

¿Con qué herramientas cuenta la comunidad internacional para enfrentar las amenazas que presentan los llamados “Estados fallidos”?

María Lafage

Licenciatura en Estudios Internacionales

Universidad Torcuato Di Tella

Junio 2006

Tutor: Jorge Battaglino

Abstract

Este trabajo se propone responder qué puede hacer la comunidad internacional ante el problema que presentan los llamados “Estados fallidos”.

En primer lugar, se plantea que las principales amenazas a la seguridad internacional provienen de los “Estados fallidos”. Se explica por qué afectan principalmente a sus propios ciudadanos, pero también a los Estados vecinos y a los países más poderosos.

Luego, se construye un debate robusto acerca de los posibles cursos de acción que podría tomar la comunidad internacional frente a la amenaza que presentan los Estados débiles: intervenir o no intervenir. Los argumentos que consideran que la comunidad internacional debiera llevar a cabo determinadas acciones frente a los Estados fallidos son variados; y del otro lado el debate, donde se sostiene que la intervención es necesaria, no es menos plural.

De cualquier manera, no es posible negar que los Estados fallidos sean una amenaza a la seguridad internacional. Por lo tanto, existe la necesidad de buscar soluciones para evitar el fracaso de un Estado. Es por eso que hay varias herramientas para intentar fortalecer el Estado.

De esta forma, primero se mencionarán las herramientas que utiliza la comunidad internacional en la actualidad, y luego se nombrarán las propuestas de la academia para que la comunidad internacional pueda responder al problema que presentan los Estados fallidos.

Dentro del primer sector se incluirán los mecanismos de asistencia económica y de fortalecimiento institucional. Luego, se analizará en detalle las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la ONU y sus deficiencias. En el segundo sector, primero se incluirán las propuestas de la comunidad académica para no violar la soberanía; y luego, las que sí violarían la soberanía: se describirá en detalle la posibilidad de regresar al sistema de fideicomisos de la ONU, y finalmente se explicarán las estrategias de construcción internacional del Estado, seguida de la propuesta sobre imperialismo voluntario y las sugerencias sobre soberanía compartida y fideicomiso de facto.

Índice

Capítulo I: Estado de la cuestión	
1.1 ¿Cómo debe ser el Estado?	4
1.1.1 <i>Teorías sobre el Estado</i>	
1.1.2 <i>Reconocimiento de los Estados</i>	
1.2 ¿Qué son los Estados Fallidos?	7
1.2.1 <i>Características de los Estados fallidos</i>	
1.2.2 <i>Causas del fracaso</i>	
1.2.3 <i>Las nuevas guerras</i>	
1.3 ¿Por qué son una amenaza a la comunidad internacional?	12
1.3.1 <i>Repercusiones de los Estados fallidos para la seguridad internacional</i>	
1.3.2 <i>Peligros que proyectan los Estados fallidos</i>	
1.3.3 <i>Riesgos de un efecto contagio</i>	
1.4 Conclusiones parciales I	15
Capítulo II: El debate sobre las intervenciones	
2.1 Argumentos en contra de una intervención	17
2.1.1 <i>Elementos de la soberanía convencional</i>	
2.1.2 <i>Fundamentos del derecho internacional y la visión pluralista</i>	
2.1.3 <i>Recomendaciones de la teoría realista</i>	
2.1.4 <i>Dilema para los líderes</i>	
2.1.5 <i>Otras razones para no intervenir</i>	
2.2 Argumentos a favor de una intervención	25
2.2.1 <i>Responsabilidad de los Estados poderosos</i>	
2.2.2 <i>Impacto de las crisis humanitarias en los Estados poderosos</i>	
2.2.3 <i>Rol de los derechos humanos en la violación de la soberanía</i>	
2.2.4 <i>Antecedentes de gobierno internacional en Estados fracasados</i>	
2.3 Conclusiones parciales II	30
Capítulo III: Mecanismos de acción para la comunidad internacional	
3.1 Herramientas de la actualidad	33
3.1.1 <i>Asistencia económica y fortalecimiento de las instituciones</i>	
3.1.2 <i>Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la ONU</i>	
3.1.2.1 <i>Características, historia y evolución de las OMP</i>	
3.1.2.2 <i>Deficiencias de las OMP (problemas de neutralidad y mecanismos de rendición de cuentas, los vínculos entre los órganos de la ONU, problemas de abastecimiento de tropas, crisis presupuestaria, problemas de coordinación, retirada de las fuerzas internacionales)</i>	
3.2 Propuestas de la comunidad académica	46
3.2.1 <i>Sin violar la soberanía</i>	
3.2.2 <i>La práctica de autodeterminación</i>	
3.2.3 <i>El regreso a los fideicomisos (historia y críticas)</i>	
3.2.4 <i>La construcción del Estado</i>	
3.2.5 <i>Imperialismo voluntario</i>	
3.2.6 <i>Soberanía compartida y fideicomisos de facto</i>	
3.3 Conclusiones parciales III	56
Conclusiones Finales	59
Bibliografía	62

Introducción

En los últimos años se ha desarrollado una nueva formulación en la agenda de seguridad. Los retos a los Estados poderosos ya no provienen únicamente de actores estatales, ni de los armamentos convencionales, sino que existen nuevas amenazas que se ven plasmadas en la ‘Nueva Agenda de Seguridad’. Uno de los temas principales es el de los denominados “Estados débiles”. Éstos Estados proyectan peligros que son una amenaza tanto para sus propios ciudadanos¹ como para otros países.

Es necesario distinguir a los Estados con problemas internos de los Estados débiles o fallidos. Los Estados con problemas internos, son capaces de controlar su territorio y de brindar los servicios básicos -seguridad, educación y salud- a sus ciudadanos; mientras que los Estados débiles, no logran contener sus conflictos internos como consecuencia de su debilidad institucional.

Es difícil definir qué son exactamente los Estados débiles; sin embargo, la mayoría de los autores identifican en estos países estructuras institucionales débiles, deficientes o incompetentes. Por lo tanto, pueden derivarse situaciones tales como la incapacidad del gobierno central para imponer su autoridad de manera efectiva en todo el territorio, corrupción, filtración de problemas mediante las fronteras permeables, bajos niveles de bienestar económico, caída del PBI, y altas tasas de mortalidad infantil. Una forma de explicarlo es tener en consideración que se trata de un círculo vicioso entre la incapacidad del Estado para cumplir sus funciones y la oportunidad que esto presenta para que surjan nuevos problemas en un contexto muy cercano al vacío de autoridad. En el primer capítulo se profundizará este concepto.

Desde el fin de la Guerra Fría este tipo de situaciones se han multiplicado en distintas partes del mundo; son ejemplos Timor Oriental, Bosnia-Herzegovina, Somalia, Afganistán, Angola, Burundi, República Democrática del Congo, Liberia, Sierra Leona, Sudán, Costa de Marfil y Haití, entre otros.

Estas situaciones son de por sí problemáticas para las personas que habitan esos países, pero además, debido a las posibilidades de un efecto contagio, las consecuencias también

¹ Los defensores de la “seguridad humana” consideran que no basta con proteger al Estado para proteger al ser humano, sino que es necesario también incorporar resguardos que lo protejan de abusos por parte del Estado. Este concepto pasó a ser muy debatido en los últimos años.

pueden ser nefastas para los Estados vecinos. Asimismo, pueden ser una amenaza a la seguridad de los países más desarrollados, cuando funcionan como caldo de cultivo para el crecimiento del crimen organizado (en especial contrabando, tráfico de armas y de drogas) y de organizaciones terroristas. Los Estados débiles son, por lo tanto, una amenaza a la seguridad humana y también a la seguridad internacional.

Ante este círculo vicioso, los Estados débiles no son capaces de solucionar sus problemas internos por sí solos (aunque algunos autores sostienen que es por falta de voluntad y no por incapacidad); y por lo tanto, muchas veces es necesaria la asistencia internacional para lidiar con la amenaza que representan.

Este trabajo se propone responder qué puede hacer la comunidad internacional ante el problema que presentan los Estados fallidos.

Es necesario aclarar que se considerarán como sinónimos los términos “actuar” e “intervenir” para simplificar las comparaciones del análisis. Igualmente, es preciso explicar que los términos “comunidad internacional”, “sociedad internacional” o “sociedad de Estados” se aplican a la situación en la que un grupo de Estados, conscientes de compartir valores e intereses comunes, deciden regir las relaciones entre ellos bajo las mismas reglas y se someten a instituciones comunes².

En primer lugar se describirán brevemente las principales teorías sobre cómo debe ser el Estado para luego facilitar la comprensión de lo que constituye un Estado fallido. Se mencionará literatura contractual, sobre la fortaleza de los Estados, las relaciones internacionales y las instituciones; del mismo modo, se incluirá una explicación sobre el reconocimiento de los Estados.

A continuación se definirán qué son los llamados “Estados fallidos”. Para esto, se enumerarán las diferentes características que se le atribuyen; se evaluarán las razones del fracaso del Estado, es decir, las causas y condiciones que llevan al debilitamiento crónico de las instituciones estatales y por último, se presentarán varios argumentos que dan cuenta de la amenaza que representan los Estados fallidos para la seguridad internacional. Dentro de los más importantes, la literatura académica incluye los peligros que proyectan estos Estados, los inconvenientes de que un efecto contagio afecte a toda una región, y las consecuencias devastadoras de las amenazas a la seguridad humana.

Partiendo de la premisa de que los Estados fallidos son una amenaza para la seguridad internacional, se planteará el debate existente en la comunidad académica sobre la necesidad de que la comunidad internacional actúe al respecto. En primer lugar, se presentarán los

² Hedley Bull, *The Nature of Order in World Politics*, Capítulo 1

argumentos que sugieren no intervenir. Este tipo de razonamiento incluye las normas del derecho internacional (igualdad soberana entre los Estados y no intervención en los asuntos internos de otro Estado) y también aquellos que consideran que las intervenciones interrumpen el desarrollo político natural de los Estados débiles³. En segundo lugar, se enumerarán los argumentos que consideran que la comunidad internacional debe actuar. Estos juicios incluyen las presiones de la opinión pública sobre los líderes de los países más desarrollados para intervenir ante una crisis humanitaria y la responsabilidad especial que les compete a los Estados poderosos. Finalmente, se profundizará en las diferentes recomendaciones de acción de la academia para que la comunidad internacional actúe.

Es preciso señalar que más allá de la existencia de diferentes formas de intervención, la elección de una herramienta adecuada depende del nivel de necesidad que tenga el Estado en el cual se interviene. Para los casos con una dificultad menor, se pueden emplear instrumentos más simples, mientras que para los casos con mayores problemáticas se han diseñado intervenciones más intensivas (en cantidad de instrumentos, profundidad de los mismos, y tiempo de duración de la intervención). De esta forma, primero se mencionarán las herramientas actuales que utiliza la comunidad internacional y luego se nombrarán las alternativas que la academia ha propuesto para que la comunidad internacional pueda responder al problema que presentan los Estados fallidos.

Dentro del primer sector se incluirán los mecanismos de asistencia económica, seguido del fortalecimiento institucional. Luego, se analizará en detalle las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la ONU y sus problemas. En el segundo sector se incluirán las propuestas de no reconocer a los Estados fallidos. Seguidamente, se mencionarán las sugerencias para no violar la soberanía; se describirá en detalle la posibilidad de regresar al sistema de fideicomisos de la ONU y finalmente, se explicarán las estrategias de construcción internacional de la nación, seguida de la propuesta sobre el imperialismo voluntario y de las sugerencias sobre soberanía compartida y fideicomiso de facto.

³ Teoría Crítica de la Raza (*Theory of the Critical Race*)

Capítulo 1: Estado de la cuestión

1.1 ¿Cómo debe ser el Estado?

Antes de intentar comprender qué son los Estados fallidos, es conveniente recordar cómo debe ser el Estado. Para esto se analizarán las consideraciones de la literatura convencional sobre relaciones internacionales, sobre teoría contractual, y la teoría sobre las instituciones. Luego, se explicará el mecanismo de reconocimiento de los Estados. A continuación, se definirá qué son los Estados débiles, describiendo sus características y las causas del fracaso. Por último, se presentarán las justificaciones que sostienen que los Estados fallidos son una amenaza para la seguridad internacional, considerando los peligros que proyectan y los riesgos de un efecto contagio.

1.1.1 Teorías sobre el Estado

La literatura convencional sobre relaciones internacionales caracteriza a los Estados en términos de poder, es decir, según su capacidad para alcanzar y defender sus propósitos ya sea por medio de la persuasión o de la coerción y, de ser necesario, la capacidad de derrotar a sus adversarios en una guerra. Por lo tanto, hay una fuerte correlación entre el poder de un Estado y la disponibilidad de sus recursos militares.

Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX la guerra no ha sido una actividad predominante entre los grandes poderes; sino que la guerra ocurre entre y dentro de Estados débiles. Entonces, para nuestro propósito analítico, la fortaleza del Estado no se mide en términos militares, sino que se mide por la capacidad del Estado para comandar lealtad –el derecho para gobernar-, para extraer los recursos necesarios para proveer servicios, para mantener el elemento esencial de la soberanía: un monopolio sobre el uso de la fuerza legítimo dentro de un límite territorial definido, y a operar dentro del contexto de una comunidad política basada en el consenso⁴.

Las bases físicas del Estado incluyen el territorio definido, la población, los recursos y las riquezas. La literatura sobre la fortaleza de los Estados enfatiza la capacidad instrumentales de la estatalidad, tales como el grado de institucionalización, las capacidades para la extracción de los excedentes, la distribución de servicios, etc.

⁴ Kalevi Holsti, *The State, War, and the State of War* (Cambridge Studies in International Relations, 1996), pág 82-87

La crítica de Holsti es que las concepciones instrumentales de la fortaleza del Estado no consideran dos aspectos críticos de la legitimidad: el principio sobre el cual se basa el “derecho para gobernar”, y las bases intelectuales y emocionales de la comunidad política (esto es, la aprobación de la población sobre la cual se ejerce el gobierno). Para simplificar, las llama, respectivamente, legitimidad *vertical* y legitimidad *horizontal*. La primera se encarga de la autoridad, el consentimiento y la lealtad a las ideas del Estado y sus instituciones; la segunda se encarga de la definición y el rol político de la comunidad.

Al igual que Holsti, Buzan⁵ sugiere que el Estado contiene tres componentes interconectados: (1) la idea del Estado; (2) las bases físicas del Estado; y (3) la expresión institucional del Estado. La idea del Estado representa la historia, tradición, cultura, nacionalidad e ideología. De alguna forma, son las ideas que distinguen a las comunidades políticas entre sí.

Buzan considera que existe un defasaje entre la comunidad política y la soberanía territorial que desencadena una tensión social, la cual puede llegar a desembocar en una guerra interna, en algunos casos. Cuando la idea del Estado no logra alcanzar un consenso o la suficiente lealtad dentro de la población, las instituciones políticas (y tal vez incluso la base territorial del Estado) serán más débiles que en aquellos países en los que sí existe tal consenso.

Por lo tanto, Buzan sugiere que los tres elementos del Estado están interconectados y son necesarios para mantener su cohesión y sostener sus funciones básicas. El autor explica que un Estado puede existir puramente como idea (por ejemplo, entre los kurdos y también entre los palestinos), pero no es un actor internacionalmente reconocido a menos que tenga un territorio definido e instituciones de gobierno capaces de ejercer la autoridad sobre ese territorio. De la misma manera, puede existir un Estado territorial, pero deja de funcionar en ausencia de instituciones que alcancen lealtad y autoridad. Entonces, un territorio sin instituciones ni idea, no es un Estado.

Buzan concluye que los Estados donde los tres componentes estén bien articulados - interconectados de manera tal que se sostienen y soportan mutuamente- serán Estados más fuertes que aquellos que no cuenten con estas características.

Según la literatura de la teoría contractual, la creación del Estado se explica con una representación en la cual los miembros de una sociedad acuerdan por voluntad propia someterse a determinadas normas e instituciones. Pero Holsti señala que las metáforas contractuales no son apropiadas para comprender el proceso de creación del Estado después de 1945 porque se basan

⁵ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, London: Harvester Wheatsheaf (1991), Capítulo 2

en dos supuestos incorrectos: primero, no se define quienes son los miembros de la comunidad; segundo, en el acto de la creación del Estado solo participan los miembros de la comunidad (los miembros de otras comunidades –representantes de Estados extranjeros- no tienen participación). Pero, en realidad, en los Estados creados después de 1945, no se puede tomar por supuesto quienes son los miembros de la comunidad. Ese es justamente el aspecto más problemático de todos los nuevos Estados, porque la mayoría de ellos no contienen a una sola comunidad sino a muchas. Además, las comunidades extranjeras, bajo la forma de las potencias metropolitanas y de las Naciones Unidas, y jugaron un rol muy significativo a la hora de sentar las bases de estos nuevos Estados.

Para profundizar este argumento, Holsti agrega que las colonias no se crearon para que se convirtieran en democracias participativas. Por ejemplo, el legado administrativo: las decisiones fundamentales se tomaban en las capitales metropolitanas y cualquier tipo de resistencia se controlaba con la fuerza. Otros legados incluyen las estructuras burocráticas, cuyo personal estaba entrenado para gobernar de arriba hacia abajo, y no tener que responder a las expectativas y los intereses locales. Por último, el colonialismo dejó unas fuerzas militares y policíacas muy organizadas; instrumentos para la coerción que estaban deliberadamente separados del resto de la sociedad. En general, entonces, en el gobierno colonial la relación entre el Estado y la sociedad se caracterizaba por vínculos jerárquicos de dominación de arriba hacia abajo en los que no había vínculos de representación de abajo hacia arriba; y por ende, la teoría del contrato social no sería aplicable.

Por último, la importancia de las instituciones: “un conjunto de reglas de comportamiento humano que gobiernan y dan forma a la interacción entre las personas, en parte al ayudarlos a formar expectativas sobre lo que los otros harán”. La teoría sobre las instituciones explica que estas son fundamentales para el proceso de desarrollo, y no solamente un subproducto de la prosperidad⁶. Las instituciones toman muchas formas y a menudo incluyen la protección de los derechos de propiedad básicos, las restricciones al abuso de poder, y los mecanismos para incentivar la participación y el manejo del conflicto por medios pacíficos. En ausencia de tales instituciones, es difícil imaginar que una paz estable pueda sobrevivir; ni siquiera una inicialmente asegurada por actores extranjeros.

Las instituciones en sí son el resultado de una negociación entre los gobernantes y los electores, y esto es lo que da forma a las instituciones de gobierno. Entonces, se concluye que, para liberar a los países de los conflictos problemáticos, es necesario desarrollar un tipo

⁶ Justin Lin and Jeffrey Nugent, “Institutions and Economic Development”, in J. Behrman and T. N. Srinivasan, *Handbook of Economic Development* Vol. 3A (North-Holland, Amsterdam, 1995); en Weinstein, pagina 8

particular de institución: una constitución autoaplicada. Con esto, el Estado puede realizar un compromiso creíble para proteger los derechos de los ciudadanos y a cambio garantiza el consentimiento de los ciudadanos a ser gobernados.

1.1.2 Reconocimiento de los Estados

En el derecho internacional, el reconocimiento de los gobiernos es declaratorio y no constitutivo; por ende, la estatalidad doméstica (es decir, un nivel aceptable de condiciones civiles internas) no es una condición necesaria. En este sentido, Frost⁷ explica que en una sociedad internacional los Estados soberanos se reconocen recíprocamente y se someten mutuamente a la norma común de igualdad soberana entre los Estados y a la no intervención.

Un Estado autónomo es aquel en el que los ciudadanos son testigos de que el bienestar del Estado es fundamental para su propio bienestar. Sin embargo, para ser reconocido como autónomo, el Estado no necesita alcanzar estos requerimientos específicos.

Al igual que Peterson⁸, muchos afirman que la práctica poscolonial de reconocimiento declarativo no impuso condiciones externas sobre los gobiernos domésticos como condición de membresía para la sociedad internacional, y entonces funcionó como la garantía internacional que permitió la existencia de un número significativo de Estados insustanciales, que Jackson⁹ denomina “cuasi Estados”. Algunos de estos cuasi-Estados han fallado claramente, o colapsaron, y, por lo tanto, muchos consideran que dejan de ser “Estados” en el sentido empírico de la palabra. De esta forma, tienen una existencia internacional únicamente porque su independencia fue reconocida por la sociedad internacional y los grandes poderes.

1.2 ¿Qué son los Estados fallidos?

Ya que este trabajo va a tratarse sobre las acciones de la comunidad internacional hacia los Estados fallidos cabe preguntarse a qué nos referimos con este calificativo.

1.2.1 Características de los Estados fallidos

⁷ Mervyn Frost, “What Ought to be Done about the Condition of Status?” in C. Navari (ed.), *The Condition of States* (Philadelphia, PA: Open University Press, 1991) pp. 183-196

⁸ M.J. Peterson, *Recognition of Governments* (London: Macmillan, 1997), pp. 12, 22-26

⁹ Robert Jackson, “Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and Failed States”, Institute of International Relations, The University of British Columbia, Working Paper No. 25, November 1998, pág 3

La principal característica de los Estados fallidos es el deterioro profundo y continuo de las instituciones. No obstante, no hay una definición única sobre qué es lo que son exactamente los Estados fallidos ya que no hay dos situaciones iguales. La falta de consenso sobre la severidad y la naturaleza de los problemas específicos de los Estados fallidos también hace difícil determinar cuándo un Estado está en peligro de fracasar. Sin embargo, la mayoría de las definiciones atribuyen algunas características similares.

Generalmente, la mayoría de los autores concuerda en que los Estados fallidos son naciones que carecen de los recursos políticos para mantener el funcionamiento del gobierno¹⁰. De esta manera, el Estado fracasa cuando es incapaz de proveer a la mayoría de la población los servicios básicos sociales, económicos, legales, políticos y de seguridad.

Las características del fracaso del Estado son la lucha civil, corrupción política, colapso económico, degradación social, caos doméstico, abuso de los derechos humanos, infraestructura estatal desmenuzada y fracaso gubernamental.¹¹

William Zartman¹² considera que el Estado fracasa cuando la autoridad central -por medio de la cual se elaboran y refuerzan las leyes- es inoperante. En consecuencia, no se elaboran leyes, no se preserva el orden, y no se mantiene la cohesión social. Como se mencionaba anteriormente, el Estado deja de ser una fuente de identidad y de significado social. En esencia, el gobierno perdió sus capacidades mínimas y por lo tanto, su derecho a gobernar. Zartman agrega que el proceso se exacerba con la conjunción del fracaso del gobierno y la desintegración de la sociedad civil. A medida que el gobierno fracasa, la totalidad no puede mantenerse unida, y la sociedad civil se desintegra.

Por otra parte, para ver si un país es un Estado fallido, hay que ver si su gobierno ha perdido el control de su territorio o el monopolio del uso legítimo de la fuerza. Pueden existir grandes zonas de territorio al margen de la ley. El conflicto puede estar concentrado en territorios locales que buscan la autonomía o la secesión. Sin embargo, no siempre están en clara rebelión contra las instituciones del Estado. La inestabilidad también puede consistir en luchas ocasionales, mafias del narcotráfico, o caudillos que controlan amplias zonas.¹³

Otra característica que sirve para identificar a los Estados fallidos es que, en algunos casos, la inestabilidad es más difícil de comprobar, pero también puede manifestarse en conflictos armados, hambruna, brotes de enfermedades y oleadas de refugiados.

¹⁰ James Dunnigan, "The Frustrating Permanence of Failed states", *Statey Page*, September 12, 2005.

¹¹ Tonya Langford, "Things Fall Apart: State Failure and the Politics of Intervention", *International Studies Association*, Blackwell Publishers, Malden, USA (1999).

¹² William Zartman, "Introduction: Posing the Problem of State Collapse", in William Zartman, ed., *Collapsed States: The Desintegration and Restoration of Legitimated Authority* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1995): pp.1-

11

¹³ Índice de Estados fallidos, *Foreign Policy*, Agosto-Septiembre 2005.

También es importante notar que, aunque algunos países recién salidos de situaciones de lucha u hostilidad pueden estar mejorando, existe el peligro de que retrocedan y recaigan en el conflicto.

1.2.2 Causas del fracaso de los Estados

Ante la realidad de los Estados colapsados, con peligro de fracasar o débiles, es justo preguntarse cuales son las razones del fracaso. Existe un gran debate sobre las causas.

Según el Índice de Estados fallidos¹⁴, las primeras señales de peligro de un Estado fallido son el desarrollo desigual (lo que indica un mal reparto de la riqueza en el interior del país, lo cual aumenta la pobreza y también la inestabilidad) y el aumento de la criminalización y la pérdida de legitimidad del Estado (que se produce cuando se considera que sus instituciones son corruptas, ilegales o ineficaces). En una situación así, es frecuente que la población traslade su lealtad a otros dirigentes: partidos de la oposición, caudillos, nacionalistas étnicos, personajes del clero o fuerzas rebeldes. Los factores demográficos, en especial los refugiados, las poblaciones desplazadas en el interior del país y la degradación ambiental, también están presentes, así como las violaciones constantes de los derechos humanos.

Para James Dunnigan¹⁵, la razón más común del fracaso de los Estados es una combinación de enemistades étnicas y religiosas, sumado a un liderazgo corrupto e ineficiente. Algunos regímenes carecen de una autoridad central para tomar decisiones colectivas o de la capacidad necesaria para garantizar los servicios públicos. En otros países, la población vive por completo del mercado negro, no paga impuestos, o practica la desobediencia civil a gran escala.

Jackson¹⁶ advierte que un Estado fallido no necesariamente es subdesarrollado económicamente. Hay Estados relativamente subdesarrollados que presentan condiciones tolerables de civilidad –por ejemplo, Botswana- y hay Estados que son relativamente desarrollados pero que comparativamente no tienen condiciones tolerables de civilidad –por ejemplo, algunos Estados sucesores de la ex Yugoslavia.

Kaplan¹⁷ y Hitchens¹⁸ ofrecen informes sobre la situación horrorosa de algunos Estados africanos, describiendo el colapso del gobierno ante el escandaloso avance de problemas como el vacío de ley, hambrunas, enfermedades, sobrepoblación, desertificación por deforestación, polución y guerra. Además, explican que, a medida que el control gubernamental se desintegra,

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ James Dunnigan, “The Frustrating Permanence of Failed states”, *Stategy Page*, September 12, 2005.

¹⁶ Jackson, “Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and Failed States”, página 4

¹⁷ Kaplan, “The Coming Anarchy”, *Atlantic Monthly* 273 No. 4 (February 1994).

¹⁸ Hitchens, “African Gothic”, *Vanity Fair* 57 (November 1994).

la lealtad hacia el Estado se debilita, y la noción de ciudadanía pierde significado. Como resultado, se evapora la cohesión entre Estado y sociedad, y la gente pasa a identificarse a sí misma bajo términos más laxos de etnicidad y religión. Kaplan sostiene que la degradación política, social y ambiental dispara un efecto dominó que pondrá en peligro la seguridad de todos los Estados de la región. En la sección 1.3.3 se profundizará este concepto.

Mary Kaldor¹⁹ sostiene que se establece un ciclo de desintegración en el que, la incapacidad de conservar el control físico de territorio e inspirar la adhesión popular, reduce las posibilidades de recaudar impuestos y esto debilita enormemente la base de ingresos del Estado. Además, la corrupción de los funcionarios públicos representa una sangría añadida que se lleva esas rentas.

Al explorar las causas del fracaso del Estado, Langford²⁰ señala que muchos autores acusan a los líderes del Estado de ser parias de la población o figuras de cabecera ineficientes. Estos autores afirman que la corrupción convirtió los recursos domésticos y la ayuda externa en beneficios para los líderes.

Otros, consideran que la raíz del problema es histórica, y que emana del legado del colonialismo. Johnson²¹ y Helman y Ratner²², argumentan que muchos Estados poscoloniales no estaban preparados para gobernarse solos debido a que siempre dependieron de la metrópolis, y que de allí se derivan las causas de su fracaso. Como se señaló en la sección anterior, las colonias no contaban con una estructura administrativa adecuada para manejarse autónomamente.

Por su parte, Richardson²³ y Crawford²⁴ toman una posición más crítica de la historia y de las fuerzas internacionales, y sostienen que se puede apreciar cómo los países más poderosos siempre han controlado a los países más débiles por medio de la economía internacional en general; desde el colonialismo, luego con la lucha entre grandes poderes en la Guerra Fría, y por último hoy en día con las empresas multinacionales.

Cuando el Estado funciona correctamente, ejerce el monopolio sobre la fuerza y sobre la ley; en cambio, cuando un Estado colapsa, el crimen toma el control del mismo²⁵. A medida que el Estado pierde su monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza, la ley deja de existir y es

¹⁹ Mary Kaldor, *Las Nuevas Guerras*, página 121

²⁰ Langford, "Things Fall Apart: State Failure and the Politics of Intervention", International Studies Association, Blackwell Publishers, Malden, USA (1999).

²¹ Johnson, "Colonialism is Back- And Not a Moment Too Soon", *New York Times Magazine*, April 18, 1993: pp.22,43.

²² Helman and Ratner, "Saving Failed States", *Foreign Policy* 89 No. 4 (1992-93): p.4

²³ Richardson, "Failed States, Self Determination and Preventive Diplomacy: Colonialist Nostalgia and Democratic Expectations", *Temple International and Comparative Law Journal* 10, No. 1 (1996) pag 18

²⁴ Crawford, "Imag(in)ing Africa", *Harvard International Journal of Press/Politics* 1 No. 2 (1996) pp 32-33

²⁵ Cooper *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*, London: Atlantic Books (2003)

reemplazada por la violencia privada como principio para gobernar un territorio. Estos Estados son generalmente el escenario para una serie de conflictos –inicialmente guerras civiles, y luego, guerras de todos contra todos²⁶- por el control de los recursos, ya sean minerales (las minas de rutenio en Sierra Leona o las minas de oro en Ruanda), piedras preciosas como en África central y partes de Afganistán, drogas o tráfico de personas – refugiados o prostitución.

1.2.3 Las nuevas guerras

Muchos Estados fallidos son el escenario de las “nuevas guerras”, pero para comprender mejor la dinámica de estos conflictos, es conveniente conocer cómo operan sus protagonistas. Según Mary Kaldor²⁷, el nuevo tipo de guerra se desarrolla en el contexto de las actuales luchas por el poder, que tienen causas contemporáneas y poseen rasgos diferentes de las tradicionales. No obstante, intentarán disfrazar su reivindicación del poder sobre las bases de identidades aparentemente tradicionales, como nación, tribu o religión.

Kaldor afirma que, para comprender el recrudescimiento de las identidades particularistas en la política, es necesario conocer el contexto de una disonancia cultural creciente entre los actores que participan en redes transnacionales -los cuales aprovechan los beneficios en el ámbito de las comunicaciones, gracias a la globalización- y los que están excluidos de los procesos globales y están atados a un lugar.

Para los nuevos guerreros, el método de control territorial no es conseguir el apoyo de la población, sino su desplazamiento. El objetivo es la eliminación de todos los opositores. Buscan mantener el miedo y la inseguridad y de perpetuar los odios recíprocos. De ahí la importancia de cometer atrocidades desmesuradas y espectaculares, y de involucrar al mayor número posible de personas en dichos crímenes, con el fin de instaurar la violencia contra “el otro” al cual se odia y hacer más intensas las divisiones. Las técnicas de desplazamiento de la población incluyen: (1) asesinato sistemático de los que se adhieren a otras etiquetas, como en el caso de Rwanda; (2) la limpieza étnica, es decir, la expulsión forzosa de la población, como en Bosnia-Herzegovina; (3) hacer inhabitable una zona privando a los habitantes de su modo de vida anterior, ya sea en el sentido físico –sembrando minas antipersonales o arrojando bombas contra objetivos civiles en lugares populosos-, o en el sentido económico –mediante asedios o hambrunas provocadas-, como en el caso del sur de Sudán. En definitiva, la tendencia de las nuevas guerras es evitar el combate y dirigir la mayor parte de la violencia contra los civiles. Lo que antes se consideraba

²⁶ Hobbes, *Leviatán*

²⁷ Kaldor, *Las Nuevas Guerras*, Capítulo 4: “La política de las nuevas guerras”, página 93-94

efectos secundarios indeseables e ilegítimos de las guerras convencionales, se han vuelto esenciales en la forma de lucha de las actuales.²⁸

1.3 ¿Por qué son los Estados fallidos una amenaza a la seguridad internacional?

1.3.1 Repercusiones de los Estados fallidos para la seguridad internacional

Los principales problemas y amenazas a la seguridad ya no surgen de la competencia de seguridad entre grandes potencias, sino de las consecuencias del desorden político y el mal gobierno en el Tercer Mundo.²⁹

Al hablar de los países más poderosos nos referimos a las llamadas “grandes potencias”; es decir, Estados cuyo peso (en poder militar, prestigio político, y riqueza económica) es de tal magnitud que pertenecen a un grupo muy selecto de Estados cuyas políticas y acciones pueden afectar el curso de los asuntos internacionales. Desde el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos es el único gran poder y claramente ha emergido como un *primus inter pares*. Pero en realidad probablemente hay un solo gran poder y cuatro o seis poderes menores (los otros 4 miembros permanentes del Consejo de Seguridad, más Japón y Alemania).³⁰ Así, Fearon y Laintin sugieren que el Consejo de Seguridad funciona como la aproximación más cercana a un club de grandes poderes comúnmente afectados por las externalidades negativas de los Estados fallidos.

Las consecuencias de los gobiernos fallidos o colapsados no se limitan a las sociedades directamente afectadas, sino que generan conflictos que se esparcen a través de las fronteras internacionales.³¹

Los Estados débiles o fracasados conculcan los derechos humanos, provocan desastres humanitarios, causan oleadas masivas de inmigración y atacan a sus vecinos. Pero algunos analistas afirman que lo más peligroso es que las redes de terroristas y de crimen organizado pueden operar en estos territorios. En palabras de Fukuyama:

“La gobernanza débil y las instituciones ausentes o inadecuadas en el ámbito estatal-nacional no son sólo un obstáculo para el desarrollo económico particular de los países pobres, sino que se ha convertido también en un problema central en el ámbito del conjunto del sistema

²⁸ Otros métodos de profanación son la violación y los abusos sexuales sistemáticos, y otros actos de brutalidad públicos muy visibles. Ver Mary Kaldor, *Las Nuevas Guerras*, página 128-131

²⁹ James D. Fearon y David D. Laintin, “Neotrusteeships and the Problem of Weak States”, *International Security*, Vol 28, No. 4 (Spring 2004)

³⁰ Jackson, “Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and Failed States”, pág 6

³¹ Krasner, “Sharing Sovereignty: New Institutions for collapsed and failed states”

internacional. La soberanía y el Estado-nación, piedras angulares del sistema de Westfalia, han sido erosionadas de hecho y atacadas por principio porque, con frecuencia, lo que acontece dentro de los Estados – es decir, en su gobernanza interna- influye en gran medida a otros miembros del sistema internacional.”³²

En el pasado, Estados y actores no estatales con recursos limitados no podían amenazar la seguridad de los Estados poderosos; pero ahora Estados con medios limitados pueden producir armas biológicas y químicas.³³

1.3.2 Peligros que proyectan los Estados fallidos

Para Fearon y Laintin³⁴ los grandes poderes deben preocuparse cada vez más por las consecuencias negativas que resultan de los Estados fallidos. La combinación de la revolución científica, el desorden político, el colapso económico y el enojo en el tercer mundo, producen las migraciones de refugiados, las amenazas a la salud, los capos del narcotráfico y las redes de contrabando de drogas, la disrupción en la provisión de petróleo y el riesgo catastrófico de que el terrorismo internacional utilice armas de destrucción masiva. Estas son las peligrosas exportaciones de los Estados débiles. El tráfico de drogas es difícil de controlar en casi todos los escenarios, pero es más probable que este tipo de actividades florezcan donde la soberanía doméstica es inadecuada.³⁵

Por otro lado, Cooper³⁶ argumenta que tanto la expansión del terrorismo como las armas de destrucción representan una potencial redistribución del poder fuera de las manos de los Estados avanzados industriales (y democráticos), hacia las manos de Estados más pequeños que pueden ser menos estables, o peor aún, puedan representar la redistribución de poder fuera de las manos del Estado en sí y en manos de individuos (terroristas o criminales). De esta forma, un pequeño grupo de fanáticos en posesión de una “bomba sucia” (una que desperdiga material radiactivo) o con armas biológicas podrían causar muertes a una escala sin precedentes.

1.3.3 Riesgos de un efecto contagio

³² Fukuyama, *La Construcción del Estado*, Página 139, Capítulo III

³³ Krasner, “Sharing Sovereignty”

³⁴ Fearon y Laintin, “Neotrusteeships and the Problem of Weak States”, *International Security*, Vol 28, No. 4 (Spring 2004)

³⁵ Krasner, “Sharing Sovereignty”

³⁶ Cooper, *The Breaking of Nations* (2003)

La seguridad internacional está en peligro porque los conflictos internos y el colapso de los gobiernos causan inestabilidad regional debido a que la violencia puede desbordar a través de las fronteras, y puede generar el desplazamiento de refugiados.³⁷

De esta manera, los peores peligros que pueden desparramar los Estados fallidos son las consecuencias desestabilizadoras de las guerras civiles, capaces de afectar a regiones enteras. Así, a medida que los Estados vecinos se debilitan, aumentan los incentivos regionales para la adquisición y proliferación de armas en una posible carrera armamentista.³⁸

Los problemas de una región de Estados fallidos se evidencian cuando se derrumba un Estado de gran tamaño y algunos vecinos desafortunados caen con él³⁹. Las experiencias del Congo y la antigua Yugoslavia sugieren que un derrumbe de esta dimensión puede generar conflictos locales y crisis humanitarias que crean malestar en la región. El desmoronamiento del Congo se vio precipitado, en parte, por el caos de Ruanda, y motivó la intervención militar de siete países. Este conflicto, a menudo denominado “la primera guerra mundial de África”, engendró la amenaza de la existencia de toda una región fallida.

Otro caso fue el de la desintegración de Yugoslavia, que desencadenó una huida de refugiados a Europa occidental y desestabilizó a varios países vecinos.

Pero es una característica humana que de cada experiencia se aprende algo nuevo. Es por eso que Cooper⁴⁰ sostiene que los gobiernos occidentales aprendieron tres cosas sobre el caos que representan este tipo de situaciones. Primero, aprendieron que el caos se esparce. La anarquía y el colapso de Sierra Leona contribuyó a desestabilizar Liberia, y la falta de ley en Liberia luego afectó a sus vecinos –incluso a Sierra Leona. En África central, el caos de la República Democrática del Congo está vinculado con los eventos trágicos de Ruanda y con la fragilidad de Burundi. Cuando un Estado cesa de funcionar, también sus fronteras dejan de hacerlo.

La segunda lección es que cuando un Estado colapsa, el crimen toma el control. A medida que pierde su monopolio sobre la fuerza, la ley deja de existir y es reemplazada por la violencia privada como principio para gobernar un territorio. Este hundimiento en la criminalidad es importante para los Estados desarrollados del mundo moderno y posmoderno porque el crimen también se expande. Los diamantes y las drogas (así como, en algunos casos, las víctimas de la prostitución) son enviados a mercados en el primer mundo.

³⁷ Langford, “Things Fall Apart: State Failure and the Politics of Intervention”

³⁸ Fearon y Laitin, “Neotrusteeships and the Problem of Weak States”.

³⁹ Índice de Estados fallidos

⁴⁰ Cooper, *The Breaking of Nations* (2003) página 55

La tercera lección se aprendió con el 11-S. Las circunstancias en Afganistán eran únicas. Lo que quedaba del Estado fue dominado por un régimen islámico extremista que contrató a diferentes cuerpos para realizar diferentes funciones que el Estado debía cumplir. Así, se contrató a los señores de la droga, para las finanzas; a la ONU y varias ONG, para salud y bienestar; a Osama bin Laden, para defensa.

Para Cooper, la lección es que el caos, en partes críticas del mundo, no debería dejarse pasar. “No fue la buena organización del Imperio Persa lo que provocó la caída de Roma, sino los bárbaros”.

El autor revela que hay un nuevo mundo, pero no hay un nuevo orden mundial (para usar una frase que estaba de moda a principios de los años 1990) ni tampoco hay un nuevo desorden mundial (para usar otra frase que se volvió más popular desde entonces). En cambio, hay una zona de seguridad en Europa y afuera hay una zona de peligros y caos. Lo que hace que este escenario sea particularmente difícil es que, por medio de la globalización, estas tres zonas están interconectadas. Asimismo, considera que ha transcurrido poco tiempo desde el final de la guerra Fría y que surgirán más Estados premodernos en el futuro.

1.4 Conclusiones parciales I

En este capítulo se ha afirmado que en la actualidad, las principales amenazas a la seguridad ya no surgen de la competencia de seguridad entre grandes potencias, sino que provienen del desorden político y del mal gobierno del mundo en desarrollo. Este cambio ha dado surgimiento al denominado ‘fenómeno de las zonas grises’, donde principalmente debido al carácter subnacional de las amenazas, se ha generado un gran desconcierto en cuanto a las posibles respuestas.

Los Estados fallidos se caracterizan por el deterioro de las instituciones. Sin embargo, no hay una definición única sobre qué es lo que éstos representan. La falta de consenso acerca de la naturaleza de estos problemas dificulta la determinación de una situación en la cual un Estado está en peligro de fracasar. Sin embargo, en la academia se han identificado ciertas características comunes que se presentan en los Estados fallidos, las cuales ayudan a su identificación.

Los principales problemas y amenazas a la seguridad internacional ya no surgen de la competencia de seguridad entre grandes potencias, sino de las consecuencias del desorden político y el mal gobierno en el Tercer Mundo.

No obstante, se pueden identificar ciertas características comunes, tales como la incapacidad del gobierno central para salvaguardar las condiciones civiles mínimas de paz, orden y seguridad doméstica. Además, el gobierno no logra imponer su autoridad sobre la totalidad del territorio y, a menudo, ha perdido el monopolio del uso de la fuerza.

Los Estados fallidos son una amenaza para la seguridad de sus propios ciudadanos, pero también afectan a los Estados vecinos e incluso a los países más poderosos. Las peligrosas exportaciones de los Estados fallidos son las migraciones de refugiados, las amenazas a la salud, las redes de contrabando de drogas y de armas livianas, y el riesgo catastrófico de que el terrorismo utilice armas de destrucción masiva.

Lo que genera más preocupación es que las consecuencias negativas de los gobiernos fallidos o colapsados no se limitan a las sociedades directamente afectadas, sino que generan conflictos que se esparcen a través de las fronteras internacionales. Los Estados fallidos pueden contagiar a sus vecinos, desestabilizándolos. Así, surge el peligro de que se desarrolle toda una región de Estados fallidos.

Para resumir, es menester resaltar el hecho que los Estados fallidos implican una amenaza de gran magnitud. Por ende, se construye un debate acerca de las posibles respuestas ante los problemas que presentan los Estados fallidos para la comunidad internacional: ¿es necesario actuar o sería preferible no hacerlo? ¿es conveniente intervenir?

Capítulo II: El debate sobre las intervenciones

Existe un debate alrededor de lo que implica una intervención internacional ya que, quienes se enfrentan al desafío de pensar el asunto de las intervenciones, también se encuentran con algunas complicaciones teóricas y prácticas. Debemos distinguir dos posiciones: están aquellos que recomiendan no intervenir y, aquellos que sugieren que la comunidad internacional debería actuar.

2.1 Argumentos en contra de la intervención

A pesar de que los Estados débiles y fallidos son una amenaza a la seguridad internacional, existen varios argumentos que sugieren que la comunidad internacional no debería intervenir en esos casos; entre ellos podemos mencionar las normas de soberanía del derecho internacional (en especial la de igualdad entre los Estados y la de no intervención en los asuntos internos de otro Estado), las manifestaciones de la Teoría Crítica de la Raza (*Theory of the Critical Race*) y las recomendaciones de la teoría realista.

2.1.1 Elementos de la soberanía convencional

Para comenzar a comprender los diferentes problemas superpuestos con respecto a la soberanía de los Estados fallidos, es conveniente primero comprender la evaluación de Krasner⁴¹ sobre este asunto.

Él identificó tres elementos dentro de la soberanía convencional: la soberanía internacional legal, la soberanía westfaliana/vatelliana, y la soberanía doméstica. La regla básica de la soberanía internacional legal es el reconocimiento de entidades territoriales jurídicamente independientes. Estas entidades tendrán el derecho de decidir libremente a qué acuerdos y tratados entrarán. La regla fundamental de la soberanía westfaliana/vatelliana es la no intervención en los asuntos internos de otros Estados. Cada Estado tiene derecho a determinar sus propias estructuras de autoridad doméstica. La soberanía doméstica no involucra una regla, sino que es una descripción de la naturaleza de las estructuras de autoridad doméstica y el alcance que tienen para poder controlar las actividades dentro de las fronteras del Estado. Idealmente, las estructuras de autoridad, asegurarían a la sociedad la paz, la protección de los

⁴¹ Krasner, *Soberanía: Hipocresía Organizada*

derechos humanos, mecanismos de consulta, y se basa en el imperio de la ley para compartir una concepción de justicia.

Krasner explica que en el sistema estatal soberano ideal, estos tres tipos de soberanía se sostienen mutuamente. Las autoridades reconocidas dentro de una entidad territorial regulan el comportamiento, disfrutan de la independencia de interferencia externa, y entran en relaciones contractuales (tratados) mutuamente beneficiosos con otras entidades reconocidas. Este es el mundo convencional de la política internacional en el que las relaciones interestatales son lo importante. Uno de los aspectos más impresionantes del mundo contemporáneo es el fracaso de la soberanía doméstica en Estados que todavía disfrutaban de soberanía internacional legal y westfaliana/vatelliana.

2.1.2 Fundamentos del derecho internacional y la visión pluralista

El *ius ad bellum* es un elemento esencial del concepto de soberanía y significa el derecho de todo Estado de ir a la guerra. Pero hubo un cambio radical en el derecho internacional, en especial después de la Segunda Guerra Mundial: desde entonces, se proscribió el uso de la fuerza y cualquier intervención requiere la aprobación de la ONU para ser legítima. Las intervenciones de la comunidad internacional, a través de las Resoluciones del Consejo de Seguridad, se refieren a intensos conflictos que se convirtieron en guerras, y que involucraron a la población civil y que a menudo desencadenaron violaciones masivas a los derechos humanos.

En una sociedad internacional basada en la no intervención, la buena vida doméstica es la principal responsabilidad de los gobiernos y de los ciudadanos de esos países. Es decir, si las condiciones civiles domésticas no logran construirse después de la independencia, no se puede responsabilizar a los extranjeros por cuestiones internas. Lo máximo que se puede esperar legítimamente que hagan los extranjeros es que provean generosamente cualquier tipo de asistencia moral y material que puedan –la ayuda internacional no violaría las normas de soberanía estatal existentes.

Siguiendo este argumento, cuando los países dejan de ser colonias y pasan a ser independientes, la responsabilidad legal y política de la soberanía estatal pasa del poder imperial al nuevo gobierno del Estado independiente. El nuevo gobierno independiente es de ahora en adelante responsable *por* la política doméstica y la política exterior del ex Estado colonial. Es responsable *ante* sus propios ciudadanos y *ante* otros miembros soberanos de la sociedad internacional. Los británicos se refieren a esta transferencia de la autoridad soberana y del poder como una adquisición de “gobierno responsable” (*responsible government*). Este término es útil

porque captura los problemas prácticos de la actualidad internacional.⁴² En otras palabras, los Estados fallidos son responsables por su política doméstica ante sus ciudadanos y también son responsables por su política exterior ante los miembros de la comunidad internacional. Por lo tanto, no debería tratárselos como víctimas indefensas, incapaces de responder ante sus problemas internos.

Entonces, si aceptamos esta lógica normativa pluralista y anti paternalista de la igualdad soberana entre los Estados –según la cual los Estados débiles son responsables a pesar de sus dificultades-, para identificar quién es responsable *por* los Estados fallidos, la respuesta sería: la gente que vive en los Estados fallidos es responsable, tanto sus ciudadanos como el gobierno, pero especialmente el gobierno.

Esta línea argumentativa admite que las normas sobre los derechos humanos justifican los fideicomisos para los Estados fallidos; pero sostiene que en general, las normas sobre los derechos humanos no reemplazan a las normas básicas de la no intervención. Se plantea que si los derechos humanos fuesen una norma generalmente observada –tal y como es la no intervención- viviríamos en un mundo dramáticamente diferente en el que la norma básica sería la intervención en vez de la no intervención. Entonces, la política mundial no supondría que los Estados son moralmente independientes, sino que dependerían de un marco internacional de pluralismo y solidaridad ética. Las intervenciones por causas humanitarias violan las normas fundamentales que son base del sistema internacional y están consagradas por la Carta de la ONU en los artículos 2.4 y 2.7 (no intervención y proscripción del uso de la fuerza).

Jackson⁴³ nota que la ética que subyace a la sociedad internacional poscolonial es básicamente pluralista, y que la principal preocupación es el mantenimiento del orden internacional y la soberanía de Estados independientes. Cualquiera sea el gobierno y su población (con su soberanía), la usen para bien o para mal, depende totalmente de ellos determinarlo. Esta visión pluralista convencional va asociada a la norma universal de la no intervención.

2.1.3 Recomendaciones de la teoría realista

A principios de los 90's, el caos en Somalia y el desmembramiento del Estado en Yugoslavia, generó lástima, enojo y vergüenza, pero no representó una amenaza directa a las vidas de aquéllos que habitaban en territorios más seguros y mejor organizados. Una región de

⁴² Jackson, "Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and Failed States", pág 4

⁴³ *Ibid.*

caos puede generar como subproducto enfermedades, refugiados y tráfico de armas o drogas; pero si éstas no son el tipo de amenazas a los intereses vitales, no se justifica una intervención armada occidental.⁴⁴

Además, las intervenciones humanitarias son particularmente peligrosas para los interventores porque es difícil establecer objetivos claros, saber dónde detenerse, y existe un riesgo considerable de que la misión tenga que ser expandida (*mission creep*⁴⁵). Cuando durante una intervención el aparato estatal es demasiado disfuncional como para proveer seguridad doméstica a causa de los conflictos del pasado, es altamente probable que haya que expandir la misión. Ante la debilidad del Estado los pacificadores (*peacekeepers*) necesitan fomentar la construcción del Estado para que haya algún tipo de esperanza de una salida parcialmente exitosa y sin una regresión considerable a la violencia.

En cambio, las doctrinas realistas de relaciones internacionales aconsejan no involucrarse militarmente por motivos puramente altruistas. Las intervenciones motivadas por el poder y los intereses son más sostenibles. A fin de echar luz sobre este argumento, es interesante considerar las reflexiones de Henry Kissinger:

“El abandono abrupto del concepto de soberanía (...) marca el advenimiento de un nuevo estilo de política exterior dirigido por la política doméstica y la invocación de lemas moralistas universales (...). Aquellos que se burlan de la historia obviamente no recuerdan que la doctrina legal de la soberanía nacional y el principio de la no intervención –enriquecido con la Carta de la ONU– emergieron al finalizar la devastadora Guerra de los Treinta Años. La nueva disciplina del derecho internacional buscó impedir la repetición de las depredaciones de las guerras religiosas del siglo XVII, durante las cuales pereció tal vez el cuarenta por ciento de la población de Europa central, en el nombre de visiones contrapuestas de una única verdad. Una vez que se propague la doctrina de intervención universal y las verdades en competencia luchen entre sí, nos arriesgamos a entrar en un mundo en el que, como dijo G.K. Chesterton, ‘la virtud esté desenfrenada’.”⁴⁶

De esta manera, es peligroso involucrarse en una guerra por principios, ya que es difícil desvincularse si fracasa la intervención y también es costoso mantenerla si las bajas militares aumentan.

⁴⁴ Cooper, *The Breaking of Nations* (2003) página 65-66

⁴⁵ *Mission creep* es la expansión de un proyecto más allá de sus objetivos originales, después de un éxito inicial. El término implica cierta desaprobación por el mandato de los nuevos objetivos. Generalmente se lo considera indeseable debido a lo peligroso de que cada éxito estimule un intento más ambicioso, que sólo tendrá fin cuando ocurra un fracaso catastrófico. Originalmente el término se aplicaba exclusivamente a misiones militares, pero recientemente se lo ha utilizado en diferentes campos, en especial en el crecimiento de las burocracias. La expresión se acuñó en abril de 1993 en un artículo del *Washington Post* sobre las misiones para el mantenimiento de la paz de la ONU en Somalia.

⁴⁶ Henry Kissinger: ‘Has NATO’s success heralded his own demise?’ (1999) en Cooper *The Breaking of Nations* (2003) página 60

2.1.4 Dilema para los líderes

Cooper⁴⁷ advierte que involucrarse en una zona de caos es riesgoso para los líderes políticos porque, si la intervención es prolongada puede volverse insostenible el costo económico y político ante las presiones de la opinión pública. Por lo tanto, si no es exitosa puede perjudicar la popularidad del gobierno que la ordenó. Según el autor, esa fue una de las razones por las cuales la respuesta inicial de los gobiernos occidentales ante la situación en los Balcanes, Somalia o Afganistán fue una combinación de negligencia, débiles esfuerzos por pacificar, sumado a un intento humanitario por manejar los síntomas sin controlar la enfermedad (posiblemente infecciosa).

Las graves violaciones a los derechos humanos presentan elecciones políticas desagradables para los líderes democráticos en Estados poderosos, quienes serán condenados si intervienen y también serán condenados si no lo hacen. Las crisis humanitarias, por lo tanto, ubican a los líderes de países democráticos en una situación *lose-lose*: si no intervienen y ocurre un desastre humanitario, perderán los votos de los ciudadanos a los que les importe este tipo de asuntos; por otro lado, si un líder político decide intervenir, y los costos en términos de muertes de soldados pasan al primer plano, nunca podrán demostrar con certeza el número de vidas salvadas. “Palos porque bogas, palos porque no bogas”.

2.1.5 Otras razones para no intervenir

Los argumentos de la teoría crítica de la raza⁴⁸ buscan proteger los derechos de los pueblos indígenas de la dominación y la explotación doméstica e internacional, mediante la modificación del derecho internacional hacia la autodeterminación y alejándose de la integridad territorial y la soberanía de las fronteras. La teoría crítica de la raza ayuda a distinguir las voces de los pueblos indígenas para que puedan encontrar una solución funcional para sus conflictos y su sistema de gobierno.

Dentro de esta línea de pensamiento se encuentra Herbst⁴⁹, para quien el fracaso de los Estados no es una novedad; sino que siempre hubo casos en la historia desde la creación de esa unidad política organizativa (alrededor del 1500 AD). Él destaca que la rigidez de la ONU sobre las reglas de la soberanía permitió que los analistas ignoraran la verdad evidente en los últimos

⁴⁷ Cooper *The Breaking of Nations* (2003), página 74

⁴⁸ *Theory of the Critical Race*, en Langford página 75

⁴⁹ Herbst, “Let them fail: State failure in theory and practice; implications for policy”, en *When States Fail*, Robert Rotberg (ed.) pp 302-316

50 años: los Estados tienden a fracasar. La realidad es que algunos de estos Estados en peligro de fracasar, van a fracasar sin importar cuántas intervenciones organice la comunidad internacional.

La comunidad internacional se resiste a permitir la evolución natural del ciclo de la destrucción y creación del Estado, y los cambios que son parte de la historia política. Herbst sugiere que hay que dejarlos fracasar.

Primero, plantea que el problema es el status legal del Estado-nación soberano y sostiene que intentar reconstruir una unidad organizativa que fracasó es una pérdida de tiempo porque nada asegura que vaya a funcionar bien luego de “resucitarla”. Es más, Herbst considera que esto es perverso hacerlo porque eventualmente volverán a fracasar.

En segundo lugar, observa que, como el sistema internacional y el Derecho Internacional Público protegen a los Estados y a sus fronteras, a menudo surgen divisiones dentro de los Estados. La explicación lógica es que es más seguro formar una unidad administrativa menor, de acuerdo con los grupos rebeldes dentro de un Estado fallido. Pero el sistema internacional no permite que se reajuste la situación actual según los cambios en las relaciones de poder reales dentro de los países. Siempre se le devuelve el poder al Estado central, aunque no lo merezca.

Considera también que es necesario recuperar la congruencia entre las formas de ejercicio real del poder y la designación de unidades organizativas. Tal vez sea necesario rediseñar las fronteras. Existe una poderosa fuerza que se resiste de manera conservadora a reconocer la posibilidad del surgimiento de alguna forma alternativa al Estado-nación.

En algunos casos, el gobierno central estatal no controla todo el territorio porque algunos grupos controlan ciertas regiones. La comunidad internacional puede ignorar a los potenciales movimientos secesionistas, o puede ayudar a crear nuevas instituciones. La teoría de este argumento es que, si se reconoce a estos grupos ilegales, la comunidad internacional les da la oportunidad de que luego ellos reconozcan los derechos humanos y las demás normas internacionales, y que provean los servicios básicos a los pueblos que habiten dentro de su territorio. Además, este reconocimiento serviría como incentivo para que estos grupos se alejaran del contrabando y la economía informal. Definitivamente, los favorecidos serían los habitantes de esos territorios.

Para Weinstein⁵⁰, las intervenciones sirven para congelar una situación inestable de distribución del poder y para suspender las hostilidades perpetradas por grupos que intentan continuar con el conflicto una vez que la comunidad internacional se retira. Efectivamente, hace

⁵⁰ Weinstein, “Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective”, Center for Global Development, Working Paper No. 7, April 2005

más de diez años, Wagner⁵¹ argumentó que los acuerdos negociados luego de una intervención internacional, crean situaciones de equilibrio de poder interno en las que los nuevos gobiernos encuentran dificultades para operar.

Asimismo, observa que hay dos supuestos que aún no se han modificado en los debates sobre política ni en las comunidades académicas. En primer lugar, los diseñadores de políticas y los académicos parecen estar de acuerdo en que los Estados colapsados no emergerán de una crisis interna por sus propios medios. En segundo lugar, los analistas aceptan la proposición de que la intervención –en la forma de mediación, pacificación, y mantenimiento de la paz- es necesaria para revertir el deterioro político y económico de los Estados mal gobernados.

Weinstein analiza los casos de Uganda, Eritrea y Somalia, y describe un proceso de *recuperación autónoma* en el que los Estados son capaces de alcanzar una paz duradera, una reducción sistemática de la violencia, y un desarrollo político y económico de posguerra, sin la necesidad de una intervención internacional masiva. De esta forma, concluye que se pueden aprender lecciones valiosas de países que han experimentado una recuperación autónoma sin intervenciones internacionales que buscan prevenir el colapso del Estado, poner fin a las guerras, y reconstruir países luego de conflictos internos. Aunque puede ser difícil de comprender, *a veces* tiene sentido no intervenir, o intervenir activamente tomando partido - ayudando a que un bando derrote al otro- para facilitar el desarrollo de un nuevo escenario.

Es por esta razón que el autor observa los tipos de instituciones que emergen en ausencia de intervenciones internacionales.

En efecto, la guerra tiene el potencial de resolver los conflictos políticos y llevar a la paz. En particular, la ausencia de intervenciones internacionales permite que el conflicto se desarrolle “de manera natural”. Según esta lógica, cuando la guerra termina un grupo es lo suficientemente fuerte como para imponer sus decisiones; o en otro escenario, los dos grupos están lo suficientemente exhaustos como para acceder a una negociación. Cuando uno de los bandos es demasiado débil para influenciar el debate político o reiniciar una guerra, el ganador es capaz de montar una acción relativamente unificada y exhibir un control centralizado sobre los recursos.

Mientras la ONU estimula a los partidos que compiten a negociar un arreglo de incierta duración para que acuerden compartir el poder, la recuperación autónoma produce líderes políticos con demostrada legitimidad y capacidad para implementar reformas políticas de largo alcance y cambios institucionales.

⁵¹ Wagner, “The Causes of Peace”, in Roy Licklider (ed.) *Stopping the Killing* (New York: New York University Press, 1993).

Probablemente, la lección más importante de la recuperación autónoma sea que deberíamos disolver la “ilusión de la intervención imparcial” e intervenir decisivamente de parte de las fuerzas militares legítimas y competentes que estén preparadas para encabezar la victoria.

Weinstein⁵² señala que este enfoque de elegir a los ganadores y apoyarlos ya está sumando adeptos en la industria de la asistencia internacional. Es más, la principal reforma del Informe sobre los Desafíos del Milenio del Presidente Bush (Millenium Challenge Account) es un cambio en la provisión de asistencia: se la ofrece solamente a aquellos gobiernos que ya han iniciado políticas para proteger la libertad política, invertir en bienes públicos y crear las condiciones para el crecimiento económico. Funciona como una recompensa cuyo objetivo es incentivar a los países necesitados a esforzarse para lograr las reformas por sí mismos, pero también funciona como un mecanismo para distinguir a los países con buen y mal desempeño. Sería conveniente que la comunidad internacional desarrollara estrategias útiles para identificar a los actores militares con legitimidad y capacidad para gobernar en un período de posguerra *antes de que estalle el conflicto*.

El desafío principal es cómo puede hacer la comunidad internacional para proveer asistencia y ayudar a los países con gobiernos con buen desempeño o a los grupos rebeldes, sin corromperlos. La clave para este proceso de consolidación estatal es la negociación entre los gobernantes y sus electores que ayude a alcanzar el imperativo de los ingresos del Estado necesarios para proveer bienes públicos. Pero la asistencia internacional y el apoyo externo (provistos durante la guerra o luego de sus secuelas) socava la naturaleza auto-sostenible de la negociación entre gobernantes y gobernados.

La solución duradera de las guerras civiles del mundo depende en gran medida de qué tan rápido los actores internacionales incorporan las lecciones de la historia en las estrategias actuales. Para reconstruir Estados con gobiernos capaces de proyectar el poder, la comunidad internacional debe estar preparada para identificar y reconocer a los gobiernos legítimos y efectivos (sin importar la forma que tomen). Y si el cambio político que produce la guerra es sobrevivir al final de las luchas, los actores internacionales deben desarrollar nuevos enfoques tanto para *apoyar* como para *restringir* a los ganadores a medida que consolidan su poder luego del conflicto.

Por supuesto, la estrategia correcta de construcción del Estado va a depender de cada caso. Tanto la recuperación autónoma como la intervención internacional tienen sus ventajas y desventajas. La estrategia empleada no debería depender exclusivamente de sus capacidades para contribuir con la construcción de instituciones; pero a menudo se prioriza detener matanzas

⁵² Weinstein, “Autonomous Recovery and Internacional Intervention in Comparative Perspectiva”, página 31

masivas. Luego de las secuelas de los genocidios en Europa, Asia y África, aún los diseñadores de políticas que apoyaban los procesos de recuperación autónoma se sentían presionados a intervenir para detener las matanzas.

2.2 Argumentos a favor de la intervención

Hasta ahora se han mencionado los argumentos que sugieren que la comunidad internacional no debería intervenir. A continuación se expondrán los argumentos que, por el contrario, consideran que se puede justificar la violación de la soberanía de un país y, por lo tanto, se expondrán las razones que avalarían una intervención por parte de la comunidad internacional.

2.2.1 Responsabilidades de los Estados poderosos

Las Naciones Unidas representan un intento por establecer la ley y el orden dentro del sistema de Estados modernos. La Carta de las Naciones Unidas enfatiza la soberanía estatal y apunta a mantener el orden por la fuerza. Es un intento para mantener el *statu quo* del sistema internacional.

Dado que los Estados débiles y fallidos son una amenaza a la seguridad internacional, la comunidad internacional debería actuar, según el Capítulo VII de la Carta, que indica que el Consejo de Seguridad (del cual forman parte los países más poderosos) tiene la responsabilidad de defender la paz y seguridad internacionales. “El Consejo de Seguridad deberá determinar la existencia de cualquier amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz, o acto de agresión y deberá decidir qué medidas deberán tomarse para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”. El poder inevitablemente arrastra responsabilidad. Por lo tanto, se puede concluir que los grandes poderes tienen mayores responsabilidades.

Las responsabilidades de política exterior de los Estados líderes generalmente implican el uso de las fuerzas armadas. Ellos deben justificar sus planes, sus decisiones, políticas, acciones y omisiones.

Jackson⁵³ plantea las siguientes interrogantes: ¿son las condiciones domésticas una justificación válida para dejar de lado las normas pluralistas de la igualdad soberana y la no intervención? ¿Tienen los grandes poderes (y en particular Estados Unidos) alguna responsabilidad por restaurar las condiciones civiles domésticas en esos países?

⁵³ Jackson, “Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and Failed States”, página 4

Jackson analiza las sutilezas del asunto de la responsabilidad y explica que ser responsable es responder ante otro u otros por las acciones propias. Los líderes nacionales generalmente son responsables *ante* otras autoridades; por ejemplo, sus superiores (un comandante militar es responsable ante el comandante en jefe), ante el electorado, ante sus aliados. El autor agrega que ellos también son responsables *por* sus acciones.

Jackson⁵⁴ considera importante discernir dos tipos de responsabilidades. Por un lado, las responsabilidades (legales) que están definidas por los puestos que los estadistas ocupan y por las constituciones, las instituciones y las leyes que especifican los poderes y la autoridad de esos puestos: responsabilidad de procedimiento. Esta es la responsabilidad que emana de la autoridad legal. Por el otro lado, podemos discernir las responsabilidades (políticas) que surgen de la discreción o la libertad de opinión, ya sea grande o pequeña que está abierta para los oficiales que desempeñan sus funciones y tareas: responsabilidad de prudencia.

Hay dos beneficiarios principales en lo que respecta a la restauración del orden político en un Estado destruido por la guerra civil: los residentes del Estado colapsado, y los Estados vecinos u otros Estados que tienen intereses particulares de seguridad, económicos o históricos con respecto a la estabilidad del país en cuestión.

Cuando los resultados están vinculados a sus intereses de seguridad o cuando las relaciones pasadas implican una “responsabilidad especial”, los Estados poderosos son fácilmente reclutados como agentes líderes para operaciones de mantenimiento de la paz o construcción del Estado. Por ejemplo, la OTAN y la OSCE en Bosnia y Kosovo; Estados Unidos en Haití (tanto en 1994 como en 2004), Liberia Afganistán e Irak; Australia en Timor Oriental; Nigeria y luego el Reino Unido en Sierra Leona; Francia en varias OMP en África occidental francófona; y Rusia en varios casos en Asia central. Estos ejemplos indican que esta práctica de contratación internacional a los partidos interesados en proveer la OMP se popularizó en los 90s.

2.2.2 Impacto de las crisis humanitarias sobre los Estados poderosos

Ante una crisis humanitaria, existe una ambigüedad obvia entre los intereses que sugieren mantenerse alejado y la conciencia que exige involucrarse, entre Hobbs y Kant. Las operaciones en esas áreas están a mitad de camino entre el cálculo de intereses (que recomienda no involucrarse) y el sentimiento moral del público de que “algo debe hacerse” al respecto. De

⁵⁴ *Íbid*, pág 5

alguna forma, estas operaciones siempre han estado dirigidas a ayudar a los civiles –contra los militares, el gobierno o el caos.⁵⁵

Muchos consideran que las intervenciones occidentales en las causas humanitarias nacieron de las buenas intenciones de los países desarrollados. En un mundo donde muchos Estados sufren quiebres, hay un amplio espectro para la intervención humanitaria. Cooper explica que los Estados fallidos pueden despertar lástima por medio de las imágenes de las noticias en la televisión que acercan el sufrimiento de esos pueblos a los espectadores de los países más ordenados.

Los desastres humanitarios no solo zumban en la conciencia de los líderes políticos de las sociedades democráticas avanzadas, sino que además los presionan delante de sus votantes. Desde una perspectiva electoral, los líderes no pueden ignorar las crisis humanitarias. Fue por eso que se han escuchado discursos tales como los del PM británico, Tony Blair:

“Debemos ingresar al nuevo milenio haciéndole saber a las dictaduras que la limpieza étnica no será aprobada. Y si luchamos, no es por imperativos territoriales, sino por valores. Por un nuevo internacionalismo en el que la represión brutal de grupos étnicos no será tolerada. Por un mundo en el que los responsables por tales crímenes no tendrán dónde esconderse”⁵⁶.

A pesar de que se aprendieron algunas lecciones de las últimas intervenciones por causas humanitarias (Somalia y Bosnia), siempre habrá nuevos desastres y caos. El ambiente posterior a la Guerra Fría es uno en el que la política exterior de los Estados más desarrollados será conducida en parte por la política doméstica; y ésta será influenciada por los medios de comunicación y por un sentimiento moral. Según Cooper, ya no vivimos en un mundo de intereses nacionales; por ende, los derechos humanos y los problemas humanitarios inevitablemente juegan un rol importante en la elaboración de las políticas. Se prioriza el deseo de proteger a los individuos, en vez de resolver los problemas de seguridad de los Estados.

Por lo tanto, sugiere que debemos aceptar el hecho de que la comunidad internacional va a involucrarse en situaciones en las que los cálculos de intereses recomendarían no hacerlo. Es por eso que los gobiernos occidentales deben estar preparados para aceptar el fracaso algunas veces. También deben estar preparados para improvisar una retirada. El autor señala como ejemplo la operación en Somalia que, a pesar de no haber sido exitosa, sin embargo, no fue descabellado intentarlo (aunque el intento debería haber estado mejor organizado); y tampoco fue descabellado retirarse cuando la misión no funcionó.

⁵⁵ Cooper *The Breaking of Nations* (2003)

⁵⁶ Tony Blair ante la Cámara de Comercio de Chicago en septiembre de 1998; en Cooper *The Breaking of Nations* (2003) página 59

Pero, aunque las intervenciones pueden no resolver el problema, no son necesariamente perjudiciales porque logran tranquilizar las conciencias (de los habitantes de países poderosos) y también pueden salvar algunas vidas (de los habitantes de Estados fallidos) durante el proceso.

Fukuyama concuerda en que no debe deducirse, en absoluto, que estas intervenciones externas no valgan la pena, ya que se realizan en respuesta a crisis humanitarias y graves situaciones derivadas de conflictos. En tales circunstancias, con frecuencia, lo único que puede hacerse es resolver el problema a corto plazo y, en cuanto a la cuestión institucional a largo plazo, mirar para otro lado.

2.2.3 Rol de los derechos humanos en la violación de la soberanía

Fukuyama resalta el hecho de que hay personas a las que les gusta distinguir claramente entre las intervenciones realizadas para fomentar los derechos humanos en su país y las que se llevan a cabo para evitar las amenazas a la seguridad de otros países. Estas personas afirman que sólo las primeras constituyen un motivo legítimo que justifique la violación de la soberanía.

Desde el final de la Guerra Fría, en el Consejo de Seguridad creció rápidamente el número de resoluciones que se dirigían al abuso masivo de los derechos humanos en ciertos Estados. Por eso, Jackson plantea que defender la soberanía de un Estado en particular no tiene sentido si su gobierno no logra (ya sea por voluntad o por incapacidad) proteger a sus ciudadanos. Hay derechos humanos, hay leyes para los refugiados, hay una Convención para la Prevención y Castigo de los Crímenes de Genocidio, y debemos respetarlos.

Langford sostiene que hay un creciente consenso sobre la importancia de los derechos humanos y sobre la santidad de la autoridad soberana. Helman y Ratner señalan el documento del ex Secretario General Boutros Boutros-Ghali, *Una Agenda para la Paz*, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como el masivo compromiso de la ONU en Camboya, como evidencia de la aceptación de las intervenciones más extensivas a expensas de la soberanía. También Krasner comparte esta idea de que la soberanía no es absoluta y sostiene que puede ser suspendida en caso de violaciones masivas a los derechos humanos. Este argumento se profundizará más adelante.

No hay duda de que todas las soberanías son iguales, pero el mal gobierno contribuye directamente a reducir el respeto que la comunidad internacional tiene hacia la soberanía de un país. Este giro se engendró durante las intervenciones humanitarias de la década de los noventa. Para Fukuyama las grandes discusiones no giran en torno al principio de soberanía en sí, al que muy pocos están dispuestos a seguir defendiendo de forma rigurosa. En cambio, la discusión

entre los miembros de la comunidad internacional está centrada hoy en día en la cuestión de quién decide vulnerar la soberanía de quién y con qué motivo.

De esta manera, la jurisdicción doméstica de los Estados –afirmada en el Artículo 2.7 de la ONU– ha sido erosionada en algunos casos por las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU; por ejemplo, la 688 para Irak, la 794 para Somalia, la 713 para Bosnia. Hablamos de un “nuevo intervencionismo” por parte de las organizaciones internacionales. Parecería que están preocupados por las condiciones civiles domésticas alrededor del mundo, sin importar la soberanía del Estado en el que la gente vive⁵⁷.

2.2.4 Antecedentes de gobierno internacional en Estados fracasados

A lo largo del período que se extiende desde la caída del muro de Berlín en 1989, hasta el 11-S en 2001, la inmensa mayoría de las crisis internacionales han girado en torno a Estados débiles o fracasados. Entre ellos se encuentran Somalia, Haití, Camboya, Bosnia, Kosovo, Ruanda, Liberia, Sierra Leona, Congo y Timor Oriental. Según Fukuyama, la comunidad internacional, de muy diversas maneras, intervino en cada uno de estos conflictos –a menudo demasiado tarde y con unos recursos demasiado escasos- y en varios casos acabó arrebatándoles a los actores locales el control de la función de gobierno.

Fukuyama considera que en Somalia, Camboya, Bosnia, Kosovo, Timor Oriental y en Afganistán, la comunidad internacional dejó de ser un concepto abstracto para pasar a tener una presencia palpable al asumir el gobierno efectivo de cada país en cuestión. En estos países la soberanía había dejado de existir y las Naciones Unidas y otros organismos de ayuda u organismos no gubernamentales se hicieron cargo de las funciones de gobernanza. Este imperio internacional fue bien intencionado y basado en los derechos humanos y en la democracia, y sentó precedente para la sumisión de la soberanía al gobierno de los organismos internacionales.

“En los debates sobre la intervención humanitaria, predominó el argumento de que el sistema de Westfalia había dejado de constituir el marco adecuado para las relaciones internacionales. El sistema de Westfalia se había construido en torno a un agnosticismo deliberado sobre la cuestión de la legitimidad. El final de la guerra fría, se afirmaba, favoreció un mayor consenso en la comunidad internacional sobre los principios de la legitimidad política y los derechos humanos. La soberanía y, por tanto, la legitimidad no se podían seguir concediendo automáticamente al poseedor de facto del poder en un país. La soberanía estatal era pura ficción para países como Somalia o Afganistán, que habían caído bajo el dominio de caudillos militares. Los dictadores y violadores de los derechos humanos como Milosevic, en Serbia, no podían seguir acogidos al

⁵⁷ Bull planteó esta pregunta en *Justice in International Society: The Heagy Lectures* (Waterloo, ON: University of Waterloo Press, 1985)

principio de soberanía para protegerse mientras cometían crímenes contra la humanidad, especialmente en Estados multiétnicos como la antigua Yugoslavia, donde se disputaban las propias fronteras del Estado soberano en cuestión. En estas circunstancias, los poderes externos, actuando en nombre de los derechos humanos y de la legitimidad democrática, tenían, no ya el derecho, sino la obligación de intervenir.”⁵⁸

2.3 Conclusiones parciales II

En este capítulo se ha presentado el debate acerca de los posibles cursos de acción de la comunidad internacional frente a la amenaza que representan los Estados fallidos: ¿es necesario intervenir, o no?

Frente a este dilema, algunos consideran que es indeseable, de por sí, estar en la situación de tener que tomar una decisión, dado que las graves violaciones a los derechos humanos implican elecciones políticas desagradables para los líderes democráticos en Estados poderosos, quienes serán condenados si intervienen y también si no lo hacen. Si la intervención es prolongada puede volverse insostenible ante las presiones de la opinión pública; y si no es exitosa, puede ser perjudicial para la popularidad del gobierno que la ordenó.

Más allá de este argumento un tanto escéptico, se presenta un debate robusto en torno a la intervención –o no- en los Estados fallidos.

Los argumentos que no consideran que la comunidad internacional necesite llevar a cabo determinadas acciones frente a los Estados fallidos son variados. El principal argumento al cual se hace referencia es el de no-intervención. En el derecho internacional se sostiene que todos los Estados son soberanos, y son responsables por su vida doméstica. Esta visión pluralista convencional va asociada a la norma universal de la no intervención. En una comunidad internacional donde una de las principales reglas a seguir es el respeto a la soberanía nacional, resulta difícil justificar las intervenciones en los Estados fallidos.

Puede argumentarse que las normas de promoción de los derechos humanos justifican las intervenciones en los Estados fallidos, ya que éstos representan amenazas a la seguridad humana. No obstante, las normas sobre los derechos humanos no reemplazan las normas básicas de la no intervención. Si los derechos humanos fuesen una norma generalmente observada - tal y como es la no intervención - viviríamos en un mundo dramáticamente diferente en el que la norma básica sería la intervención en lugar de la no intervención.

Existen otros argumentos que abogan por la no-intervención, pero con razones diferentes a la observancia del derecho internacional público. Los argumentos de la teoría crítica de la raza,

⁵⁸ Francis Fukuyama, *La Construcción del Estado*, página 145

por ejemplo, sostienen que la intervención no es deseable ya que la protección de los derechos de los pueblos indígenas de la dominación y la explotación doméstica e internacional es una prioridad. Esta corriente propone colocar el derecho a la autodeterminación por encima del principio de la soberanía. Sostienen que las intervenciones sirven para congelar una situación inestable de distribución del poder y para suspender las hostilidades perpetradas por grupos que intentan continuar con el conflicto una vez que la comunidad internacional se retira. En cambio, consideran deseable un proceso de recuperación autónoma en el que los Estados son capaces de alcanzar una paz duradera, una reducción sistemática de la violencia, y un desarrollo político y económico de posguerra, sin la necesidad de una intervención internacional. Sin embargo, es posible que las propuestas críticas de crear una unidad administrativa menor no superen el status de utopía ya que existe una poderosa fuerza que se resiste de manera conservadora a reconocer la posibilidad del surgimiento de alguna forma de organización alternativa a la del Estado-nación.

La teoría realista tampoco recomienda una intervención frente al problema de los Estados fallidos. Se sostiene que las intervenciones humanitarias son particularmente peligrosas para los interventores ya que es difícil establecer objetivos claros, saber dónde detenerse, y existe un riesgo considerable de que la misión tenga que ser expandida. En cambio, las intervenciones motivadas por el poder y los intereses son más fáciles de sostener.

El otro lado del debate, donde se sostiene que la intervención es necesaria y deseable, no es menos plural.

El principal argumento se basa en que la soberanía de un Estado no tiene sentido si su gobierno no logra (ya sea por voluntad o por incapacidad) proteger a sus ciudadanos. No hay duda de que el mal gobierno contribuye directamente a reducir el respeto que la comunidad internacional hacia el principio de la soberanía. Esta línea de pensamiento se generó y fortaleció durante las intervenciones humanitarias de la década de los noventa. Esta corriente se denomina el “nuevo intervencionismo”, y supone mayor preocupación por las condiciones civiles domésticas alrededor del mundo, que por el respeto a la soberanía de los Estados.

Muchos consideran que las intervenciones por causas humanitarias están fundadas en las buenas intenciones de los países desarrollados, más que en respuesta a las amenazas que representan los Estados débiles.

Sin embargo, no es posible negar que los Estados fallidos sean una amenaza y, siguiendo esta argumentación, cuando los resultados están vinculados a sus intereses de seguridad o cuando las relaciones pasadas implican una “responsabilidad especial”, los Estados poderosos

son fácilmente reclutados como agentes líderes para operaciones de mantenimiento de la paz o construcción del Estado.

Los desastres humanitarios no solo zumban en la conciencia de los líderes políticos de las sociedades democráticas avanzadas, sino que además los presionan delante de sus votantes. Desde una perspectiva electoral, los líderes no pueden ignorar las crisis humanitarias.

En un mundo donde muchos Estados sufren quiebres, hay un amplio espectro para la intervención humanitaria. El ambiente posterior a la Guerra Fría es uno en el que la política exterior de los Estados más desarrollados será conducida en parte por la política doméstica; y ésta será influenciada por los medios de comunicación y por un sentimiento moral.

Este debate acerca de las intervenciones en los Estados débiles es uno muy interesante, y probablemente no será resuelto ya que las distintas posturas parten de premisas y supuestos diferentes.

Cabe preguntarse: ¿a qué se hace referencia con el término ‘intervención’? Claramente existen diversos tipos de acciones que pueden ser tomadas frente al problema de los Estados fallidos. Éstos serán tratados en el próximo capítulo

Capítulo III: Herramientas actuales y propuestas de la comunidad académica

Dada la realidad sobre los peligros que presentan los Estados débiles, nos encontramos ante la necesidad de buscar soluciones para evitar el fracaso de un Estado.

Existen varias herramientas para intentar fortalecer al Estado. Por ejemplo, Fukuyama recomienda préstamos extranjeros y la supervisión de las políticas, la estimulación del desarrollo económico, el fortalecimiento de las instituciones estatales, la prevención de la violencia y la anarquía doméstica, y el control de la difusión de armas livianas, entre otras.

Sin embargo, es fundamental tener en cuenta que en algunos casos las circunstancias internas de los Estados fallidos generan una dinámica tal que no permite que estas soluciones den resultado. Tal es el caso de los conflictos domésticos por cuestiones étnicas o religiosas.

Ante la necesidad de alcanzar un mejor gobierno en muchos países en desarrollo donde el Estado ha fallado incluso en brindar los bienes públicos fundamentales -como derechos de propiedad, caminos, y educación básica y salud-, vale la pena analizar la variedad de herramientas que se utilizan en la actualidad y también las propuestas de los académicos.

Pero primero es útil agrupar a las diferentes respuestas en dos secciones. En el primer grupo, las herramientas actuales que utiliza la comunidad internacional para actuar frente al problema que presentan los Estados fallidos. En este sector encontramos la asistencia económica, el fortalecimiento de las instituciones, y las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la ONU. Mientras que, en el segundo grupo, se pueden ubicar las herramientas que propone la comunidad académica: no reconocer a los Estados fallidos y excluirlos de la diplomacia, reconocer soberanías múltiples, el regreso a los fideicomisos, la construcción internacional del Estado (*internacional state-building*), el imperialismo voluntario, la soberanía compartida y los fideicomisos de facto.

Es importante resaltar que existen diferentes herramientas para que la comunidad internacional actúe respecto de los Estados fallidos, y según las necesidades específicas de cada caso, se utilizarán diferentes instrumentos.

3.1 Herramientas de la actualidad

3.1.1 Asistencia económica y fortalecimiento de las instituciones

Cuando los países proporcionan ayuda económica exterior, lo hacen por muchos motivos: por impulsos humanitarios, por preocupaciones estratégicas, por presiones políticas de grupos de interés o por simple inercia burocrática⁵⁹.

Desde los años '50s las instituciones financieras internacionales han estado involucradas en cuestiones de políticas y a veces en reformas institucionales de los países deudores. Krasner⁶⁰ explica que el Banco Mundial y el FMI han ubicado a su propio personal en puestos clave de la burocracia local como condiciones para un préstamo.

Los miembros de la sociedad internacional pueden imponer condiciones a países que buscan ayuda financiera o asistencia técnica. Los gobiernos extranjeros establecen condiciones tales como la protección de los derechos humanos o la institución del imperio de la ley a cambio de su ayuda internacional.

Lo interesante de la asistencia extranjera para mejorar a los gobiernos de los Estados débiles es que generalmente no contradice las reglas de la soberanía convencional. Los gobiernos contratan a agencias externas (por ejemplo, países, organizaciones multilaterales, u ONG) para proveer entrenamiento en varias áreas. Cuando el poder de negociación es altamente asimétrico, como puede ser el caso en acuerdos condicionales entre instituciones financieras internacionales y países prestamistas: los actores externos pueden influenciar las políticas y los arreglos institucionales del Estado en cuestión.

Los líderes políticos pueden aceptar una intrusión no deseada si la alternativa es la pérdida del acceso a los mercados de capitales internacionales. El país prestamista está mejor con este acuerdo que sin él, a pesar de las condiciones a las que debió someterse; de lo contrario no lo hubiera firmado. Las instituciones financieras internacionales están en el negocio de prestar dinero; no pueden poner restricciones muy severas a los préstamos o de lo contrario desaparecerán sus clientes. Evidencia de esto es que muchos acuerdos del FMI se renegocian varias veces.

Por su parte, es bien sabido que los que proveen asistencia gubernamental a menudo adopten fórmulas que reflejen sus propias experiencias domésticas, pero pueden no ser adecuadas en el contexto particular del país débil en cuestión.

Siguiendo este argumento, Fukuyama advierte que, si realmente se deseara incrementar la capacidad institucional de un país menos desarrollado, no se puede transplantar un proyecto diseñado por extranjeros. Al contrario, se debería presentar recursos para motivar a los nativos a

⁵⁹ Índice de Estados fallidos, Revista *Foreign Policy*

⁶⁰ Krasner, "Sharing Sovereignty", página 97-99

diseñar su propio proyecto y ayudarles a descubrir cómo pueden ponerlo en marcha ellos mismos.

También se considera que el problema de nuestro sistema actual reside en que las normas contemporáneas sólo aceptan la legitimidad del autogobierno, por lo que cualquier gobernanza internacional que se lleve a cabo será temporal y se ejercerá de forma transitoria. El problema es que no se sabe cómo transferir capacidad institucional de manera apresurada.

La asistencia económica y el fortalecimiento de las instituciones son dos de las herramientas que se utilizan en la actualidad para intentar ayudar a los gobiernos de Estados con instituciones débiles pero que pueden mejorar su funcionamiento. Sin embargo, es preciso recordar que sería infructuoso esforzarse por aplicar este tipo de medidas a casos más graves o a Estados que ya han fracasado.

3.1.2 Operaciones para el Mantenimiento de la Paz

Para los casos más peligrosos, existen las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Estas implican el despliegue de una presencia de Naciones Unidas en el terreno. Estas operaciones han variado enormemente en duración, intensidad, objetivos y herramientas; sin embargo, se destacan cinco elementos comunes a todas ellas. En primer lugar, son acciones ordenadas por el Consejo de Seguridad y desarrolladas bajo el control del Secretario General. Además, se establecen con el consentimiento de las partes en conflicto. Asimismo, son imparciales, es decir, su función es ejercer presión para hacer cumplir el mandato que le haya sido asignado por el Consejo de Seguridad; pero, más allá de eso, no deben tomar parte en el conflicto. Igualmente, su personal y equipamiento es proporcionado voluntariamente por los Estados miembros de Naciones Unidas, dado que ésta organización carece de un ejército o cuerpo de policía permanente. De este modo, los efectivos de una OMP se conforman específicamente para cada caso concreto. Por último, la fuerza armada sólo puede utilizarse en legítima defensa.⁶¹

La orientación doctrinal básica de la ONU en operaciones para el mantenimiento de la paz es como un mediador y monitor que facilita la resolución de las diferencias políticas que dividen a las partes. Para las intervenciones en guerras civiles, el caso ideal del DOMP (Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz) es uno en el que las dos partes se han comprometido seriamente con un tratado de paz detallado (elaborado con la ayuda de los

⁶¹ Definición dada por el antiguo Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Ghali (1992:20), en su documento *Un Programa de Paz*.

mediadores de la ONU), y luego juntos solicitan una OMP para monitorear y asistir la implementación.

Las OMP son medidas temporarias y transitorias diseñadas para crear las condiciones bajo las cuales pueda restaurarse la soberanía convencional. Sin embargo, la soberanía westfaliana/vatelliana y a veces la soberanía internacional legal son violadas en el corto plazo para poder ser restauradas en el largo plazo⁶².

3.1.2.1 Características, historia y evolución de las OMP

Entre 1948 y 1987 el Consejo de Seguridad envió sólo trece OMP; y desde entonces ya han enviado más de cuarenta y cinco. De las primeras trece misiones, ocho eran clásicas operaciones del Capítulo 6 de la Carta en las que las fuerzas del mantenimiento de la paz de la ONU monitoreaban una frontera o una línea de cese del fuego luego de una guerra interestatal, y una fue equivalente, pero dentro de un Estado (UNFICYP en Chipre desde 1974) hubo sólo cuatro operaciones de este tipo desde 1988. El resto han sido problemas de mantenimiento de la paz y reconstrucción del Estado en países desgarrados por la guerra civil.

El cambio comenzó en 1988. Desde entonces, la naturaleza de las OMP ha variado dramáticamente en su tamaño, complejidad y objetivos, abarcando desde la provisión de unas pocas docenas de militares y observadores de un acuerdo de cese del fuego hasta operaciones con miles de fuerzas de mantenimiento de la paz, la organización y supervisión de elecciones, o la administración de transición en la que la ONU toma el mando sobre algunas o todas las funciones cotidianas del gobierno de un país o una región en cuestión.

La preponderancia de la guerra civil desde principios de los 90 no es un fenómeno de la pos Guerra Fría, sino que, como explican Fearon y Laitin, es el resultado de la continua acumulación de prolongados conflictos civiles desde principios de los 50. En cambio, la proliferación de intervenciones internacionales sí son un fenómeno de la pos Guerra Fría.

Fearon y Laintin consideran que el caudal de OMP de la ONU entre 1989 y 2000 incluyó un número de historias exitosas poco reportadas pero también algunos desastres humanos altamente visibles. Al principio de este período, el deshielo de la Guerra Fría facilitó los acuerdos dentro del Consejo de Seguridad y se autorizaron misiones ambiciosas dirigidas a los conflictos internos en Namibia (UNTAG, 1989), Nicaragua (ONUCA, 1989), El Salvador

⁶² Krasner, "Sharing Sovereignty"

(ONUSAL,1991), Angola (UNAVEM II, 1991), y Camboya (UNAMIC, 1991; luego UNTAC, 1992). Excepto por UNAVEM II, estas fueron misiones exitosas.⁶³

Sin embargo, esta práctica viola la doctrina previa de las OMP. Christine Gray⁶⁴ menciona las quejas del representante de la India, quien argumentó que el éxito del mantenimiento de la paz sólo podía ser encabezado por países que fueran neutrales y no persiguieran intereses propios, como lo había hecho la ONU durante la Guerra Fría. La India reclamó que esta regla cardinal había sido quebrada repetidamente en los últimos años, dado que la ONU ahora cooptaba actores regionales, aunque es natural que ellos fueran a menudo parte del problema y no la solución.

Como mencioné antes, la ONU es el único organismo que cuenta con la legitimidad internacional para realizar una intervención. No obstante, enfrenta varias dificultades operativas que funcionan como desincentivo para los países poderosos, que estarían más dispuestos a involucrarse. Pero las operaciones para el mantenimiento de la paz más extensivas, aquéllas que involucran un amplio rango de autoridad ejecutiva por parte de la ONU, son difíciles: las demandas son altas, el planeamiento es complicado; y los recursos –económicos, institucionales y militares- a menudo son limitados.

3.1.2.2 Deficiencias de las OMP

A pesar de que la ONU es el único organismo que cuenta con la legitimidad internacional para realizar este tipo de intervenciones complejas, a menudo se ve limitado por una serie de dificultades operacionales que traban su desempeño. Es por eso que en los últimos tiempos se realizaron dos informes con el objetivo de identificar los problemas del funcionamiento de la ONU y proponer modificaciones para una reforma. El primero fue el Informe Brahimi y el segundo es el del Panel Alto Nivel.

De acuerdo con Johnson⁶⁵, la comunidad internacional ha estado tratando los síntomas, no las causas del problema, porque el mantenimiento de la paz se concentra en detener el conflicto y no en remediar las sus causas subyacentes.

Algunos consideran que la ONU no es un buen candidato para liderar las intervenciones en Estados débiles porque no es la organización apropiada para liderar el tipo de acciones

⁶³ Downs and Stedman, “Evaluation Issues in Peace Implementaion”, en Stedman, Rothchild and Cousens: *Ending Civil Wars*; en Fearon y Laitin

⁶⁴ Christine Gray, “Peacekeeping alter the Brahimi Report”, page x, en Fearon y Laitin pp 29

⁶⁵ Paul Johnson, “Colonialism is Back- And Not a Moment Too Soon”, pp. 43-44

militares que a menudo son necesarias en regiones donde reina la anarquía y para coordinar una compleja intervención internacional.

Por su parte, Fearon y Laitin⁶⁶ identifican varios problemas de la ONU en las OMP; siendo los más importantes los problemas de neutralidad y responsabilidad, las dificultades en los vínculos entre el Secretario General y los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, el problema del abastecimiento de tropas para las misiones, los inconvenientes a causa de la crisis presupuestaria, los problemas de coordinación internos, y las dificultades de la retirada de las fuerzas internacionales. A continuación profundizaremos estos aspectos.

a. *Problemas de neutralidad y mecanismos de rendición de cuentas*⁶⁷

Los esfuerzos de mediación dirigidos por la ONU requieren neutralidad, pero la neutralidad es virtualmente imposible de mantener con una OMP en un escenario anárquico. A corto plazo, las sólidas reglas de acción de los Cascos Azules funcionarán en beneficio o detrimento de alguna de las partes protagonistas del conflicto doméstico. A largo plazo, la imparcialidad requiere que la ONU apoye a la fuerza que demuestre un mayor compromiso a trabajar por la paz. Y si la ONU juega un rol de liderazgo militar a corto plazo, pierde su credibilidad como un actor neutral que puede luego mediar en los acuerdos de paz.

Por lo tanto, Fearon y Laitin concluyen que se necesita un Estado líder u organización regional con las capacidades técnicas y organizativas para realizar varias funciones (organizar elecciones, etc.) para la recuperación de los Estados colapsados.

La ONU sólo puede actuar como un director que designa a un Estado líder y lo autoriza como un sub-contratante, sin involucrarse ella directamente. Pero, si las OMP abandonan el mundo de la neutralidad, aumenta el riesgo de que los agentes internacionales cometan abusos a los derechos humanos.

Un antecedente ocurrió, por ejemplo, en la ex región soviética. Cuando Rusia o el Commonwealth de Estados Independientes (CIS) actuaban como Estado líder (en Pridnestrovia, Abkhazia, Osetia del Sur, y Tayikistán), las guerras civiles eran cortas, con relativamente pocas muertes y rápidos armisticios. Según Fearon y Laitin, la razón era que los pacificadores rusos estaban dispuestos y eran capaces de buscar a un señor de la guerra favorable a sus intereses y proveerle el apoyo militar necesario para forzar a los otros a negociar.

⁶⁶ James D. Fearon y David D. Laitin, "Neotrusteeships and the Problem of Weak States"

⁶⁷ Mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*)

Otro ejemplo es el de las fuerzas policiales que aseguraban el orden doméstico durante el posconflicto. Gran Bretaña utilizaba al Royal Ulster Constabulary en Kosovo, pero sus tácticas (aunque eficientes) no eran del todo acordes a la Convención de Derechos Humanos.

De estos antecedentes puede deducirse que es necesario efectuar un severo monitoreo sobre las fuerzas interventoras.

En el antiguo sistema de fideicomisos de la ONU, un Consejo se encargaba de vigilar las actividades del Estado apoderado. Hoy en día, no es claro ver cómo el agente líder está actuando de acuerdo a su mandato, en especial desde que Estados Unidos renunció al Tratado de la Corte Criminal Internacional (ICC). La administración Bush, por ejemplo, exigió que ningún soldado norteamericano involucrado en una OMP fuera sujeto bajo la jurisdicción de la ICC. ¿Quién vigilará las acciones de los Estados líderes, especialmente si se excluye a la Corte de examinar los abusos a los fideicomisos?

En resumen, la respuesta que proponen Fearon y Laitin al problema de la neutralidad de la ONU en este tipo de operaciones, es que el agente líder se haga responsable por sus excesos. Sin embargo, esta situación dispara otra dificultad: la ONU debe vigilar el desempeño del agente líder; y si el monitoreo es demasiado severo, probablemente no surjan muchos Estados u organizaciones regionales dispuestos a ofrecerse como voluntarios para encabezar las OMP.

De hecho, esta dificultad no es característica de las OMP solamente, sino que cualquier sistema similar enfrenta el mismo problema: si es posible exponer los actos criminales del apoderado y hacer justicia en caso de que se violen los derechos del fideicomiso, será más difícil reclutar agentes. Aumentan los incentivos para que todos los Estados miembros actúen como “el colado” (oportunista o *free-rider*) y no asuman costos y responsabilidades potencialmente vergonzosos.

En la búsqueda de una solución, Fearon y Laitin identifican un precedente contemporáneo que vale la pena desarrollar. Debido al escepticismo sobre las intenciones rusas, el Consejo de Seguridad obligó a Rusia a trabajar de cerca con los observadores de la ONU (UNOMIG en Georgia, UNMOT en Tayikistán) y con la OSCE (en Pridestrovie, Georgia, y Tayikistán) para proveer un aura de legitimidad internacional a sus operaciones como Estado líder. Las OMP encabezadas por los rusos han sido sujetas a más observación que las de otros Estados líderes.

Aunque esta solución no haya sido planeada, y aunque la capacidad de la UNOMIG para monitorear a las fuerzas de la CIS haya estado restringida, sugiere un modelo interesante para futuras OMP. En este modelo, los agentes militares y policiales de las OMP deberán acordar someterse a informes regulares y a cierto nivel de monitoreo por parte de observadores internacionales de los derechos humanos.

b. Los vínculos entre el los órganos de la ONU

El Informe Brahimi, comisionado por el secretario general en 2000, analizó las fuentes del fracaso de las OMP en el pasado y propuso un amplio conjunto de reformas. El informe identifica tres problemas de las OMP en los 90s. En primer lugar, el Consejo de Seguridad a menudo aprobó misiones que eran vagas y optimistas sobre la situación en el campo, conduciendo a un despliegue inadecuado con objetivos confusos. En segundo lugar, los mandatos de las misiones construidas dentro del Consejo de Seguridad frecuentemente excedían los recursos provistos por los Estados miembros. Finalmente, estos dos problemas juntos produjeron un tercero: una brecha entre lo que observadores externos podían razonablemente esperar que hiciera la OMP de la ONU, y lo que ésta era capaz de hacer.

La primera patología se refiere a las oportunidades en las que los gobiernos occidentales querían actuar en crisis humanitarias, pero no estaban dispuestos a derramar sangre; querían aparentar “estar haciendo algo al respecto”, y si fracasaban, la culpa recaería luego sobre la ONU por sus supuestas ineficiencias. La ONU era utilizada como chivo expiatorio.

La segunda patología va en la otra dirección. Aquí el informe sugiere que el secretario general tenía incentivos para subvaluar los requerimientos de las misiones ante los miembros del Consejo de Seguridad porque él quería (o estaba presionado para conseguir) una misión al país X y sabía que el Consejo de Seguridad no aprobaría una misión de gran tamaño. Entonces, se desarrollaba la lógica del “pie en la puerta”: la esperanza de que la misión sería expandida luego de que su fracaso resultara inminente. Estas dos patologías causaron que el Consejo de Seguridad excediera los recursos previstos para los OMPs en los 90s -especialmente en Somalia, Bosnia y Rwanda- y así también contribuyó al fracaso del mantenimiento de la paz.

El tercer conjunto de problemas que identificó el Informe Brahimi eran las marcadas ineficiencias y la falta de coordinación en la anticipación, planeamiento, despliegue y administración de la OMP.

c. Problemas de abastecimiento de tropas

Como se mencionó anteriormente, en los últimos años de OMP extensivas en los Estados desgarrados por la guerra civil, se ha visto un alejamiento dramático de las prácticas estándar llevadas a cabo durante la Guerra Fría por los Cascos Azules provenientes de países desarrollados, y una participación cada vez mayor de los Cascos Azules aportados por países del

tercer mundo. Este es el resultado del intercambio natural entre países ricos y muchos países en desarrollo: los primeros cuentan con recursos financieros pero son muy sensibles a las bajas militares y reticentes a ubicar a sus fuerzas bajo algún comando internacional o la ONU; en cambio, los últimos, los países contribuidores de tropas (PCT), envían fuerzas por razones de prestigio o porque esperan alguna recompensa -ya sea monetaria o por medio de acuerdos políticos especiales- con los Estados poderosos, quienes estarían particularmente interesados en que se envíe una misión a algún lugar determinado.

El abastecimiento eficiente de las OMP requiere que los PCT provean lo que los oficiales del Pentágono llaman “fuerzas de masa crítica”: batallones asignados para objetivos específicos bajo las directivas generales del agente líder. Fearon y Laitin consideran que se debe incentivar estos intercambios para facilitar el abastecimiento de las OMP.

No obstante, también consideran importante recordar que este intercambio plantea difíciles problemas políticos y operacionales. Primero, los miembros del Grupo 77 (el principal proveedor de tropas en los últimos años) están cada vez más desconformes con el hecho de no tener voz en las deliberaciones del Consejo de Seguridad, que formula y maneja las OMP que emplean a sus tropas. En segundo lugar, aunque todos los Estados miembros de las ONU contribuyen con un impuesto para financiar las OMP, el presupuesto está en déficit, y muchos PCT cuentan con extensivas cuentas acreedoras por los servicios prestados en misiones pasadas. Además, muchos contingentes de tropas del Tercer Mundo a menudo carecen del equipamiento, la tecnología avanzada, el entrenamiento, y la doctrina necesaria para operar como una fuerza militar dominante bajo las condiciones caóticas de un Estado colapsado.

d. Crisis presupuestaria

Duane Bratt⁶⁸ argumenta que la ONU no tiene los medios necesarios para asumir la autoridad política de un país porque carece de las tropas y los fondos suficientes. El problema es que hay muchos lugares que necesitan asistencia y la ONU simplemente no puede ayudar a todos.

Lo que hay que tener en cuenta cuando se organiza una intervención multilateral, es simplemente una restricción sobre quién debe enfrentar los costos del bien público. Fearon y Laitin utilizan dos principios generales: primero, los más capaces de pagar deberían pagar la mayor parte; y segundo, aquellos que se benefician deberían pagar la mayor parte.

⁶⁸ Duane Bratt, “Rebuilding Fractured Societies” *Security Dialogue* 28 No. 2 (1997): pp. 173-176

El primer principio implica que los Estados ricos de Occidente deberían enfrentar la mayor parte de los costos financieros de las OMP. Sin embargo, la falta de voluntad política de los Estados poderosos para financiarlas, ha causado una de las principales deficiencias de la ONU. Además, los Estados ricos han demostrado gran reticencia a enviar sus tropas a misiones peligrosas, a menos que el conflicto plantee una amenaza directa para su seguridad, la región, o si se identifica al Estado fallido como un potencial nido de terroristas o almacén de armas de destrucción masiva..⁶⁹

Para Fearon y Laitin el problema central de las operaciones para el mantenimiento de la paz de la pos Guerra Fría es que los políticos de los Estados ricos occidentales no creen que sus votantes estarán interesados en pagar ni con sangre ni con dinero para asegurar la paz en lugares de los que ni siquiera han escuchado hablar.

Langford agrega que la actual crisis financiera de la ONU y la intransigencia de los actores principales, como Estados Unidos, a pagar sus deudas sirven para desinflar el optimismo sobre las OMP, cuyo mayor desafío es obtener suficiente respaldo financiero.

La autora analiza los inmensos costos administrativos y financieros que implican las intervenciones para el mantenimiento de la paz, y concluye que, esto funciona como un desincentivo para los Estados de la comunidad internacional que estarían dispuestos a participar.

Para solucionar el problema de los costos que implica una intervención, Fearon y Laitin proponen cobrar un “impuesto intertemporal”. En efecto, esto significa cobrar un impuesto en el futuro a los ciudadanos del Estado colapsado para pagar por el mantenimiento de la paz y la reconstrucción en el presente.

También reconocen que sería insensible y contraproducente demandar este pago desde el principio. Así, proponen que el acuerdo inicial establezca la fecha del inicio de los pagos en un tiempo razonable en el futuro, luego de que se hayan reestablecido los intercambios económicos y la seguridad. Por lo tanto, la idea de un impuesto intertemporal para fomentar el reclutamiento de los pacificadores no es una idea nueva ni una violación al consenso internacional.

Asimismo, mencionan algunos precedentes de esta práctica del impuesto intertemporal. En 1993, Chipre empezó a pagar un tercio de los costos de la misión UNFICYP. Kuwait pagó la mitad del presupuesto por la fuerza de monitoreo de UNIKOM. La operación de Yemen de 1963-1964 fue financiada por sus vecinos (saudíes y egipcios), que tenían un gran interés en el orden y asumieron la responsabilidad de pagar una operación para beneficiar a su vecino (UNYOM). Además, hubo un impuesto de facto a los beneficiarios en el caso de Sierra Leona, donde los nigerianos impusieron un pesado impuesto informal, y Timor Oriental donde los

⁶⁹ James D. Fearon y David D. Laitin, “Neotrusteeships and the Problem of Weak States”

australianos están bien posicionados para beneficiarse del desarrollo de la industria petrolera de alta mar.

Además si se diseña correctamente, estos arreglos también pueden ayudar a proveer incentivos para que los partidos locales contribuyan con la reconstrucción de un Estado que pueda levantarse por sí solo, sin necesitar continuamente del apoyo externo.

e. Problemas de coordinación

Hemos argumentado que los Estados fallidos plantean un problema internacional de acción colectiva cuya solución deberá incluir las intervenciones multilaterales para compartir los costos iniciales entre varios Estados, organizaciones internacionales y no gubernamentales, y corporaciones.

Otro aspecto que es necesario aclarar es que la paz y la reconstrucción no evolucionarán sin una mínima cooperación de parte de la población local y, a largo plazo, de la presencia de instituciones locales capaces.

Pero, los agentes de las OMP carecen de cualquier teoría viable sobre cómo construir un aparato estatal que funcione bajo estas condiciones. Existe un amplio espectro de intervenciones. Si la intervención es muy acotada, puede empeorar el problema. Por ejemplo, en Congo, Haití y Sudán alojan lo que se podría denominar una *fuerza de paz de baratillo*. En ninguno de estos países las tropas multinacionales tienen el poder suficiente para controlar el territorio. De hecho, en estos lugares, los destacamentos internacionales se han convertido a veces en una facción más, dentro de unas situaciones ya abarrotadas de bandos en disputa.

Afganistán se encuentra entre los dos extremos. Allí, las fuerzas dirigidas por Estados Unidos derrocaron al gobierno, pero no estableció protectorados. Luego de unas elecciones relativamente rápidas, se instauraron unos regímenes nuevos y frágiles que ahora luchan por hacerse con el control.

En el otro lado del espectro está la intervención aplastante, como la de Bosnia en 1995. Allí, las tropas extranjeras consiguieron instaurar un protectorado internacional. No hay duda de que la posición de Bosnia en el Índice es mejor que si las fuerzas de paz nunca hubieran actuado, pero algunos observadores creen que la desmesurada presencia extranjera ha obstaculizado el desarrollo político del país. Diez años después de la intervención, nadie cree que las tropas vayan a retirarse pronto del país.

Al analizar esos casos podemos apreciar que la intervención extranjera no es la panacea para todos los países en crisis. Según el índice de Estados fallidos, la intervención externa puede

ser tanto un síntoma como un desencadenante del derrumbamiento de una nación. Un Estado intervenido puede verse sometido a restricciones involuntarias de su soberanía (por ejemplo, sanciones políticas o económicas), a la presencia de tropas extranjeras en su territorio o tal vez a otras limitaciones militares como zonas de exclusión aérea.

Los múltiples actores externos con varios intereses y poca iniciativa para coordinar sus actividades a menudo han exacerbado el problema asociado con la administración de transición. Asimismo, los intereses financieros y burocráticos de las organizaciones internacionales, no son necesariamente complementarios. La existencia de múltiples ONG con acción dentro del mismo escenario pero sin coordinación entre sí conlleva a un mundo anárquico: aportan más factores de confusión que los que contribuyen a solucionar.

Los varios actores involucrados en el desarrollo de neo-fideicomisos presentan un inmenso problema de coordinación. Además del agente líder y los países contribuidores de tropas, el mantenimiento de la paz en Estados débiles puede incluir una colección de otras organizaciones tales como: otros Estados abasteciendo el personal policial y administrativo, ONGs con una variedad de especializaciones funcionales, agencias intergubernamentales, agencias de la ONU (el departamento de asuntos políticos de la ONU ayuda a conducir las elecciones), y contratantes privados (por ejemplo DynCorp) proveyendo servicios logísticos.

En la práctica, el resultado de Kosovo ha sido mixto. Ni las organizaciones oficiales ni las ONG han podido cooperar para desarrollar un conjunto de objetivos operacionales y estrategias comunes. Cuando hubo coordinación, fue en el nivel táctico. El mayor choque se produjo entre los actores que priorizaban la seguridad y los que defendían los derechos humanos. Además, la aplicación de justicia ha sido problemática porque casi no hay jueces serbios.⁷⁰

Otro ejemplo fue el fracaso en la coordinación de las organizaciones extranjeras que operaban en Somalia en octubre de 1992, que llevó a una situación totalmente contraproducente. Muchas ONG gastaban gran parte de su presupuesto rescatando a sus colegas que habían sido secuestrados por empleados locales leales a los señores de la guerra. El dinero del rescate luego era empleado por señores de la guerra para conseguir armas.

Quienes conocen en detalle la forma de funcionamiento de la ONU critican la estructura del comité del Consejo de Seguridad y la falta de autonomía dentro de las agencias de la ONU, porque implica que no hay forma de manejar operaciones militares desde la Secretaría. En las intervenciones en Estados colapsados, la ONU no puede servir como el coordinador de las operaciones para el mantenimiento de la paz porque su organización no es lo suficientemente

⁷⁰ Fukuyama, *La construcción del estado*, pag 104.

capaz de tomar una acción rápida y los ejércitos que secundan a la ONU inevitablemente tienen una estructura de comando doble, tal que la toma centralizada de decisiones en una crisis pasa a ser casi imposible.

Por lo tanto, los estándares militares comunes también favorecerían la coordinación y esto haría a las OMP más efectivas. Ante los fracasos a principios de los '90 se intentó reducir los costos por los problemas de coordinación, especialmente entre los Estados líderes y los PCT en las operaciones de la ONU acordes con el Capítulo 7. El esfuerzo por intentar unificar los estándares para la actividad militar en las operaciones para el mantenimiento de la paz demostró una mejora en la coordinación en las OMP siguientes. Por lo tanto, aumentar la inversión para desarrollar estándares internacionales para mantener la paz en países de diferentes regiones ayudará a reducir los costos de la coordinación internacional en actividades para el mantenimiento de la paz.

f. La retirada de las fuerzas internacionales

En un marcado contraste con el imperialismo clásico, los neofideicomisos buscan retirarse lo antes posible. Una salida requiere un Estado funcional capaz de proveer orden. Para proveer orden, el Estado necesita la capacidad de prevenir que la insurgencia local cree conflictos en las provincias alejadas del centro.

Sin embargo, para algunos interventores internacionales, puede no ser deseable una salida completa. Por ejemplo, en Kosovo y en Bosnia no es claro que la transferencia completa de la soberanía sea un objetivo apropiado porque en ambos casos los problemas incluyen no sólo la capacidad del Estado sino también intensas disputas sobre el trazado de las fronteras de país. Un oficial del Departamento de Estado reconoció esto y sugirió que se necesitaría pensar más sobre el problema de la integración del territorio. Oficiales de la ONU en el DOMP insistieron en que en los próximos años en Kosovo la administración transitoria no tiene un objetivo específico de retirada; la agenda implícita es postergar la salida de los actores internacionales. Así, se le aconseja a todos los partidos no presionar para definir un status final y mantener la vaga frase de “autonomía sustancial” (de la Resolución 1244 de la ONU) para los kosovares. Tanto en la ONU como en el Departamento de Estado se percibe que Bosnia será un país y Kosovo, una región en las cuales el gobierno nacional no podrá mantener la paz interétnica por un largo tiempo.

Krasner señala que la administración de transición ha sido efectiva cuando el nivel de violencia del país ha sido bajo, cuando los grandes poderes se involucraron, y cuando las partes,

enfrentadas dentro de un país alcanzaron un acuerdo mutuamente aceptado. El rol clave es monitorear el acuerdo. La administración de transición, sin embargo, es mucho más difícil en casos como Bosnia, Kosovo y Afganistán—es decir, donde los líderes locales no han alcanzado un acuerdo. En resumen, la administración de transición funcionó mejor en los casos más fáciles.

Por otra parte, la administración de transición es particularmente problemática en situaciones en las que los actores locales están en desacuerdo entre sí, o si están en desacuerdo sobre los objetivos básicos con los actores externos.

En ocasiones los líderes locales que se vuelven dependientes de los actores externos durante la administración de transición (pero que carecen de apoyo interno dentro de su país), no tienen un incentivo para invertir en el desarrollo de nuevos arreglos institucionales que permitan la retirada de sus benefactores externos.

Por lo tanto puede haber desincentivos para el desarrollo activo o exitoso de las capacidades estatales locales que llevará a lo que Zalmay Khalilzad (enviado especial a Afganistán) ha denominado “Estados de bienestar de seguridad”. Si el aparato estatal de un país ha colapsado en gran medida como resultado de años de mal gobierno, guerra, o intervenciones extranjeras, entonces los interventores externos no podrán retirarse antes de reconstruir sustancialmente las instituciones de seguridad internas y proveer seguridad en el proceso. De lo contrario, la anarquía local va a incentivar los ataques de la guerrilla, los señores de la guerra locales, e intentos competitivos para capturar al Estado.

Pero, a menudo, esta tarea es la más difícil de todas porque el mayor peligro es que, cuando hay un acuerdo de paz laxo, tan pronto como las fuerzas internacionales abandonen la zona, probablemente habrá un resurgimiento de la violencia por parte de algún grupo ya que las facciones divididas pueden producir nuevos combatientes que rechacen el acuerdo de paz original.

3.2 Propuestas de la comunidad académica

Hasta ahora se han mencionado las herramientas con las que cuenta la comunidad internacional en la actualidad para actuar ante los problemas que presentan los Estados fallidos. A continuación se expondrán las propuestas de la comunidad académica.

3.2.1 Sin violar la soberanía

Pero existen otras maneras para enfocar el problema de los Estados fallidos sin suspender su soberanía ni tratar con condescendencia a sus pueblos, y aún excluirlos de la diplomacia. Por ejemplo, se los podría expulsar de las organizaciones internacionales de las que son miembros.⁷¹

También podría retirarse la declaración de reconocimiento de los gobiernos, sin violar la soberanía estatal ni la independencia constitucional de los Estados.

Las normas de procedimiento de la igualdad soberana y la no intervención son observadas sin importar las condiciones civiles domésticas (Artículo 2 de la Carta de la ONU) dentro de los Estados fallidos. Y la calificación sustantiva para el reconocimiento internacional, y la membresía de la ONU han sido pasadas por alto –el Art. 4.1 declara que los Estados miembros son capaces de desempeñar sus obligaciones según la Carta. Esto presupone las capacidades así como también las voluntades de la estatalidad empírica y el régimen diplomático hacia un reconocimiento constitutivo en vez de declaratorio.⁷²

Un Estado respetable y libre es aquél que es reconocido como tal por otros Estados. Los Estados frágiles y esclavizados no pueden ser reconocidos como libres por los Estados fuertes. Además, al no reconocer los Estados fallidos como Estados, se los puede someter a un tratamiento similar a una colonia, por ejemplo, se les puede aplicar fideicomisos. Se profundizará este argumento en el apartado 3.2.3.

3.2.2 La práctica de autodeterminación

Langford plantea que si el auto-gobierno significa independencia y libertad de toda forma de control extranjero, entonces cualquier tipo de fideicomiso, que implica tutelaje y dependencia, es inaceptable.

Al mismo tiempo, el reclamo de auto-determinación es la habilidad para elegir cómo ser gobernados. Esto permite la posibilidad de que un Estado elija ser gobernado por otros por medio de un fideicomiso u otro sistema similar. Para que esto suceda, primero es necesario determinar la voluntad de la gente por medio de un proceso democrático.⁷³

Para Richardson⁷⁴, es menester dar mayor autoridad a los grupos y pueblos que levantan reclamos de autodeterminación en contra de sus gobiernos nacionales. Consecuentemente, el

⁷¹ Robert Jackson, “Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and Failed States”, pag 13

⁷² M.J.Peterson, *Recognition of Governments* (London: Macmilland, 1997), pp.68-71

⁷³ Jon Sylvester, “Sub-Saharan Africa: Economic Stagnation, Political Disintegration and the Specter of Recolonization”, *Loyola of Los Angeles Law Review* 27 (1994).

⁷⁴ Richardson, “Failed States, Self-determination and Preventive Diplomacy”, *International Studies Review*, Vol. 1, pp.59 (Spring 1999); en Langford página 10-11

derecho internacional debe intentar solucionar las disputas entre los derechos de autodeterminación y la cuestión del Estado-nación. Sugiere que una manera de hacer esto es reconocer múltiples soberanías.

Siguiendo esta línea de argumentación, Herbst⁷⁵ propone proveer un espacio intelectual para que los locales presenten alternativas a la soberanía estatal, tal vez ordenándose alrededor de una organización subnacional. También incentiva a los académicos a estudiar a nivel regional, sin considerar las fronteras entre los países, y propone la creación de estados soberanos en áreas que han demostrado sus capacidades de gobierno ante la comunidad internacional. Al desarrollar este criterio a favor de los movimientos secesionistas en vez de obligarlos a permanecer como asuntos cuasi-criminales, el autor sostiene que puede ser posible realizar una transición pacífica hacia unidades de gobierno que reflejen de manera más apropiada el interés de los ciudadanos.

3.2.3 *El regreso a los fideicomisos*

Un fideicomiso es la situación en la que la ONU designa a un Estado para tutelar y administrar un territorio sin gobierno propio.

Debido a que las soluciones al problema de los Estados débiles que corren peligro de colapsar no pueden limitarse a poner fin a una guerra, construir instituciones de gobierno, revitalizar la economía, o institucionalizar programas de bienestar social; existe un sector dentro de la comunidad académica que sugiere regresar a la práctica de los fideicomisos.

Jonhson, Pfaff⁷⁶, Mazuri⁷⁷ y Helman y Ratner sugieren regresar al sistema que la ONU estableció para ayudar a los pueblos en el camino del autogobierno. Estos autores señalan los fracasos de las operaciones de paz actuales de la ONU

Fearon y Laitin resaltan la diferencia entre las OMP complejas y los neo fideicomisos. En muchos casos la ONU no es el único interventor internacional importante; otros Estados, otras organizaciones internacionales y regionales, ONG y corporaciones a menudo se involucran en la reconstrucción y gobierno en Estados colapsados. Por ejemplo, los acuerdos de Dayton de 1995 crearon una entidad conocida como la Oficina para el Alto Representante que aproxima el poder soberano en Bosnia, aunque no ejerce autoridad sobre las tropas de la OTAN allí.

⁷⁵ Jeffrey Herbst, "Responding to State Failure in Africa", *International Security* 21 (1996-1997) pp.132-141

⁷⁶ William Pfaff, "A New Colonialism? Europe Must Go Back into Africa", *Foreign Affairs* 74 No. 1 (1995): p. 6

⁷⁷ Ali Mazuri, "Decaying Parts of Africa Need Benign Colonization", *International Herald Tribune*, August 4, 1994, p. 6

Otro caso es el de Kosovo, donde el representante especial del secretario general tiene la autoridad formal sobre la administración de transición, aunque la Unión Europea, la OSCE, y la OTAN también juegan un rol importante en la construcción de las instituciones políticas, la reconstrucción económica y la provisión de seguridad.

También es interesante el caso de Afganistán, que está presuntamente gobernado por un régimen que fue creado en 2001, pero le debe su continua existencia y forma a las fuerzas de mantenimiento de la paz de la OTAN, las cuales proveen seguridad en Kabul bajo el mandato de la ONU.

Jackson además menciona otros ejemplos de fideicomisos actuales: en Camboya, donde la ONU asumió la responsabilidad de administrar, restaurar y mantener el orden interno. En Somalia, el gobierno existía en manos del representante de la ONU, el comandante norteamericano, y el representante de las ONG humanitarias. En Liberia, una fuerza externa de los Estados de África occidental (bajo el liderazgo de Nigeria) intentaron restaurar la paz doméstica que había colapsado con la guerra civil. En resumen, ciertos Estados fallidos han recibido respuestas internacionales que caen dentro de la categoría de la práctica de los fideicomisos, aunque en la práctica actual no se usen esas palabras.⁷⁸

Por su parte, Peter Lyon⁷⁹ considera que cada vez habrá más Estados en esta situación. Pero no sería prudente a nivel político y psicológico aplicar una modalidad con el mismo nombre; sino que tal vez sería más apropiado llamarla tutoría (*guardianship*).

a) Historia de los fideicomisos

El sistema de los fideicomisos se estableció originalmente en la Carta de la ONU para ayudar a promover el desarrollo de los aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y educativos de los territorios no auto-gobernados en los territorios.

Los fideicomisos habían terminado casi por completo al final de la era colonial: en ese momento la sociedad internacional se niveló formalmente. El cambio fue en 1960 con la resolución 1514 de la Asamblea General de la ONU sobre la concesión de la independencia a países y pueblos coloniales, que declaraba que “todos los pueblos tienen derecho al

⁷⁸ Para simplificar mi análisis, no voy a analizar ni utilizar como ejemplo el caso de la controvertida intervención en Irak desde 2003.

⁷⁹ Peter Lyon, “The Rise and Fall and Possible Revival of international Trusteeship”, *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 31 No. 1 (1993), pp. 105-108

autogobierno” y que “la desigualdad política, económica, social o la preparación educativa nunca debería funcionar como pretexto para postergar la independencia”.⁸⁰

A principios de la década de 1960, Kenneth Robinson⁸¹ sabiamente expresó que la independencia del Tercer Mundo no eliminaba los problemas originales por los cuales se habían establecido los fideicomisos, ya que el mundo seguía estando dividido entre fuertes y débiles, ricos y pobres, capaces e incapaces, organizados y desorganizados, experimentados e inexpertos.

b) Críticas a los fideicomisos y el mantenimiento de la paz

La inmensa tragedia del fracaso del Estado persiste a través del mundo sin vislumbrarse una solución inminente. Siguiendo esta lógica, las propuestas para resucitar los fideicomisos tienen algo de valor. Sin embargo, como señalan los críticos, hay fuertes barreras normativas, morales, legales y logísticas que no permiten la implementación de esta propuesta.

Para empezar, Crawford⁸² sostiene que hacer resurgir los fideicomisos, con sus ataduras que recuerdan a las épocas del colonialismo, va en contra de las normas internacionales actuales. Con la descolonización llegaron las normas de la igualdad, la auto-determinación, el nacionalismo, la democracia, los derechos humanos, la no intervención y el antirracismo con los fideicomisos se corre el riesgo de recaer en antiguas prácticas, como el paternalismo, el racismo y la explotación.

Por su parte, Helman y Ratner⁸³ reconocen que existen obstáculos legales en la Carta de la ONU para reestablecer los fideicomisos. Los Artículos 77 y 78 establecen a qué tipo de territorios pueden aplicarse legalmente los fideicomisos: aquellos que aún no son Estados, y más importante, quedan descalificados los Estados miembros de la ONU.

Además, el Artículo 2.7 también presenta dificultades para intervenir en asuntos de jurisdicción interna de los Estados. Aunque el Artículo 2.7 puede evadirse con un mandato para intervenir en respuesta a amenazas a la paz y actos de agresión (como lo establece la Carta en el Capítulo VII), no existe un mecanismo similar para eludir los Artículos 77 y 78. Helman y Ratner sugieren que resucitar los fideicomisos requerirá enmendar la Carta. Esto acercaría al derecho internacional a la evolución de las prácticas internacionales para tratar con los crecientes desafíos que presenta el fracaso de los Estados.

⁸⁰ Verificar cita exacta en <http://www.historiasiglo20.org/TEXT/onu1514-1960.htm>

⁸¹ Kenneth Robinson citado en Lyon, “The Rise and Fall and posible Revival of international Trusteeship” in M. Twaddle, *Decolonization and the International Community: Essays in Honour of Kenneth Robinson*, *Journal of Commonwealth and Commonwealth Politics* XXXI (March 1993), pp. 105-106

⁸² Neta Crawford, “Imag(in)ing Africa”, *Harvard International Journal of Press/Politics* 1 No. 2 (1996) p. 40

⁸³ Helman and Ratner, “Saving Failed States”, *Foreign Policy* 89 No. 4 (1992-93) pp 17

Asimismo, Gordon⁸⁴ resalta los obstáculos legales en el derecho internacional en general, y luego destaca la diferencia entre ceder algunos aspectos de la soberanía y permitir que la totalidad del poder gobernante esté en manos de otro, ya sea voluntaria o involuntariamente. El principio de la igualdad soberana se pone en peligro cuando el Estado pierde el control de los factores económicos, sociales y políticos, que la definen. Al permitir que otra entidad actúe en su nombre, el Estado estaría perdiendo una parte importante de su personalidad. Por lo tanto, concluye que el fideicomiso es incompatible con el ejercicio de la soberanía.

Gordon nota que en el presente todos los Estados que son considerados fallidos o en peligro de fallar todavía son reconocidos por la comunidad internacional como soberanos y miembros de la ONU. Y, al igual que Helman y Ratner, concluye que a menos que se enmiende la Carta de la ONU o se encuentre una forma para determinar que un Estado no es un Estado, y por lo tanto no es un miembro de la ONU, los fideicomisos no pueden aplicarse legalmente.

Jackson observa que los fideicomisos de la ONU dejaban de funcionar cuando todos los territorios fueran independientes. Por ende, no se intentaba llevar a Estados ya independientes de vuelta a un status cuasi-colonial. Por lo tanto, opina que una vuelta a los fideicomisos podría revertir la descolonización universal. Además, sería fuertemente condenada por los Estados del Tercer Mundo y los Estados importantes que los apoyan, como India y China (quien puede vetar este tipo de acciones dentro del Consejo de Seguridad de la ONU).

A menudo se considera que los fideicomisos representaban el paternalismo a escala internacional. Kant creía que un gobierno paternalista era la peor forma de despotismo porque trataba a seres humanos adultos como niños inmaduros que no pueden ser confiables para asumir la responsabilidad por sus propias vidas: se suspende sus libertades y se los obliga a comportarse de manera totalmente pasiva. Por lo tanto, puede trasladarse la misma crítica moral contra aquéllos que abogan por los fideicomisos internacionales para rehabilitar a los Estados fallidos.⁸⁵

Jackson no considera que sea posible ni deseable regresar a una era de fideicomisos –aún si se usa otra palabra. Cualquiera sea el término, los fideicomisos están normativamente en contra de la ética de la igualdad entre culturas, civilizaciones y razas, que entró en la sociedad internacional durante el curso de la descolonización luego de siglos de desigualdad y discriminación.

⁸⁴ Ruth Gordon, "Some Logical Problems with Trusteeship", *Cornell International Law Journal* 28 No. 2 (1995): p. 315

⁸⁵ Robert Jackson, "Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and Failed States", pág 12

Langford⁸⁶ también sostiene que recuperar los fideicomisos no es una solución; por lo que sugiere cambiar la dirección de las políticas de intervención hacia esfuerzos coordinados a un enfoque más integrador, tal como el mantenimiento de la paz que es una propuesta más productiva, ya que no carga con un pasado de explotación.

También aclara que el objetivo del mantenimiento de la paz no es imponer un sistema foráneo en un vacío social, sino responder a las necesidades locales con sensibilidad política, antropológica y sociológica. Es más, un sistema de mantenimiento de la paz puede ser mejor para la población que el gobierno de *señores de la guerra*⁸⁷ locales porque existen mecanismos de rendición de cuentas a códigos internacionales de derechos humanos.

Por su parte, Chopra⁸⁸ sugiere que un sistema de mantenimiento de la paz funcional debería tener un mecanismo de toma de decisiones conjunto para coordinar las acciones y responder rápidamente ante las situaciones cambiantes. Este mecanismo, una especie de “directorio de la ONU”, debería incluir a la ONU, organizaciones regionales, Estados interesados e indiferentes, y a representantes locales, y así sería consistente con la naturaleza de una autoridad local.

Chopra identifica cuatro escenarios de transición en los cuales operaría este directorio. En el caso de un colapso absoluto, se establecería un *gobierno* en el cual el directorio asumiría el control total. El segundo escenario sería aquel en el que el directorio ejerciera poderes de *control directo* sobre los instrumentos del Estado o la autoridad administrativa –incluyendo ministerios, el sistema judicial, la policía y las fuerzas armadas–, monitorearía a las autoridades locales, y respondería tomando “acción correctiva” en caso de que se violara el mandato del proceso de transición. El tercer escenario sería una *sociedad* en la cual el directorio actuase como un socio de la autoridad local, aunque retiene el poder de decisión final. En el último escenario el directorio proveería *asistencia* para el desarrollo de las estructuras de gobierno, corrigiendo selectivamente las fallas en el sistema local.

Además, Chopra argumenta que es evidente que la ONU ya se está moviendo en dirección del mantenimiento de la paz y se aleja de una propuesta anacrónica como la de regresar a los fideicomisos. Siguiendo esta argumentación, el autor señala que “ya hubo un mandato de *gobierno* en Sahara Occidental, *control* en Camboya, *sociedad* en Namibia, y *asistencia* en El Salvador”.

⁸⁶ Langford, “Things Fall Apart: State Failure and the Politics of Intervention”, pp 73-78

⁸⁷ El término “señor de la guerra” se refiere a aquellos que poseen control militar de facto de un área subnacional, gracias a una fuerza militar que le es obediente a su persona.

⁸⁸ Jarat Chopra, “The Space of Peace Maintenance”, *Political Geography* 15 No. 3 /4 (1996): p. 353-354

3.2.4 *La construcción internacional del Estado*

Los organismos de desarrollo internacional se plantean, cómo estimular desde el exterior la construcción del Estado en países con graves disfunciones internas. Krasner entiende por reconstrucción del Estado (*state-building*) los esfuerzos para dar poder a las autoridades locales, para que asuman las responsabilidades de la soberanía convencional. La meta de la construcción del Estado es ayudar a fortalecer las instituciones de los Estados débiles desde las intervenciones internacionales.

Según Fukuyama, el fortalecimiento de éstos Estados por medio de diversas formas de construcción de naciones constituye una tarea que ha pasado a ser vital para la seguridad internacional.

El autor observa que en Estados Unidos ha tenido lugar un debate ideologizado sobre la construcción del Estado. Algunos conservadores, incluidos muchos de la derecha libertaria, se oponen al principio de construcción de naciones porque creen que no es viable y, además, no les gusta la idea de unos compromisos incondicionales y costosos, a lo que consideran una especie de seguridad social internacional. Por otra parte, quienes aprueban la construcción de Estados deben afrontar honestamente el historial de resultados tremendamente conflictivos que se han obtenido en esta área. Es preciso, por consiguiente, pensar con detenimiento qué es posible y qué no lo es y entender hasta dónde se puede llegar con la ayuda externa.

Fukuyama identifica tres aspectos o fases distintas de la construcción de un Estado. La primera hace referencia a la reconstrucción posconflicto y se aplica a aquellos países que están saliendo de un conflicto violento, como el caso de Afganistán, Somalia y Kosovo, donde la autoridad estatal ha quedado derrumbada por completo y es necesario reconstruirla desde la base. En este caso, la misión de los poderes externos consiste en garantizar temporalmente la estabilidad mediante el aporte de fuerzas de seguridad, policía, ayuda humanitaria y asistencia técnica para reestablecer los sistemas de electricidad y agua, los servicios bancarios y demás.

La segunda fase se aplica si el Estado colapsado es capaz de alcanzar un mínimo de estabilidad gracias al apoyo internacional (como en el caso de Bosnia). Aquí el objetivo es crear instituciones estatales autosustentables y capaces de sobrevivir tras la retirada de la intervención externa. Alcanzar este objetivo es mucho más difícil que la primera fase, pero resulta esencial si las potencias externas quieren que, en algún momento, el país en cuestión pueda salir victorioso del proceso.

La tercera fase consiste en el fortalecimiento de los Estados débiles en los que existe una autoridad estatal con una estabilidad razonable, pero incapaz de cumplir determinadas funciones

necesarias, tales como proteger los derechos de propiedad o proporcionar educación primaria básica. Esta categoría es muy amplia, ya que abarca desde los Estados que cuentan con núcleos de experiencia en campos como la banca central y la gestión de los tipos de cambio pero que, a la vez, tienen problemas a la hora de ofrecer servicios como la educación o la aplicación de las leyes (como Perú o México), hasta países donde las instituciones son débiles a todos los niveles (como Kenia o Ghana).

Fukuyama nota que, si bien la comunidad internacional ha cosechado algunos éxitos, en la reconstrucción inmediatamente posterior a los conflictos, su historial es mucho menos notable en la segunda fase de construcción de una nación, es decir, en la etapa en la que los actores externos tratan de establecer o fortalecer instituciones políticas autosustentables que acaben permitiendo al gobierno en cuestión emanciparse de la ayuda procedente del exterior.

3.2.5 *Imperialismo voluntario*

Como señala Cooper⁸⁹, la dificultad radica en qué tipo de forma debería tomar la intervención: la manera más lógica de dominar el caos es con la colonización. Cooper advierte que la versión postmoderna del imperio debe ser voluntaria para ser aceptable y para ser duradera debe ser cooperativa.

Ningún país occidental valora lo suficiente una misión civilizadora como para imponer por la fuerza sus reglas permanentemente; ni tampoco podría hacerse esto dado que la ideología occidental es democrática y la democracia no puede lograrse con coerción (aunque los ejércitos puedan crear las condiciones para esto cuando remueven a los dictadores). Tampoco sería aceptable el imperialismo tradicional para los pueblos de los Estados fallidos –excepto tal vez en una fase inicial cuando se los rescata del caos o la tiranía. La experiencia colonial está todavía fresca en la memoria de sus víctimas y no fue una experiencia placentera.

También observa que se puede manejar una crisis financiera con una forma limitada de imperialismo (voluntario) confinado al sector financiero: una forma limitada de imperio voluntario es el provisto por los programas de asistencia del FMI y el Banco Mundial. A cambio de apoyo financiero, que les permita reingresar en la economía global, un país en crisis acepta los consejos y la supervisión de estos organismos internacionales.

Cuando una crisis es más general –y la comunidad internacional se preocupa lo suficiente- se requieren medidas de mayor alcance. Este imperialismo voluntario toma la forma de un fideicomiso, generalmente ejercido por la comunidad internacional por medio de las

⁸⁹ *Íbid*, página 73

Naciones Unidas, como en Bosnia, Kosovo y Afganistán. Se ejerció temporalmente en Timor Oriental e incluso más brevemente en Camboya.

Estos arreglos no son tan eficientes como el imperialismo tradicional. Al ser voluntario, cada asunto estará sujeto a la negociación y el compromiso; dado que la autoridad administrativa es internacional, carece de la claridad, decisión y los mecanismos de rendición de cuentas de un poder nacional; y al ser temporario, es muy probable que se marche antes de terminar el trabajo correctamente.⁹⁰

Otra forma de incentivar a los países a fortalecer sus instituciones y modificar sus constituciones, es el atractivo que presenta la posibilidad de pertenecer a la UE. En los últimos años, los países de Europa Central modificaron sus constituciones, reescribieron sus leyes, se adhirieron a las leyes del mercado, establecieron cuerpos anticorrupción y adoptaron un inmenso volumen de legislación de la UE. Los cambios en Turquía, donde se abolió la pena de muerte y se establecieron derechos para las minorías, son especialmente sorprendentes. En otros tiempos, tales cambios hubieran tenido lugar solamente en el contexto de que un país colonial tomara el control, pero las reformas actuales fueron adoptadas voluntariamente con miras a unirse a la Unión Europea, para asegurarse un asiento en su mesa y una voz en su gobierno. El señuelo de la membresía juega un rol vital para la estabilización de los Balcanes e incentivar las reformas en otros márgenes de la Unión Europea. Muchos de los nuevos miembros de la Unión Europea podrían haberse convertido en Estados fallidos si hubieran permanecido solos.

3.2.6 Soberanía compartida y Fideicomisos de Facto

El actual menú de instrumentos políticos para manejar el problema de los Estados fallidos y colapsados (consistiendo principalmente en la administración de transición y la asistencia externa para mejorar al gobierno) es mezquino, dado que ambas asumen que en el corto plazo estos Estados podrán funcionar de manera efectiva por sí mismos. Entonces, Krasner considera que los diseñadores de políticas deberían crear un repertorio más amplio para contar con mejores herramientas alternativas para elegir sus políticas.

Para asegurar un gobierno doméstico decente en Estados fallidos o débiles, Krasner⁹¹ propone arreglos bajo los cuales los individuos elegidos por organizaciones internacionales, Estados poderosos, o entidades ad-hoc, compartirían la autoridad con los locales sobre algunos aspectos de la soberanía doméstica. Por lo tanto, el autor considera que la soberanía compartida

⁹⁰ Cooper, *The Breaking of Nations* (2003), página 71

⁹¹ Krasner, "Sharing Sovereignty", páginas 113.118

sería una importante adhesión al repertorio de políticas. Idealmente, la soberanía compartida estaría legitimada por un contrato entre las autoridades nacionales y los agentes externos.

En cuanto a la soberanía compartida, los actores nacionales usarían su soberanía internacional legal para implicarse en acuerdos que comprometieran su soberanía westfaliana/vatelliana con el objetivo de mejorar su soberanía doméstica. Los líderes nacionales podrían establecer la soberanía compartida por medio de tratados o compromisos unilaterales. Para ser efectivos, tales arreglos deberían involucrar una combinación de actores domésticos e internacionales.

En otros casos, los interventores externos pueden concluir que la opción más atractiva sería el establecimiento de un protectorado o un fideicomiso de facto. Bajo este tipo de arreglos, se violaría la soberanía westfaliana/vatelliana, la autoridad ejecutiva sería embestida por actores externos, y se suspendería la soberanía internacional legal.

Al contrario, hasta ahora el compromiso retórico de todos los actores importantes, (incluyendo a Estados Unidos), ha sido restaurar la autoridad de los actores locales, lo antes posible.

3.3 Conclusiones parciales III

Dados los peligros que presentan los Estados débiles, la comunidad internacional se encuentra ante la necesidad de buscar soluciones para evitar el fracaso de un Estado.

Como se ha detallado, existen varias herramientas para intentar fortalecer el Estado. Por ejemplo, préstamos extranjeros y la supervisión de las políticas, la estimulación del desarrollo económico, el fortalecimiento de las instituciones estatales, la prevención de la violencia y la anarquía doméstica, y el control de la difusión de armas livianas, entre otras.

Sin embargo, es fundamental tener en cuenta que en algunos casos las circunstancias internas de los Estados fallidos generan una dinámica tal que no permite que estas soluciones den resultado. Este es el caso de los conflictos domésticos por cuestiones étnicas o religiosas.

Para permitir un análisis más nítido, se han agrupado en dos secciones las diferentes respuestas con las que cuenta la comunidad internacional para actuar frente al problema que presentan los Estados fallidos. En el primer grupo se ubican las herramientas actuales que utiliza la comunidad internacional. En este sector encontramos la asistencia económica, el fortalecimiento de las instituciones, y las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la ONU.

Pero como las herramientas actuales tienen fallas, la comunidad académica intenta ampliar el repertorio y ofrece nuevas ideas. En el segundo grupo se ubican los instrumentos que no violan la soberanía, la práctica de la autodeterminación, el regreso a los fideicomisos, la construcción internacional del Estado (*international state-building*), el imperialismo voluntario, la soberanía compartida y los fideicomisos de facto.

Es importante resaltar la necesidad de una herramienta adecuada, según las necesidades específicas de cada caso. Una de las formas menos agresivas de intervenir es ayudar económicamente o brindar asesoramiento institucional a los gobiernos de Estados con instituciones débiles pero que son capaces de mejorar su funcionamiento.

Sin embargo, sería infructuoso esforzarse por aplicar este tipo de medidas a casos más graves o a Estados que ya han fracasado. Para este tipo de casos, es preferible emplear herramientas más intrusivas, como pueden ser las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Esto se debe a que los problemas en Estados fallidos tienen una mayor profundidad y necesitan soluciones más comprensivas.

No obstante, las OMP han tenido en el pasado varios problemas, lo cual ha minado su legitimidad. Los problemas varían desde desastres humanitarios, hasta temas de neutralidad y responsabilidad una vez en el terreno, y otros problemas operacionales. Esto brinda oportunidades para plantear otros tipos de intervención.

De este modo, debido a que las soluciones al problema de los Estados débiles que corren peligro de colapsar no pueden limitarse a poner fin a una guerra, construir instituciones de gobierno, revitalizar la economía, o institucionalizar programas de bienestar social; existe un sector dentro de la comunidad académica que sugiere regresar a la práctica de los fideicomisos.

Sin embargo, parece ser que la oposición a los arreglos similares a los fideicomisos ofrece críticas basadas en sus lazos coloniales y en las restricciones legales basadas en la Carta de la ONU.

Ante la necesidad de encontrar soluciones abarcativas de largo plazo para el fracaso del Estado, los fideicomisos pueden parecer radicales, pero reflejan la severidad del problema y desafían a los académicos y a los diseñadores de políticas a romper los esquemas convencionales de intervención.

Existen también otras maneras para enfocar el problema de los Estados fallidos sin suspender su soberanía ni tratar con condescendencia a sus pueblos. Tal es el caso de las propuestas que sugieren facilitar la autodeterminación y reconocer soberanías múltiples.

De este modo, se observa que existe una gran variedad de mecanismos disponibles para hacer frente al problema de los Estados fallidos. Sin embargo, no es posible identificar un

mecanismo que sea superior al resto. Las diferentes herramientas han de ser empleadas dependiendo del contexto socio-político y militar que presente el Estado en cuestión y, por ende, la profundidad de la amenaza que representa.

Conclusiones Finales

En los últimos años se ha desarrollado una nueva formulación en la agenda de seguridad. Los retos a los Estados poderosos ya no provienen únicamente de actores estatales, ni de los armamentos convencionales, sino que existen nuevas amenazas que se ven plasmadas en la ‘Nueva Agenda de Seguridad’. Uno de los temas principales es el de los denominados “Estados débiles”. Éstos Estados proyectan peligros que son una amenaza tanto para sus propios ciudadanos como para otros países.

Es difícil definir qué son exactamente los Estados débiles; sin embargo, la mayoría de los autores identifican en estos países estructuras institucionales débiles, deficientes o incompetentes. Por lo tanto, pueden derivarse situaciones tales como la incapacidad del gobierno central para imponer su autoridad de manera efectiva en todo el territorio, corrupción, filtración de problemas mediante las fronteras permeables, bajos niveles de bienestar económico, caída del PBI, y altas tasas de mortalidad infantil. Una forma de explicarlo es tener en consideración que se trata de un círculo vicioso entre la incapacidad del Estado para cumplir sus funciones y la oportunidad que esto presenta para que surjan nuevos problemas en un contexto muy cercano al vacío de autoridad.

Desde el fin de la Guerra Fría este tipo de situaciones se han multiplicado en distintas partes del mundo; son ejemplos Timor Oriental, Bosnia-Herzegovina, Somalia, Afganistán, Angola, Burundi, República Democrática del Congo, Liberia, Sierra Leona, Sudán, Costa de Marfil y Haití, entre otros. Estas situaciones son de por sí problemáticas para las personas que habitan esos países, pero además, debido a las posibilidades de un efecto contagio, las consecuencias también pueden ser nefastas para los Estados vecinos. Asimismo, pueden ser una amenaza a la seguridad de los países más desarrollados, cuando funcionan como caldo de cultivo para el crecimiento del crimen organizado (en especial contrabando, tráfico de armas y de drogas) y de organizaciones terroristas. Los Estados débiles son, por lo tanto, una amenaza a la seguridad humana y también a la seguridad internacional.

Ante este círculo vicioso, los Estados débiles no son capaces de solucionar sus problemas internos por sí solos (aunque algunos autores sostienen que es por falta de voluntad y no por incapacidad); y por lo tanto, muchas veces es necesaria la asistencia internacional para lidiar con la amenaza que representan.

Partiendo de la premisa de que los Estados fallidos son una amenaza para la seguridad internacional, se planteó el debate existente en la comunidad académica sobre la necesidad de que la comunidad internacional actúe al respecto. En primer lugar, se presentaron los

argumentos que sugieren no intervenir. Este tipo de razonamiento incluye las normas del derecho internacional (igualdad soberana entre los Estados y no intervención en los asuntos internos de otro Estado) y también aquellos que consideran que las intervenciones interrumpen el desarrollo político natural de los Estados débiles⁹². En segundo lugar, se enumeraron los argumentos que consideran que la comunidad internacional debe actuar. Estos juicios incluyen las presiones de la opinión pública sobre los líderes de los países más desarrollados para intervenir ante una crisis humanitaria y la responsabilidad especial que les compete a los Estados poderosos. Finalmente, se profundizó en las diferentes recomendaciones de acción de la academia para que la comunidad internacional actúe.

De esta forma, primero se mencionaron las herramientas actuales que utiliza la comunidad internacional y luego se nombraron las alternativas que la academia ha propuesto para que la comunidad internacional pueda responder al problema que presentan los Estados fallidos.

Dentro del primer sector se incluyeron los mecanismos de asistencia económica, seguido del fortalecimiento institucional. Luego, se analizó en detalle las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la ONU y sus problemas. En el segundo sector se incluirán las propuestas de no reconocer a los Estados fallidos. Seguidamente, se mencionaron las sugerencias para no violar la soberanía, se describirá en detalle la posibilidad de regresar al sistema de fideicomisos de la ONU; y finalmente, se explicaron las estrategias de construcción internacional de la nación, seguida de la propuesta sobre el imperialismo voluntario y de las sugerencias sobre soberanía compartida y fideicomiso de facto.

Cada vez es mayor en la comunidad internacional, el temor por la amenaza a la seguridad internacional que representan los Estados fallidos. Entonces, frente a la pregunta sobre qué se puede hacer ante el problema que presentan estos Estados, la respuesta sería: no hay mucho más para hacer.

Existen diferentes herramientas para que la comunidad internacional actúe respecto de los Estados débiles. Pero es evidente que hay que adecuar las herramientas a la naturaleza de cada caso. Por ejemplo, en el caso de una crisis humanitaria a causa de un genocidio, no sería adecuado ofrecer asistencia económica ni tampoco ayuda para fortalecer las instituciones del gobierno. Este tipo de respuesta no sería suficiente. Asimismo, sería desproporcionado responder a un simple caso de debilidad institucional con una intervención de fuerzas militares internacionales.

⁹² Teoría Crítica de la Raza (*Theory of the Critical Race*)

Asimismo, es innegable que el desempeño de las OMP enfrenta serias dificultades y que también es necesario perfeccionar el funcionamiento de la ONU. Dado que el principal obstáculo es que las estructuras de intervención existentes no se ajustan a las propuestas actuales; o se modifican estas estructuras, o bien queda bajo la responsabilidad de la comunidad académica presentar respuestas viables y adaptables a las estructuras.

En síntesis, sería deseable que la comunidad académica pudiese abrir un debate fructífero para lograr las soluciones esperadas para tantas situaciones críticas.

Bibliografía

- **BICKERTON Christopher J.**, “States Without Souls: Contradictions of state-building in the 21st. Century”. Paper prepared for SAID Conference, “Sovereignty in the 21st. Century”, St. John’s College, Oxford University, October 29th. 2005
- **BRATT Duane**, “Rebuilding Fractured Societies” *Security Dialigue* 28 No. 2 (1997): pp. 173-176
- **BULL Hedley**, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, New cork, 1977. Capítulo 1 “El Concepto de Orden en la Política Mundial”
- **BUZAN Barry**, *People, States and Fear: An Agenda for Internacional Security Studies in the post-Cold War Era*, London: Harvester Wheatsheaf (1991)
- **CHOPRA Jarat**, “Introducing Peace Maintenance”, *Global Governance* 4 No. 1 (1998): p. 16
- **COOPER Robert**, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*, London: Atlantic Books (2003) Parte I y II.
- **CRAWFORD Neta**, “Imag(in)ing Africa”, *Harvard International Journal of Press/Politics* 1 No. 2 (1996)
- **DUNNIGAN James**, “The Frustrating Permanence of Failed status”, *Stategy Page*, September 12, 2005. Disponible online 03/10/05 en www.strategypage.com/dls/articles/200591223624.asp
- Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/search> (disponible 24 abril 2006)
- **EINSESTAT Stuart E, PORTER John Edward and WEINSTEIN Jeremy M.**, “Rebuilding Weak States”, *Foreign Affairs*, January/February 2005, Vol. 84, No.1
- **FEARON James D. and LAITIN David D.**, “Neotrusteeships and the Problem of Weak States”, *International Security*, Vol. 28, No. 4 (Spring 2004), pp. 5-43
- **FROST Mervyn**, “What Ought to be Done about the Condition of Status?” in C. Navari (ed.), *The Condition of States* (Philadelphia, PA: Open University Press, 1991) pp. 183-196
- **FUKUYAMA Francis**, *La Construcción del Estado*, Ediciones B, Buenos Aires, 2005. Capítulos I, III y IV
- **GORDON Ruth**, “Some Logical Problems with Trusteeship”, *Cornell Internacional Law Journal* 28 No. 2 (1995): p. 315

- **HELMAN Gerald B.** and **RATNER Steven R.**, “Saving Failed States”, *Foreign Policy* 89 No. 4 (1992-93)
- **HERBST Jeffrey**, “Responding to State Failure in Africa”, *International Security* 21 (1996-1997)
- **HITCHENS Christopher**, “African Gothic”, *Vanity Fair* 57 (November 1994).
- **HOLSTI Kalevi**, *The State, War, and the State of War* (Cambridge Studies in International Relations, 1996)
- Índice de Estados fallidos, *Foreign Policy*, Agosto-Septiembre 2005. Disponible online 03/10/05 en www.pf-es.org/ago_sep_2005/story_10_16.asp
- **JACKSON Robert**, “Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and Failed States”, Institute of International Relations, The University of British Columbia, Working Paper No. 25, November 1998
- **JOHNSON Paul**, “Colonialism is Back- And Not a Moment Too Soon”, *New York Times Magazine*, April 18, 1993
- **KALDOR Mary**, *Las Nuevas Guerras: Violencia Organizada en la Era Global*, Tusquets, Barcelona, 2001. Capítulo 4: “La política de las nuevas guerras”
- **KAPLAN Robert**, “The Coming Anarchy”, *Atlantic Monthly* 273 No. 4 (February 1994).
- **KRASNER Stephen D.**, *Soberanía: Hipocresía Organizada*, Paidós, Barcelona, 2001. Capítulo 1
- **KRASNER Stephen D.**, “Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States”, *International Security*, Vol. 29, No. 2 (Fall 2004), pp. 85-120
- **LANGFORD Tonya**, “Things Fall Apart: State Failure and the Politics of Intervention”, International Studies Association, Blackwell Publishers, Malden, USA (1999).
- **LYON Peter**, “The Rise and Fall and Possible Revival of international Trusteeship”, *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 31 No. 1 (1993)
- **MAZURI Ali**, “Decaying Parts of Africa Need Benign Colonization”, *International Herald Tribune*, August 4, 1994
- **PASCUAL Carlos** and **KRASNER Stephen D.**, “The Danger of Failed States”, *Foreign Affairs*, July/August 2005, Vol. 84, No. 4
- **PETERSON M.J.**, *Recognition of Governments* (London: Macmillan, 1997)
- **PFUFF William**, “A New Colonialism? Europe Must Go Back into Africa”, *Foreign Affairs* 74 No. 1 (1995)

- **ROCHARDSON Henry I**, “Failed States, Self Determination and Preventive Diplomacy: Colonialist Nostalgia and Democratic Expectations”, *Temple International and Comparative Law Journal* 10, No. 1 (1996)
- **ROTBURG Robert I.**, *When States Fail*, Princeton University Press, 2004
- **SYLVESTER Jon**, “Sub-Saharan Africa: Economic Stagnation, Political Disintegration and the Specter of Recolonization”, *Loyola of Los Angeles Law Review* 27
- **WAGNER Robert Harrison**, “The Causes of Peace”, in Roy Licklider (ed.) *Stopping the Killing* (New York: New York University Press, 1993).
- **WEINSTEIN Jeremy M.**, “Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective”, Center for Global Development, Working Paper No. 7, April 2005.
- **ZARTMAN William**, “Introduction: Posing the Problem of State Collapse”, in William Zartman, ed., *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimated Authority* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1995)