

EN PORTADA por Ángel Pérez González

A F R

ESTADOS FALLIDOS

UN ESTADO FALLA CUANDO

deja de ofrecer los bienes de naturaleza política que justifican su existencia, es decir, seguridad, educación, sanidad, oportunidades económicas, justicia e infraestructuras. Un Estado fallido carece de la capacidad o voluntad para ejercer sus funciones naturales.

Y son reconocibles por el grado de desorden, violencia interna, corrupción, ausencia de instituciones legítimas, tensiones intracomunitarias (políticas, étnicas, lingüísticas o religiosas), descontrol de fronteras, ineficacia administrativa y elevado nivel de pobreza; elemento este último que, de coincidir con desastres naturales o conflictos de alta intensidad, desembocan en hambrunas y escasez de medios básicos de subsistencia. En su mayor grado de intensidad el Estado fallido colapsa. Se convierte en una mera definición geográfica, donde actores locales o regionales adquieren cotas inusuales de poder. Es el caso de Somalia y Sierra Leona en la década de los noventa.

Sólo unos pocos Estados entran en esta categoría, aunque son más los que pueden calificarse como débiles, candidatos a fallar y más tarde colapsar. No existe, en todo caso, consenso sobre el número de Estados que deben ser calificados como fallidos. La OCDE o el Banco Mundial en su lista de Estados LICUS ("lower income countries under stress") priorizan el criterio de la pobreza. El índice de Estados fallidos que publica anualmente la revista "Foreign Policy" contabilizaba en 2009 veinte: Somalia, Zimbabwe, Sudán, Chad, República Democrática del Congo, Irak, Afganistán, República Centroafricana, Guinea, Pakistán, Costa de Marfil, Haití, Birmania, Kenia, Nigeria, Etiopía, Corea del Norte, Yemen, Bangladesh y Timor Oriental.

Son muchos los Estados que tienen carencias en uno o varios de los ámbitos de actividad propios de un Estado. Y esto obliga a abordar la naturaleza de los Estados fallidos atendiendo a varios hechos. Primero, no todos los Estados fallidos son iguales. Existen Estados virtuales, como Somalia y Estados de soberanía débil, pero evidente, como Kenia. Segundo, la debilidad de un

Estado no es sólo una cuestión de capacidad, también de voluntad, como demuestra el caso de Zimbabwe, arrastrado por la corrupción de Robert Mugabe, o el antiguo Zaire con Mobutu. Tercero, entre los Estados débiles y fallidos existen grados de amenaza diversos para la seguridad internacional. Sólo hay que comparar el caso de Somalia, centro de una intensa piratería, Corea del Norte, que posee armas nucleares; Nigeria, potencia regional capaz de desestabilizar su área de influencia o Birmania, origen de un intenso tráfico de drogas. Y cuarto, un Estado puede permanecer en una situación de debilidad sin llegar a fallar o colapsar, como han demostrado los casos de Sri Lanka, Colombia e Indonesia. En Ceilán y Colombia el Estado fue capaz, perdiendo el control de hasta el 20% del territorio, de ofrecer servicios públicos básicos y obtener niveles de crecimiento económico aceptables. Indonesia, a pesar de enfrentarse a rebeliones separatistas en Aceh e Irian Jaya, y tensiones religiosas permanentes (Ambon, Timor), ha sido capaz de proyectar su autoridad y mantener la cohesión del país.

El Estado fallido se percibe como



Una mujer y su hijo el 24 de marzo de 2010, en Makombo, uno de los pueblos de la República Democrática del Congo que fue atacado el año pasado por los rebeldes armados de la banda autodenominada Ejército de Resistencia del Señor.

un riesgo desde los años ochenta. Fue la Administración Reagan la primera que en EEUU dio carta de naturaleza a esta amenaza, al incluirla, no sin polémica, en la estrategia de seguridad nacional. Los demás Estados, en particular aquellos con intereses estratégicos globales, siguieron este camino; o al menos lo incluyeron, como España en la Directiva de Seguridad de 2008, entre los elementos de riesgo. Reconocer el vínculo entre Estados fallidos y determinados problemas de seguridad ha influido en la asignación de recursos y el establecimiento de

prioridades en las políticas de defensa occidentales. Y este hecho justifica la atención que merecen el terrorismo, la proliferación de armas, el crimen organizado, la transmisión de enfermedades, la seguridad energética y la inestabilidad regional.

TERRORISMO

La idea de que un Estado fallido ofrece un santuario y un centro de reclutamiento a grupos terroristas es real. Sudán, Somalia, Argelia o Afganistán han sido emisores habituales de terroristas. Esto ha sido particularmente cierto con Al Qaeda. Esta or-

ganización ha utilizado Afganistán, Sudán y Somalia como santuarios; ha atacado intereses norteamericanos en Tanzania y Yemen, ha encontrado financiación en la piratería o en el mercado ilegal de diamantes; y ha conseguido instalarse en Mauritania y Mali. África, por tanto, se ha convertido en un objeto habitual de preocupación. Sin embargo, este vínculo entre Estados fallidos y terrorismo no siempre es tan evidente. Es necesario reconocer que la debilidad de los Estados no explica por sí sola la actividad terrorista que existe en el mundo islámico. De

igual modo no toda acción terrorista que se desarrolla en un Estado fallido es necesariamente terrorismo trasnacional, como demuestra el caso de las Farc en Colombia o los Tigres Tamiles en Sri Lanka. Por último, los grupos terroristas necesitan Estados débiles, mejor que fallidos, e incapaces de ofrecerles condiciones tecnológicas para desarrollar su actividad criminal; y ambientes sociales en los que pasar desapercibidos, algo que puede hacerse incluso en áreas urbanas de Europa y EEUU. Los terroristas no sólo requieren Estados incapaces, a menudo prefieren Estados con poca voluntad de combatirlos, como Pakistán, Irán, Venezuela o Arabia Saudí.

PROLIFERACIÓN

Un Estado débil puede encontrarse con problemas para gestionar sus arsenales de armas convencionales, nucleares o biológicas. Los casos más evidentes son los de Pakistán y Corea del Norte. No sólo hay que preocuparse del control del arsenal existente, también hay que compu-

CRIMEN ORGANIZADO

Los Estados fallidos son refugios para grupos criminales dedicados al tráfico de drogas, armas o seres humanos. La relación de este tipo de delincuencia con un Estado débil o fallido es casi parasitaria. Una vez asentados en el Estado controlan, mediante amenazas o extorsión a los cargos públicos, o sustituyen las instituciones de poder sin llegar a destruirlas. Este tipo de organizaciones reducen la capacidad, ya de por sí limitada, del Estado fallido para ejercer sus competencias. En ocasiones, si este último reacciona, se produce una colusión entre los grupos criminales y los grupos rebeldes que combaten al Estado fallido o lo sustituyen en el espacio no controlado por el Estado. El caso de las Farc en Colombia, por ejemplo. Ahora bien, este vínculo entre Estado débil, fallido o en colapso y crimen organizado es más una consecuencia que una causa de la debilidad estatal. Los grupos criminales necesitan obtener beneficios, y para ello requieren mecanismos tecnológicos y bancarios

les para el desarrollo de pandemias. Temores que tienen antecedentes cercanos en la gripe aviar y la gripe porcina. Desde los años setenta han aparecido más de 40 enfermedades total o parcialmente desconocidas, incluyendo el SIDA, el virus ébola o las gripes de transmisión animal; sin contar con la expansión de enfermedades, tradicionalmente localizadas, como la malaria, tuberculosis, tifus o el cólera. Careciendo los Estados fallidos de medios para detectar, controlar y combatir estas enfermedades, es necesario que se valore adecuadamente este factor entre los que debilitan las posibilidades materiales de un Estado fallido para ejercer sus funciones, como sucede con el SIDA en algunos países africanos.

SEGURIDAD ENERGÉTICA

El incremento del precio del petróleo en 2007 y 2008, además de constituir una de las causas de la crisis económica, puso de relieve la volatilidad de ese mercado y la alta dependencia que todas las economías occidentales o en crecimiento, como China o India, tenían de este recurso. Esta situación devolvió la seguridad de los suministros energéticos al centro de un debate que, en realidad, nunca ha dejado de existir desde la crisis de 1973. Las crisis petroleras recientes deben enmarcarse, sin embargo, en un contexto más inestable que el de décadas pasadas. La dependencia de los Estados occidentales de reservas situadas en Estados débiles y fallidos ha aumentado, en medio de una demanda creciente y una oferta cada vez más limitada en cantidad, precio y calidad. Algunos de los Estados productores de referencia son hoy más inestables que hace diez o quince años, como es el caso de Irak



FOTO: REUTERS / OMAR Faisal

Mujeres somalíes desplazadas compiten por la ayuda alimentaria en un centro de distribución de socorro en el sur de Mogadiscio, el 16 de marzo de 2010.

o Venezuela. Las nuevas reservas se concentran en zonas problemáticas como la región del Golfo de Guinea o las repúblicas centroasiáticas y Rusia. Y esta dependencia se incrementará en los próximos años. En 2015 los EEUU estarán importando el 68% del petróleo que su economía necesita, proporción aun mayor en Europa y en particular en España, cuya dependencia energética está entre las más altas, y menos soportables en términos estratégicos, del mundo occidental. No menos grave es la situación de las rutas de abastecimiento o la seguridad de oleoductos y gaseoductos, que a menudo atraviesan Estados con pocos medios o escasa voluntad de protegerlos.

INESTABILIDAD

Por último, los Estados fallidos contagian a sus Estados vecinos con mecanismos tan involuntarios como inevitables. Un Estado fallido genera grandes cantidades de refugiados, acompañados de activistas que utilizan el Estado vecino como base de operaciones y pueden, de hecho, generar crisis internas irreparables en el Estado de acogida. El caso del Líbano tras el asentamiento de refugiados palestinos es un excelente ejemplo.

Los Estados fallidos, por tanto, exportan sus conflictos, sus refugiados, sus grupos terroristas y otros elementos que les son connaturales, desde la corrupción hasta el tráfico de armas. El modelo de referencia fue el de Liberia en la década de los noventa, cuyo conflicto interno se extendió a Sierra Leona, Guinea y Costa de Marfil. Si el Estado vecino es también un Estado débil o fallido, la transmisión de inestabilidad refuerza los patrones de deterioro, como sucedió en la región de los Grandes Lagos.

UNA ESTRATEGIA POSIBLE

Una estrategia coherente para afrontar la crisis de estos Estados requiere combinar tres elementos. Acumulación de información: no todos los Estados fallidos son iguales y, por tanto, no representan una amenaza de similar intensidad; una correcta combinación de los instrumentos de acción exterior del Estado (diplomacia, proyección militar y ayuda al desarrollo) y una estructura internacional capaz de coordinar esfuerzos que, de otro modo, son inabordables por un solo Estado. En los tres ámbitos existen carencias notables, más abultadas en el caso de potencias con escasa vo-

luntad de abordar seriamente este problema, entre ellas España.

Acumulada la información, coordinada la acción exterior del Estado y movilizados los recursos internacionales es posible adoptar dos políticas en función del estadio de deterioro del país afectado. Una preventiva, a saber, reforzar el Estado débil para evitar su fallo y posible colapso. Y otra constructiva, es decir, intervenir sobre el terreno una vez que el fallo o el colapso son inevitables. La segunda es más cara, violenta y larga que la primera, como han demostrado los casos de Somalia y Afganistán. Prevenir constituye, por tanto, una opción prudente y ambiciosa; debe incluir el apoyo a toda práctica de buen gobierno y, por consiguiente, la crítica de todo liderazgo objetivamente peligroso para la paz y estabilidad del Estado en cuestión, algo que no siempre es fácil de ejecutar.

Tanto si se opta por prevenir como por reconstruir, es conveniente no olvidar a la población y las estructuras políticas locales. En caso contrario se corre el riesgo de gastar dinero y sacrificar vidas apoyando gobiernos formales muy cómodos para la comunidad internacional, pero muy poco viables; hecho especialmente evidente cuando el Estado fallido contiene divisiones étnicas, religiosas o geográficas. Compárese a este respecto el éxito en Irak frente al fracaso en Somalia, país donde las pocas estructuras de poder local o regional que han demostrado cierta eficacia carecen, sencillamente, de reconocimiento internacional, como es el caso de Somaliland. ■

Hay diferentes Estados fallidos; existen los virtuales, como Somalia, y los de soberanía débil pero evidente, como Kenia

tar como un riesgo la transferencia de conocimiento y tecnología; algo que es igualmente grave en el caso de las armas biológicas. Y aunque suele atraer menos atención, la proliferación de armas convencionales constituye un factor de riesgo que refuerza las dificultades del Estado para mantener el control de la seguridad y contener los índices de criminalidad.

suficientemente complejos. Estados con suficiente estructura, como Nigeria, incluso sólidos, como Sudáfrica, atraen tanto o más la atención de estas organizaciones que los Estados con grandes vacíos de poder.

SEGURIDAD SANITARIA

Suele prestarse menos atención a este aspecto de la seguridad. Los Estados fallidos ofrecen condiciones idea-