

**FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, Encarnación, *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, Granada, Editorial Comares (colección Filosofía, Derecho y Sociedad, 2009, 183 pp.**

La monografía *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, de la que es autora Encarnación Fernández –profesora titular de Filosofía del Derecho en la Universidad de Valencia–, contiene una interesante, clara y muy bien estructurada aproximación a uno de los fenómenos con más repercusiones políticas, económicas y estratégicas de nuestro actual entramado global: los denominados «Estados fallidos»; esto es, territorios teóricamente soberanos, pero cuya infraestructura administrativa y de control se ha disuelto hasta el punto de desamparar a sus ciudadanos en la garantía de los derechos y servicios más elementales. Las primeras manifestaciones de Estados en crisis y los precedentes históricos de Estados fallidos, apuntados al inicio del trabajo, resultan muy ilustrativos.

Para la autora, las causas del renovado interés por este tipo de Estados ya no se mueven en el ámbito de lo humanitario, sino que se han transformado en una cuestión de seguridad internacional que inquieta, no sólo a los países de las zonas afectadas, sino también a los países más ricos y poderosos del planeta. En términos categóricos, se afirma que el interés por la seguridad humana ha dejado paso a una simple (o complicada) preocupación por la seguridad estratégica.

Desde el punto de vista conceptual, se cuestiona el presupuesto planteado por las doctrinas neoconservadoras estadounidenses en el sentido de establecer una conexión entre la fragilidad de un Estado y la proliferación de actores ilegales (terrorismo, tráfico de seres humanos, criminalidad transnacional, tráfico de drogas, armas, etc.). Un presupuesto que acaba por considerar a los Estados frágiles como una amenaza para la «seguridad nacional norteamericana». Por el contrario, se sostiene la tesis de que los Estados frágiles no constituyen *per se* un riesgo internacional. No se niega que las amenazas para la estabilidad o seguridad internacional existan, pero la autora considera un error atribuir la culpa o la causa de éstas a los Estados frágiles. Insiste en que el problema de los Estados fallidos radica, sobre todo, en la *inseguridad humana* de sus poblaciones, siendo la vertiente *estratégica* del problema una cuestión meramente secundaria.

En este sentido, la monografía asume y desarrolla una noción de *seguridad humana* íntimamente ligada al concepto de Estado fallido, definiendo precisamente a los *Estados frágiles* como «aquellos que no están en condiciones de garantizar la seguridad humana de sus poblaciones» (p. 41), definición que refleja el cambio de perspectiva introducido por la doctrina de la seguridad humana en el concepto de seguridad (el concepto de seguridad se amplía más allá de lo estratégico; los seres humanos pasan a ser los sujetos últimos de la seguridad; la violencia estructural viene considerada como una verdadera amenaza).

En coherencia con la centralidad del concepto de seguridad humana, la autora examina sus dos componentes esenciales a la luz del *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1994: libertad respecto de las necesidades básicas y libertad respecto del miedo. A partir de ahí, desarrolla los siete tipos de seguridad humana identificados en el *Informe*, posteriormente concretados en los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Analiza también, siguiendo a Tadjbakhsh, las fases que se han verificado en la evolución internacional del

concepto, fundamentalmente, el paso desde un enfoque restringido hasta la visión más amplia a que hemos aludido (p. 43).

Para abordar el fenómeno de los Estados en crisis, la autora comienza poniendo de manifiesto la confusión existente en torno a su caracterización, significado y alcance (capítulo primero). Le basta para ello aproximarse a las distintas expresiones y terminologías utilizadas para designarlos: *failed States* (Estados fallidos), término acuñado y utilizado por Helman y Ratner o Boutros Ghali; *collapsed States* (Estados colapsados), noción introducida por Zartman; *desintegración de las estructuras del Estado*, terminología utilizada por el Comité Internacional de la Cruz Roja; «Estados desestructurados», término de Thürer, «sociedades menos favorecidas», según la expresión de Rawls; «Estados frágiles», expresión utilizada por el Banco Mundial.

La autora introduce, además, la noción de *Estados débiles*: los caracterizados por una falta de legitimidad política del Estado mismo y no sólo de los gobernantes. Y distingue entre *rogue States* (Estados canallas) y Estados fallidos o en crisis. Aunque admite que no es fácil realizar esta delimitación, considera que el elemento distintivo, según la terminología de Tadjbakhsh, radica en la «mala voluntad»: mientras que los «Estados canallas» evidencian una mala voluntad en la carencia de todo tipo de garantías y bienes esenciales, en los «Estados fallidos» lo que prevalece es su incapacidad para hacerlo posible.

En la literatura *ad hoc*, el Estado fallido se define habitualmente recurriendo a determinados rasgos negativos (por lo que no es). Así, a pesar de la variedad de definiciones y expresiones utilizadas para referirse al fenómeno de los Estados en crisis, todos los estudiosos parten de un concepto de Estado weberiano, definido por la población, el territorio, el poder político ejercido sobre éstos con monopolio de la violencia física legítima y una estructura administrativa. Noción que coincide con una concepción jurídica clásica. E. Fernández, no obstante, señala oportunamente las deficiencias de este tipo de análisis «en torno a la fortaleza/debilidad de los Estados que enfatizan los atributos empíricos de la estatalidad derivados de la definición de Weber» (p. 25).

Si se parte del concepto weberiano de estatalidad, estaríamos ante un Estado fallido cuando se ha producido una quiebra del elemento organización política (poder político). El factor distintivo característico del Estado fallido –tal y como lo ha expresado Remiro Brotons– sería la «descomposición institucional». Es decir, la desaparición de cualquier tipo de autoridad gubernamental, la disolución del aparato jurídico-administrativo y la consiguiente incapacidad de desempeñar las funciones normales del Estado (p. 22).

Adoptando esta noción, la autora propone una clasificación de los Estados fallidos, con referencias a las situaciones actuales de algunos países paradigmáticos. Para esta clasificación utiliza tres criterios: *a)* según el grado de desintegración institucional y funcional; *b)* según esté localizado o difuso; *c)* según el origen o los síntomas del fracaso. Por otra parte, siguiendo la definición de Gross, plantea también una caracterización de estos Estados a partir de la situación de las funciones propias y esenciales del Estado: *a)* función «extractiva» o tributaria; *b)* función protectora/reguladora (íntimamente relacionada con el poder coercitivo o monopolio del uso legítimo de la fuerza), y *c)* función redistributiva (si bien ésta no es sustancial a la hora de caracterizar, por la vía negativa, a los Estados fallidos).

Para la autora, una de las cuestiones clave en el estudio del fenómeno de los Estados fallidos radica en la pérdida del monopolio de la fuerza coerciti-

va; de ahí la relación de causalidad y/o consecuencia que observa entre los conflictos de carácter interno (desde la guerra abierta hasta los disturbios civiles) y el fracaso del Estado y de la seguridad humana. Identifica el problema más característico de los Estados fallidos: los conflictos desestructurados. Y analiza los rasgos comunes que pueden rastrearse en los conflictos internos de la post-Guerra Fría en estos Estados: dificultad de identificar a los bandos combatientes, utilización de la población civil como objetivo bélico, proliferación de armas pequeñas y ligeras, etc., factores que suponen un incremento de la violencia y del poder destructivo del conflicto (pp. 31 y ss.).

En el contexto de estos conflictos internos se analizan también las manifestaciones principales, los desencadenantes y las causas de las llamadas «emergencias políticas complejas», término acuñado a finales de los años ochenta por la ONU para aludir a conflictos con multiplicidad de causas, impacto omnicompreensivo y un fuerte efecto destructivo y desestructurador (p. 34).

También se dedica una especial atención a la economía política de guerra o «comercio del conflicto», como uno de los rasgos más característicos de los problemas en los Estados fallidos. Se trata de «un sistema económico alternativo en el que la producción y distribución de bienes dependerían de la coerción y de la ausencia de imperio de la ley» (p. 36). Dentro de esta economía política de guerra de los Estados frágiles, se produciría la que denomina «privatización (o fragmentación) de la seguridad»; es decir, la imposibilidad de las instituciones gubernamentales ya no de garantizar, sino de supervisar la seguridad (pp. 37-40).

Siguiendo una estructura lógica en su desarrollo, en el segundo capítulo la autora plantea las implicaciones internacionales de la disolución interna que se produce en un Estado fallido. Para ello desarrolla –siguiendo a Susan Woodward– las cuatro dimensiones que en este tipo de Estados se ven afectadas: la humanitaria, los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad.

En el análisis de la primera dimensión, se examinan las principales manifestaciones de la denominada «euforia humanitaria» que trajo consigo el final de la Guerra Fría, como respuesta a las catástrofes provocadas por los conflictos armados internos. Es decir, el creciente interés por el Derecho Internacional humanitario, el incremento de la acción humanitaria y la puesta en marcha de la segunda generación de operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Junto a esto, y como contrapunto, se aborda también el resurgimiento del debate sobre la legitimidad de la intervención humanitaria, prestando especial atención al Informe sobre «La responsabilidad de proteger» (elaborado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados) y a la nueva perspectiva que este Informe ha introducido.

Para el examen de la relación entre desarrollo y Estados frágiles, la autora analiza el enfoque de la gobernanza con vistas a la promoción del desarrollo, mantenido por las instituciones financieras internacionales y los principales países donantes desde mediados de la década de los noventa, frente al modelo liberal de Estado mínimo. Destaca las implicaciones de este cambio de perspectiva y la «radicalización de la política de desarrollo», que supone como consecuencia de la estrecha relación entre inseguridad, inestabilidad y subdesarrollo, lo que exige un serio compromiso con la resolución de conflictos para evitar guerras futuras (p. 80). En consecuencia, quedaría demostrada la existencia de una conexión circular entre fracaso del Estado (grandes deficiencias en materia de buen gobierno y frecuentes conflictos) y realidad del subdesarrollo. No obstante, la autora subraya citando a Duffield que la

constatación de este círculo vicioso no nos debe llevar a olvidar las causalidades múltiples y, en particular, la existencia de desigualdades dentro del sistema mundial que estarían en el origen del subdesarrollo y también del fracaso del Estado.

E. Fernández no obvia aquí la controvertida discusión sobre los efectos de los Estados fallidos para la paz y seguridad internacionales. Para ello describe la evolución de este debate desde la década de los noventa, prestando especial atención al punto de inflexión que supusieron los atentados del 11 de septiembre de 2001. Reitera a este respecto la errónea consideración de los Estados frágiles como una amenaza para la seguridad internacional; señala la tendencia a confundir Estados fallidos y *rogue States* (estados canallas) y, lo que es más grave, el peligro de reducir la seguridad colectiva a la seguridad de los países ricos.

La autora, al mismo tiempo que sostiene la gravedad del problema que suponen los Estados en crisis por sus devastadoras consecuencias para la seguridad humana de las poblaciones, profundiza en la necesidad de tener presentes, y de hacer frente a los riesgos que comporta la noción de Estado fallido y su utilización ideológica, objeciones derivadas del uso impreciso de la noción de fracaso del Estado, de la actitud fatalista que considera las circunstancias de los Estados fallidos como situaciones de fracaso inevitable e irrecuperable, del mantenimiento de los presupuestos básicos del colonialismo (inferioridad de los pueblos del Tercer Mundo), del carácter etnocéntrico del concepto de Estado fallido, de la utilización de esta noción para legitimar el imperialismo y del énfasis en la seguridad del Norte como único objetivo de la estabilización de los Estados frágiles (pp. 89-92).

A continuación, aborda el desafío de identificar las causas que explican la aparición de los Estados fallidos y su proliferación, como prerequisite para poder luchar contra este fenómeno. Analiza el debate existente entre los que atribuyen el proceso de desintegración del Estado a factores internos («nacionalismo explicativo», según la denominación de Pogge) y aquellos que lo consideran como un resultado de factores externos o internacionales. Dentro del primer grupo, diferencia a los que explican el fracaso del Estado a partir del «nuevo barbarismo» —ligado a las posiciones conservadoras partidarias del aislacionismo y a los choques entre grupos étnicos, culturales y religiosos distintos—, y a los que consideran el fracaso como una consecuencia de la incompetencia, la corrupción, la tiranía de los gobiernos, las instituciones sociales y la cultura.

Examinando críticamente cada una de las posiciones y sus argumentos, la autora entiende que la explicación más plausible del fenómeno no puede obviar la interacción entre los factores internacionales y las dinámicas internas. En efecto, la explicación del deficiente proceso de construcción estatal no puede olvidar como causa primaria la herencia del colonialismo, que creó fronteras artificiales y estructuras administrativas extremadamente débiles. De igual modo, debe considerarse la «construcción extrovertida» de los Estados poscoloniales, basada en la dependencia económica del exterior durante la Guerra Fría, fomentada por el clientelismo del mundo bipolar y el modelo de desarrollo impuesto por Occidente para los países del Tercer Mundo. También debe destacarse el impacto negativo de los planes de ajuste estructural y de las políticas económicas neoliberales, que, a partir de los años ochenta, «impusieron el desmantelamiento estatal, la apertura externa y la desregula-

ción» (p. 114) y que supusieron un empeoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones y un mayor debilitamiento de los Estados afectados, todo ello agravado por la creciente marginalidad económica del Sur.

No menor ha sido el impacto de la globalización desenfundada, desde la década de los noventa, que contribuye al mantenimiento (e incluso a la agudización) de la pobreza extrema, de las desigualdades globales y de la inseguridad económica, y que potencia el debilitamiento de los Estados frágiles. Sin olvidar, como factor esencial que contribuye al proceso de desintegración de un Estado, el fenómeno denominado la «maldición de los recursos naturales», debido a los desmesurados intereses económicos que suscitan, la paralización del desarrollo económico que provocan y la corrupción, la inestabilidad, los conflictos (e incluso las guerras) que generan, todo ello agravado por la complicidad de actores externos.

Para concluir su singladura, la autora dedica el cuarto y último capítulo a realizar un pormenorizado análisis sobre las medidas políticas que cabría adoptar para afrontar y reconducir la situación de los Estados en crisis. Asume, pues, una posición optimista, sosteniendo que el proceso de desintegración de un Estado no es algo inevitable e irreversible, sino que la reconstrucción del Estado es posible si se ponen en marcha las acciones necesarias y oportunas. En este último capítulo, E. Fernández ofrece su respuesta y su posición frente a la disyuntiva planteada en el título de su monografía: de entrada, debemos optar por la noción reconducible de *Estados en crisis*, frente a la irrevocabilidad del concepto de *Estados fallidos*.

En contra de aquellos que abogan por la desaparición y superación del Estado, la autora defiende la necesidad de su existencia. Teniendo en cuenta el papel esencial de los Estados como garantes de la seguridad (física y humana) de sus poblaciones, propone dos tipos de medidas a adoptar en los supuestos de crisis del Estado: *acciones preventivas* para evitar su derrumbamiento y *acciones de reconstrucción*, con el fin de «restaurar sus instituciones, su capacidad, su legitimidad y también su cohesión social» (p. 124).

Así, frente a las intervenciones internacionales de carácter coercitivo, que deberían limitarse a casos extremos de emergencia y, como último recurso, se destaca la importancia de la *prevención*, clarificando su concepto y analizando las distintas clases de medidas en esta línea: acciones de prevención operativa (destinadas a incidir sobre las causas directas); medidas de prevención estructural (con el fin de actuar sobre las causas profundas) y la prevención sistémica a nivel global. Todo ello sin dejar de señalar las dificultades que dichas actividades conllevan.

En cuanto a las *acciones de reconstrucción*, la autora las distingue claramente de las medidas destinadas a la «estabilización» (que ponen el énfasis simplemente en los problemas de seguridad) y de aquellas centradas única y exclusivamente en el «desarrollo». Frente a estos dos enfoques, que perseguirían la denominada «paz liberal» y la estabilidad (sobre todo de Occidente), E. Fernández aboga por la reconstrucción del Estado «en toda la plenitud de sus implicaciones, como un centro soberano de responsabilidad política» (p. 145). Esto implicaría: reconstruir la capacidad institucional del Estado primando la recuperación del monopolio legítimo de la fuerza; restaurar su legitimidad; afrontar la cuestión de la justicia transicional para lograr la reconciliación nacional (cuestión a la que la autora dedica un amplísimo análisis) y promover el desarrollo económico —entendido no como mero crecimiento económico, sino como «desarrollo humano orientado a la satisfacción

de las necesidades básicas y a la provisión de seguridad económica a las poblaciones» (p. 181)–. Todo ello, teniendo en cuenta el problema de la doble legitimidad (conveniencia de la participación de los actores nacionales en el proceso y no sólo de la comunidad internacional), considerando la necesidad de adoptar un enfoque integrado y de compatibilizar las perspectivas del corto y del largo plazo y sin olvidar los factores que pueden favorecer o dificultar toda reconstrucción de un Estado.

Ana JIMÉNEZ MOLINER