad y continuidad como sujetos del DI, aplicándoles sin restricción los principios estructurales que garantizan su soberanía e integridad territorial y otros derechos. Ante esta práctica, que manifiesta una clara voluntad al respecto, ceden cuantas dudas dogmáticas y formales puedan surgir sobre la virtualidad del Estado fracasado.

Palabras clave: Estado vulnerable, Estado débil, Estado fracasado, causas y caracteres de debilidad o fracaso, elementos del Estado, estatuto jurídico del Estado, principios estructurales del Derecho internacional, organizaciones internacionales.

ABSTRACT

FRAGILE AND FAILED STATES

The international system today faces the increasing phenomenon of vulnerable States, which has generated an important amount of documents and bibliography within many of the Social Sciences. However, it lacks of an interdisciplinary approach based on International Relations and International Law. This articles aims to check to what extent this phe-

nomenon has a universal impact, regardless of the material peculiarities that might exist in the various regional subsystems. We also carry out a rigorous and comprehensive analysis of the situations in place, thanks to the integration of legal criteria both in its description and definition. In particular, the official sources of the institutional structure of the international order will be indispensable in obtaining direct information of good quality. A very simple typology is proposed, which considers two ideal types: the fragile and the failed States, providing details on their similarities and differences, but also about their causes and characteristics. From the perspective of International Law, the key element to define a failed State is its incapacity to comply with its obligations, internally (*ad intra*) and, above all, internationally (*ad extra*). But the international system does not consider the possibility of the extinction of any State in cases of extreme failure. So far, the international order has watched over and protected these States without even raising the issue of their identity and continuity as subjects of International Law, thus securing their sovereignty and territorial integrity through the unrestricted implementation of the structural principles of International Law. This practice shows a clear will in this regard and, despite the legal virtuality of a failed State, dogmatic and formal doubts cannot but be rebuffed.

Keywords: vulnerable State; fragile State; failed State; causes and characteristics of fragility and failure; elements of the State; legal status of States; structural principles of International Law; international organisations.

RÉSUMÉ

ETATS FAIBLES ET EN FAILLITE

Le système international doit affronter de nos jours le phénomène de la prolifération des États vulnérables. Ce phénomène a suscité une abondante documentation et bibliographie dans le cadre de diverses sciences sociales. Mais il manque une approche interdisciplinaire, sous l'angle des Relations Internationales et du Droit International. L'objectif est de vérifier l'ampleur universelle du phénomène, malgré les spécificités matérielles qu'il présente dans les différents sous-systèmes régionaux. Il faut aussi mener une analyse plus rigoureuse et compréhensive des situations en présence, grâce à l'incorporation de critères normatifs, tant dans sa description que dans définition. En particulier, les sources officielles provenant la structure institutionnelle internationale sont d'une grande utilité pour obtenir une information directe et de qualité sur ce phénomène. Nous proposons une typologie simple qui se limite à distinguer deux types idéaux: l'État faible et l'État failli, tout en détaillant les différences et ressemblances entre les deux, en plus de leurs causes et caractéristiques. Pour le droit international l'élément clef du concept d'Etat failli est son incapacité de satisfaire ses obligations dans l'ordre interne (*ad intra*) et surtout internationalement (*ad extra*). Mais le système international ne considère pas la possibilité de la disparation d'un État en cas d'extrême faillite. Jusqu'à maintenant, l'ordre international a pris sous sa tutelle ces États sans mettre en doute leur identité et continuité comme sujets du Droit International, en appliquant sans restriction les principes fondamentaux qui garantissent leur souveraineté et intégrité territoriale, entre autres droits. Face à cette pratique, qui exprime une volonté claire du système, tous les doutes dogmatiques ou formels concernant la virtualité juridique de l'État failli ne peuvent que s'effacer.

Mots clés: États vulnérables; États faibles; États faillis ou en faillite; causes et caractéristiques de la fragilité et de la faillite; éléments de l'État; statut juridique des États; principes fondamentaux du droit international; organisations internationales.