

RESUMEN

La falla estatal más que una simple “anomalía” en el sistema internacional, revela una profunda transformación de la estatalidad bajo el influjo del proceso de globalización. Los llamados “estados fallidos”, “colapsados” o “inviabiles” corresponden sólo a los casos más extremos de un espectro en el que los límites de la “normalidad” estatal resultan difíciles de fijar y el concepto moderno de estado-nación muestra su inadecuación frente a los cambios en el estado contemporáneo; de allí la necesidad de una teoría que dé cuenta del modelo o los modelos de estatalidad que se estarían configurando bajo este nuevo orden global.

Palabras clave. Estados fallidos, globalización, seguridad global, soberanía, política global.

STATE FAILURE AND GLOBALIZATION SUMMARY

State failure, more than a simple «anomaly» in the international system, reveals a deep transformation of statehood under the influence of globalization process. The so called «failed», «collapsed» or «unviable states» correspond only to the most extreme cases of a spectrum in which the limits of statehood «normality» turn out to be difficult to define and the modern concept of state-nation shows its inadequacy regarding the changes in the contemporary state. Therefore the need of a theory that comprises the model or models of statehood that would be in formation under this new global order.

Key words: Failed states, globalization, global safety, sovereignty, global policy.

FECHA DE RECEPCIÓN: 12/06/2007

FECHA DE APROBACIÓN: 9/07/2007

En los últimos años el tema de los estados fallidos ha llamado la atención de los especialistas y los responsables políticos, sobretudo en el ámbito de la seguridad internacional. Pese a que los primeros trabajos sobre el tema se remontan a principios de la década de los 90, será a raíz de los atentados del 11-S en el 2001 y el consecuente giro en la doctrina de seguridad nacional de los Estados Unidos que la falla estatal sea reconocida y considerada como una amenaza al orden mundial dadas las condiciones propicias que genera para el terrorismo transnacional.

Actualmente solo unos cuantos estados reúnen las condiciones para ser calificados como estados fallidos o colapsados: Sudan, Irak, Somalia, Zimbabwe, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Chad y Afganistán; algunos otros caen en la categoría de “estados en riesgo de colapsar”: Haití, Sierra Leona, Líbano y en una amplia zona gris estarían los estados débiles o inacabados que pueden ser rescatados, entre los que se contaría Colombia¹, Egipto y Ruanda. Se calcula que más de dos mil millones de personas en el mundo viven en estados inseguros, muchos de los cuales son vulnerables al desarrollo de conflictos armados internos². Tales cifras reflejan que el fenómeno de la falla estatal es más relevante de lo que se ha asumido hasta ahora. Su impacto en el orden global concierne de manera directa la seguridad internacional y constituye un indicador de las transformaciones en el ejercicio del poder global. ¿Qué revelan entonces los estados fallidos acerca del impacto del proceso de globalización sobre el estado en general y la concepción moderna de la política?

El presente artículo explora algunos elementos de respuesta a tales interrogantes abordando para empezar la definición de la falla estatal, en seguida, dando cuenta del contexto del debate académico y político en torno a los estados fallidos y, finalmente, intentando establecer el vínculo de la patología estatal con las transformaciones de los estados bajo el influjo de la globalización.

[74]

¿QUÉ SON LOS “ESTADOS FALLIDOS”?

Recurriendo a una metáfora médica, la falla estatal es identificada en primera instancia como una “patología” que por supuesto se contrasta con una situación, de “normalidad”; los estados fallidos serían aquellos que no cumplen con los requisitos planteados en la concepción weberiana del estado: son aquellos estados que no tienen control sobre su propio territorio, no ejercen el monopolio de la violencia ni logran instaurar y mantener una autoridad centralizada sobre una población identificada como perteneciente a ese estado.

Diversos trabajos así los señalan: en los estados fallidos “el aparato estatal es incapaz de lograr un monopolio efectivo de la violencia sobre el conjunto del territorio, carece de un sistema judicial efectivo para garantizar el imperio de la ley y promulgar sentencias que sean vistas internacionalmente como legítimas, es incapaz o carece de la voluntad para cumplir con las obligaciones internacionales, y no puede prevenir diversas formas de crimen económico transnacional o el uso de su territorio para el uso de la violencia (políticamente motivada u otra) contra otros estados en el sistema internacional”³.

¹ Entre 1995 y 2000 Colombia fue considerado como un “país en riesgo de colapsar” debido a la agudización del conflicto armado interno y la crisis generada por la creciente influencia de los carteles de la droga sobre el sistema político. Aún hoy se discute cuál es la categoría más adecuada para clasificar al estado colombiano dada la particular combinación de guerra prolongada, economía ilícita y formas institucionales estables. En el Index de los Estados Fallidos Colombia aparece en el puesto 14 para el 2005, en el 27 durante el 2006 y para el 2007 mejora su situación ubicándose en el puesto 33. Ver: www.fundforpeace.org

² “Failed States Index 2007” Foreign Policy, July/August 2007.

³ «Failed And Collapsed States In The International System» A report prepared by: The African Studies Centre, Leiden, The Transnational Institute, Amsterdam, The Center of Social Studies, Coimbra University, and The Peace Research Center- CIP-FUHEM, Madrid, December 2003. p. 4.

Teniendo como fundamento la visión moderna liberal del estado se considera que la autoridad del estado debe permanecer bajo el consentimiento implícito o explícito de los gobernados para aceptar la legitimidad de la autoridad y las reglas de juego que la acompañan. La relación, sin embargo, es en doble vía: los ciudadanos aceptan la autoridad de la legitimidad del estado, y se comprometen a adoptar las reglas; el estado acepta la responsabilidad de proporcionar ciertos servicios, incluida la protección a los ciudadanos de las amenazas internas y externas y la provisión de lo que podría llamarse ampliamente la justicia social. En los casos de debilidad estatal, “la falla ocurre cuando el estado ya no es capaz de cumplir con el contrato social. En estos casos, el estado no puede proporcionar de manera consistente la seguridad y la protección para sus ciudadanos. Se trata de estados que no son capaces de mantener los niveles mínimos de orden y productividad pública”⁴.

Algunos análisis distinguen entre “estados fallidos” y “estados colapsados”, diferencia que aparece más como una cuestión de grado en la cual los primeros tienen aún un gobierno oficial, mientras los segundos carecen por completo de él.

Aunque no se presenta en todos los casos, la falla estatal suele ir asociada a situaciones de conflicto armado que tipifican como “nuevas guerras”⁵. Ello es particularmente importante teniendo en cuenta que la violencia al interior de los estados se ha convertido en una forma dominante del conflicto en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial⁶. En las situaciones de conflicto se presenta una destrucción total o parcial del sistema institucional en donde no existe un estado de derecho ni un sistema democrático de separación y equilibrio de poderes y aquello que resta de institucionalidad es controlado por elites corruptas y puesto al servicio de los intereses privados. Al no existir un monopolio de la violencia, ésta se privatiza convirtiéndose en un modo de vida que da lugar a la existencia actores armados fragmentados, dispersos y privatizados tales como guerrillas, grupos paramilitares, señores de la guerra, mercenarios y asesores militares externos. Esta proliferación de actores armados desafía, y en algunos casos llega a sustituir, a las fuerzas armadas estatales⁷. En los estados fallidos tales grupos armados están por lo general asociados a la proliferación de redes criminales transnacionales vinculadas al tráfico de drogas, armas, personas, piedras preciosas, recursos estratégicos, grupos terroristas, etc., lo cual les permite organizar y mantener una economía de guerra que se inserta en los circuitos económicos internacionales.

Más recientemente, los analistas estadounidenses han agregado la condición de legitimidad del régimen político como uno de los elementos para considerar fallido un estado. De este modo se incluye dentro de la categoría de estados fallidos a los llamados “estados granujas” (*rogue states*) y se sostiene que estos estados fallan en proporcionar seguridad a causa de la arbitrariedad y la manera caprichosa como el poder se ejerce en contra de sus propios ciudadanos: “la segunda concepción del estado fallido es más un producto de la era moderna, en la cual los principios de democracia y respeto por los derechos humanos se han vuelto centrales. La legitimidad se pierde a causa de que los estados fallan en responder a las necesidades y deseos de sus ciudadanos, debido a que el poder estatal es utilizado de manera injusta para tiranizar a su propia población. El foco entonces recae en la debilidad o ausencia de

⁴ DORFF, Robert. «Failed States After 9/11: What Did We Know and What Have We Learned?». *International Studies Perspectives* (2005) 6, p. 23.

⁵ KALDOR, Mary, *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*. Barcelona, Editorial Tusquets, 2001. MUNKLER, Herfried, *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*. Madrid, Siglo XXI de España, 2005.

⁶ MARSHALL, Monty G. and GURR, Ted Robert, *Peace and Conflict 2003. A Global Survey of Armed Conflict, Self-Determination Movements, and Democracy* (College Park, MD: CIDCM, 2003).

⁷ KLARE, Michael. “The Deadly Connection: Paramilitary Bands, Smalls Arms Diffusion, and State Failure” En: ROTBERG, Robert I. (Editor), *When States Fail. Causes and Consequences*. Princeton, Princeton University Press, 2004. pp.116-134.

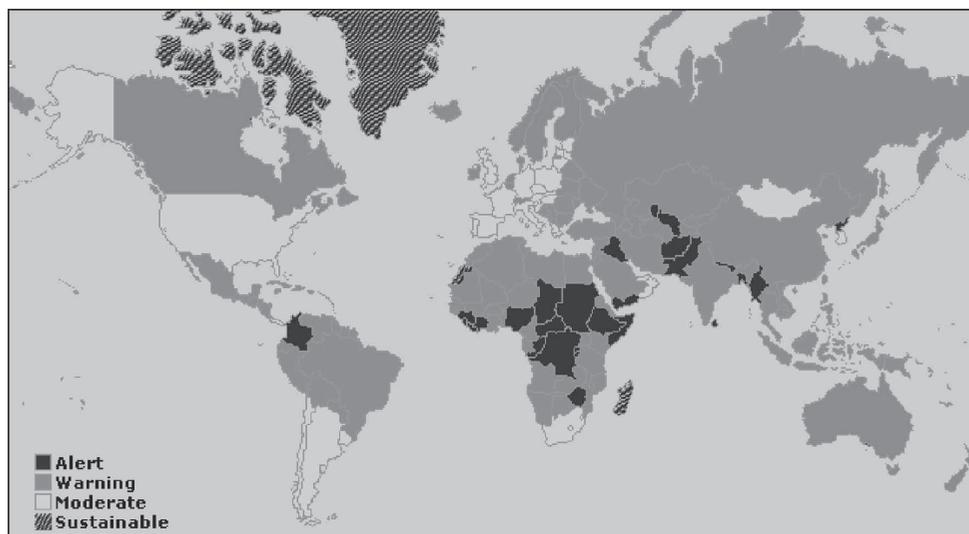
gubernancia legítima como el fundamento más amplio del proceso del estado fallido. [...] el elemento clave de la falla estatal es la ausencia o inadecuación de la gubernancia legítima”⁸.

Así, dentro de la categoría de estados fallidos caen tanto los estados ingobernables como los estados con malos gobiernos. Sin embargo, ¿se trata del mismo problema o de dos asuntos distintos? En esta acepción se ponen en el mismo plano la debilidad estatal y los regímenes no democráticos, lo cual evidentemente confunde más que aclara la definición de la falla estatal y sirve de justificación a la intervención de los estados fuertes frente a los “*rouge states*”. Bajo una perspectiva de déficit democrático, ¿entonces cuáles estados deberían ser clasificados como estados fallidos y quien tiene la potestad de establecerlo?

La revisión de los trabajos sobre la falla estatal revela insuficiencias teóricas fundamentales; de una parte, persiste una vaguedad en la noción de “estado fallido” en buena medida porque al limitarse a ser una definición negativa en relación con el concepto moderno del estado, da por sentado aquello que constituye el núcleo mismo del problema: la noción misma de estatalidad. De otro lado, pese a que existe un número significativo de trabajos⁹ que proporcionan una clasificación razonable y una verificación empírica de la falla estatal, hay una gran disparidad en torno a las variables que miden el grado de debilidad estatal. Así, el Banco Mundial ha identificado cerca de 30 “países de bajos ingresos bajo presión”, el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional señala 46 estados frágiles, mientras que la CIA reporta en 20 el número de estados fallidos¹⁰. Por su parte, uno de los estudios que se ha ido en punto de referencia es el proyecto desarrollado por the Fund for Peace y the Carnegie Endowment for International Peace que desde 2005 publica un reporte anual con el Índice de los Estados Fallidos. En él, la clasificación de los países se hace a partir de 12 indicadores que recogen aspectos políticos, sociales, económicos y militares¹¹.

[76]

Índice de los Estados Fallidos 2006



Fuente: www.fundforpeace.org

⁸ DORFF, Ob. cit., p. 24.

⁹ Uno de los trabajos realizados corresponde al *State Failure Problem Set*, proyecto desarrollado por el Center for International Development and Conflict Management (CIDCM) de la Universidad de Maryland y el Center for Global Policy de la George Mason University. El estudio clasifica cuatro tipos de situaciones de falla estatal: guerras revolucionarias, guerras étnicas, cambios de régimen adversos y genocidios o politocidios) y publica un informe anual sobre los patrones de violencia organizada en los estados fallidos.

Al respecto ver: <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail/>. <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/index.htm>

¹⁰ “Failed States Index”. Foreign Policy July/August 2005, p. 58.

¹¹ El Index de estados Fallidos desde 2005 puede ser consultado en: www.fundforpeace.org y www.foreignpolicy.com.

Indicadores del Index de Estados Fallidos

Indicadores Sociales

- I-1. Presiones demográficas crecientes.
- I-2. Movimiento masivo de refugiados o desplazamiento interno de personas que crea complejas emergencias humanitarias.
- I-3. Legado de grupo que busca venganza o Grupo Paranoia.
- I-4. Huída humana crónica y sostenida.

Indicadores Económicos

- I-5. Desarrollo económico desigual entre los grupos sociales.
- I-6. Declive económico agudo y/o severo.

Indicadores políticos

- I-7. Criminalización y/o deslegitimación del estado.
- I-8. Deterioro progresivo de los servicios públicos.
- I-9. Suspensión o aplicación arbitraria del sistema legal y violación extendida de los derechos humanos.
- I-10. Aparatos de seguridad que operan como "estados dentro del estado".
- I-11. Fragmentación de las elites.
- I-12. Intervención de otros estados o de actores políticos externos.

Fuente: www.fundforpeace.org

Las disparidad en los métodos de medición y sobretodo la divergencia acerca de los criterios principales para conceptualizar la falla estatal hacen que aún esté pendiente un diagnóstico más acertado y operativo que sirva tanto para el análisis como para la adopción de políticas que resultan el deterioro estatal. Pero, ¿por qué no se ha logrado aún una adecuada teorización de la falla estatal? Parte de la respuesta se halla en el contexto político y académico en el que surge el debate sobre el tema así como en los cambios en las percepciones acerca del orden internacional y sus imperativos en la última década.

¿UN VIEJO O UN NUEVO PROBLEMA?

El tema de los estados fallidos o colapsados se convierte en una preocupación a partir de los años noventa cuando el fin del orden bipolar pone de presente la existencia o persistencia de conflictos armados internos cuya dinámica amenaza con afectar la estabilidad de un "nuevo orden mundial" en ciernes. Sin embargo, este horizonte temporal se cruza con otros dos procesos históricos que se superponen dando lugar a un entrecruzamiento de temporalidades y lógicas que, a la manera braudeliana, nos previene de buscar causalidades lineales a la hora de explicar los fenómenos sociales.

Así, el contexto del debate acerca de los estados fallidos es la resultante de la combinación de los procesos de descolonización y de construcción estatal poscolonial posteriores a la Segunda Guerra Mundial, de las transformaciones generadas por la globalización y del fin de la Guerra Fría.

En primera instancia es necesario señalar que, en general, las ciencias sociales modernas han sido estado-céntricas y han naturalizado los estados nacionales territoriales¹². El enfoque preponderante ha sido el nacionalismo metodológico¹³ en el cual se asume un único modelo de estado desde el cual no es posible problematizar la estructura espacial de la experiencia

¹² WALLERSTEIN, Immanuel, *Impensar las ciencias sociales: límites de los paradigmas decimonónicos*. México, Editorial Siglo Veintiuno, 1999.

¹³ La crítica al nacionalismo metodológico es desarrollada en: BECK, Ulrich, *Poder y contrapoder en la era global: la nueva economía política mundial*. Barcelona, Editorial Paidós, 2004. Cap II. Crítica a la mirada nacional. pp. 69-90.

social. Se trata fundamentalmente de un enfoque que reifica el estado¹⁴. En el ámbito internacional el nacionalismo metodológico se expresa en un sistema interestatal westfaliano caracterizado por estados concebidos como entidades políticas soberanas, asentado en el principio del reconocimiento a la igualdad legal entre cada uno de los estados y el respeto al principio de no intervención. El sistema westfaliano supone que sus partes constitutivas, esto es, los estados soberanos, son capaces de ejercer control genuino sobre al menos la mayor parte de su territorio y población, de actuar como entidades soberanas en el sentido de cooperar con otros estados, de gobernarse como un estado de derecho y de respetar las obligaciones internacionales.

El problema se presenta cuando las entidades políticas que surgen del proceso de descolonización no cumplen con todos los requisitos de la estatalidad y el sistema internacional no está en capacidad de contrarrestar los efectos de tal aumento. Dado que, para garantizar la estabilidad del orden mundial posterior a la Segunda Guerra Mundial, la descolonización necesita ser asimilada al esquema westfaliano, se les exige a los nuevos países que se conformen al modelo estatal moderno como requisito fundamental para ser reconocidos y convertirse en miembros plenos de la comunidad internacional.

En una primera etapa, el estudio acerca de los estados no occidentales se desarrolló en la época del imperialismo vinculado esencialmente a la necesidad de las potencias coloniales de tomar decisiones políticas frente a Asia, África, América Latina y el Pacífico. Pero será después de la Segunda Guerra Mundial que se constituya el denominado “Tercer Mundo” como campo de estudio autónomo, particularmente como resultado del creciente interés de Estados Unidos en los discursos y las prácticas del desarrollo. Así, en 1949 el presidente Truman anuncia el Punto IV del Programa que proporciona ayuda a “los países subdesarrollados”¹⁵. A partir de los años cincuenta, el modelo de estatalidad se va conformando y difundiendo a través de las teorías y modelos del desarrollo; la teoría de Rostow sobre las etapas del crecimiento económico es una muestra de ello. Para este momento se buscan leyes universales que permitan desarrollar modelos y teorías extraídas del “Primer Mundo” que puedan ser aplicadas con confianza en el Tercer Mundo. Varios estudios han abordado este fenómeno bajo la categoría del “estado importado”¹⁶.

Esta necesidad de incorporar los países recién descolonizados al sistema westfaliano va unida al imperativo, desde el punto de vista occidental, de contener el avance del comunismo una vez instaurada la confrontación bipolar. El orden mundial dependía entonces de la instauración de un orden social en cada nación cuyo garante era el estado. Las ciencias sociales, particularmente en Estados Unidos fueron pues las encargadas de producir un conocimiento que pudiera contribuir al mantenimiento del control político en las sociedades que amenazaban las capacidades institucionales de los estados del Tercer Mundo. El objetivo era fortalecer a los estados para evitar a una revolución social auspiciada por el expansionismo soviético¹⁷.

De este modo, el problema de la falla estatal se circunscribe durante la Guerra Fría a la prevención de la revuelta social: “durante los años cincuenta y principios de los sesenta los

¹⁴ Para un análisis sobre el concepto de estado en la teoría de las relaciones internacionales ver: WALKER, Rob B. J., *Inside/outside: international relations as political theory*. Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1995. BARTELSON, Jens. *The Critique of the state*. Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2001.

¹⁵ BILGIN, Pinar and MORTON, Adam David. «Historicising representations of ‘failed states’: beyond the cold-war annexation of the social sciences?» *Third World Quarterly*, Vol 23, No 1, 2002. p. 59.

¹⁶ BADIE, Bertrand, *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1992; BAYART, J. F. *L'Etat en Afrique*, Paris, Fayard, 1989.

¹⁷ El gobierno norteamericano desarrolla entonces los programas, «Proyecto Troya», el Center for International Studies (CENIS), y el «Proyecto Camelot», este último lanzado como un gran plan auspiciado por el Departamento de Defensa que involucraba expertos en el comportamiento que pudieran predecir y controlar las condiciones psicológicas y sociales de la revolución en el desarrollo en el «Tercer Mundo», con un enfoque particular sobre América latina.

trabajos se enfocaron en las capacidades del estado para mantener el orden político en la vía que contraponía las instituciones políticas de los estados y las fuerzas sociales: los estados poscoloniales “exitosos” establecían control efectivo sobre las fuerzas sociales, mientras que los estados “débiles” eran aquellos sometidos por fuerzas sociales recalcitrantes¹⁸. En este período la capacidad estatal es asimilada entonces al control social; el éxito y la fortaleza del estado, o su debilidad y falla, se limitan a una capacidad empíricamente observable de manipular los recursos de coerción.

Esta perspectiva tendió a abstraer el estado poscolonial de su contexto socio histórico específico al querer asimilar las capacidades de los estados poscoloniales con las capacidades institucionales de los estados en occidente. Ello impidió dar cuenta de las ideologías y prácticas históricas específicas o de las bases sociales del poder estatal que pueden constituir o sostener un orden social determinado y distinto al occidental.

Además, el análisis de los estados poscoloniales se hizo sin tener en cuenta el contexto internacional generando con ello la percepción de que lo que son los estados depende sólo de sus condiciones internas, que su legitimidad brota del interior y no de su posición en el orden mundial. El ámbito internacional es tenido en cuenta únicamente en tanto es allí donde se reconocen los estados soberanos, pero no es considerado como un contexto histórico y político más amplio que contribuye a dar forma a los estados y les asigna una posición y una función específicas¹⁹. Con ello se produce entonces una doble reificación: no sólo del estado moderno en sí mismo en tanto modelo único y proyecto acabado de estatalidad sino que además se asume que la falla estatal es causada por características intrínsecas de los estados y no por su pasado colonial o por su posición periférica de las estructuras políticas y económicas globales; se refuerza así una concepción atomista y ahistórica del estado y de su relación con el sistema internacional.

Durante la Guerra Fría, con la adscripción de los países a uno de los dos bloques y los flujos de ayuda provenientes de cada superpotencia, así como la provisión de capacidades de defensa para los miembros más débiles del sistema internacional en cada bloque, los presupuestos del sistema Westfaliano pudieron ser cumplidos al punto de que el orden internacional inter-estatal pudo mantenerse. Sin embargo con el fin del conflicto bipolar estos presupuestos se vieron socavados. En los años posteriores, el fenómeno de la falla estatal se ha recrudecido y consecuentemente visibilizado haciendo que los estados débiles e incluso colapsados se conviertan en una amenaza al equilibrio del actual sistema internacional.

No obstante y pese a que casos como los de la guerra de los Balcanes, el genocidio de Ruanda o la crisis humanitaria en Somalia ya habían llamado la atención acerca de los posibles impactos de la falla estatal, hasta antes de los atentados del 11-S eran contados los estudios sistemáticos sobre la problemática y escasas las políticas de seguridad en los países centrales que preveían las consecuencias de esta amenaza tanto sobre su propia seguridad nacional como sobre el orden internacional²⁰.

A lo largo de los años noventa, los problemas vinculados a la falla estatal no fueron motivo de preocupación para los responsables políticos norteamericanos. Durante mucho tiempo el

¹⁸ BILGIN, Pinar. Ob. cit., p. 61.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 63 y 64. Un enfoque alternativo es el desarrollado por Wallerstein en la perspectiva marxista de las relaciones entre centro y periferia. WALLERSTEIN, Immanuel. *El moderno sistema mundial*. México, Editorial Siglo Veintiuno, 1979.

²⁰ Dentro de los trabajos pioneros sobre la falla estatal se cuentan: JACKSON, Robert, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; ZARTMAN, William, “Introduction: Posing the Problem of State Collapse”, in *idem* (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Colorado, Boulder, 1995; HELMAN, Gerald B. and RATNER, Steven R., “Saving Failed States,” *Foreign Policy*, LXXXIX (winter 1992–93).

problema de la falla estatal se asumió como un fenómeno en buena medida circunscrito a África, con lo cual se disminuía la relevancia del problema en los debates de la política estadounidense. Fue además también durante esta época que se presentó una tendencia a enfocarse en los casos más extremos de la falla estatal, esto es, los casos de colapso estatal completo.

No obstante, los ataques del 11 de septiembre en Estados Unidos y el consiguiente vínculo de Al Qaeda con el estado fallido de Afganistán alteraron este punto de vista; se hizo evidente la relación entre ingobernabilidad y terrorismo y se toma consciencia de que las crisis en países remotos pueden afectar directamente la seguridad de Estados Unidos y su población. Esto, a juicio de algunos analistas, ha producido a su vez un realineamiento entre el conocimiento y la política después del 11 de septiembre²¹.

En adelante, la falla estatal aparecerá como un imperativo estratégico en el entorno de la seguridad del orden global emergente. Algunos analistas y centros de pensamiento, especialmente en Estados Unidos, abordarán el problema de los estados fallidos desde el punto de vista de la seguridad, al considerarlos fundamentalmente como espacios propicios para la proliferación de los grupos terroristas. Este enfoque queda plasmado en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos presentada por el gobierno de George W. Bush en septiembre de 2002. Allí los estados fallidos son considerados como una amenaza tan importante como la de los estados fuertes que tiene ambiciones expansionistas:

“Lo acaecido el 11 de septiembre de 2001 nos enseñó que estados débiles, como Afganistán, pueden representar un peligro tan grande para nuestros intereses nacionales como los estados poderosos. La pobreza no hace que los pobres se conviertan en terroristas y asesinos. Pero la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción pueden hacer que los estados débiles sean vulnerables a las redes de terroristas y a los carteles narcotraficantes dentro de sus fronteras”²².

[80]

Al proceso de descolonización, y al orden bipolar de la Guerra Fría y su fin se yuxtapone el del proceso de globalización sobretodo en sus dimensiones socio-económicas. Existe una vasta literatura que aborda el tema de los impactos de la globalización sobre el estado²³. Aunque estos trabajos hacen mención de la falla estatal, ninguno aborda de manera sistemática la problemática. De otra parte, aquellos estudios que profundizan sobre el tema, lo hacen fundamentalmente desde la perspectiva de la seguridad internacional, separándolo de las dimensiones económicas.

¿Qué refleja entonces la falla estatal de las transformaciones del estado bajo el influjo de la globalización?

¿PATOLOGÍA O ADAPTACIÓN?

En relación con los estados fallidos, el surgimiento de la ideología neoliberal, con énfasis en la integración creciente de los mercados, el rápido y libre flujo del capital y sus implicaciones para la desregulación así como el carácter obligatorio de sus políticas radicales orientadas hacia el mercado impuestas por los planes de ajuste estructural a los países pobres, ha tendido

²¹ Este cambio de orientación se refleja en: the “9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States.” (U.S. Government, 2004); Ver igualmente: ROTBERG, Robert I. (Editor), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Brookings Institution Press, 2003.

²² *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América*. La Casa Blanca, Washington. Septiembre de 2002. Documento disponible en: http://usinfo.state.gov/esp/Archive_Index/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_de_Estados_Unidos.html

²³ STRANGE, Susan, *La retirada del estado: la difusión del poder en la economía mundial*. Barcelona: Icara Editorial, Intermón Oxfam, 2001. CASTELLS, Manuel, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Siglo Veintiuno Editores, 1999. V.1 *La sociedad red*. HELD, David y otros. *Transformaciones globales: política, economía y cultura*. México: Oxford University Press, 2002. Cap. 1. *El estado territorial y la política global*. BECK, Ulrich, *Poder y contrapoder en la era global: la nueva economía política mundial*. Barcelona, Editorial Paidós, 2004.

a reforzar la fragilidad general de las disfunciones estatales de regulación y las habilidades del estado para proporcionar los bienes públicos básicos²⁴.

De este modo, la construcción estatal en los países menos desarrollados ha estado sujeta a imperativos contradictorios y acelerados en los que se exige el cumplimiento de altos estándares internacionales como el de democracia, estado de derecho, respeto a los derechos humanos y buena gobernanza, lo cuales requieren condiciones de robustez estatal, al mismo tiempo que se imponen programas de reestructuración que implican una disminución en el tamaño del estado, una desregulación de las actividades económicas y un ejercicio compartido de la gobernanza con instancias subnacionales y supranacionales. Se trata de un proceso de transformación del estado que buscan adaptarlo a la dinámica global del capital, un estado transaccionalizado, flexible y al mismo tiempo sólido, multiforme pero homogéneo, democrático pero eficaz.

Ante la convergencia de tendencias contradictorias, la incapacidad del estado para proveer los bienes públicos básicos ya no puede ser considerada simplemente como una anomalía en un sistema internacional «normal», la falla estatal se ha constituido, más bien, en un rasgo estructural del sistema internacional contemporáneo.

El tema de la falla estatal revela una reciente toma de consciencia de las profundas transformaciones de la estatalidad, que en realidad no son recientes; estos cambios habían sido invisibilizados o reificados durante la Guerra Fría y ahora se ponen de presente y se vinculan más claramente a la globalización²⁵.

La falla estatal no constituiría por consiguiente una anomalía sino más bien un rasgo que puede considerarse estructural en el orden global que se estaría constituyendo. Ella nos remite a la necesidad de problematizar la estatalidad, de comprender qué es el estado hoy, de salirnos del discurso reificador del estado y del nacionalismo metodológico, de reformular el concepto moderno de estado para comprender de qué modo el estado ha cambiado. Para ello es preciso superar la dicotomía patología-normalidad desde la cual se ha planteado el problema de los estados fallidos.

De una manera u otra, todos los estados, grandes y pequeños, más fuertes o más débiles están profundamente afectados por la globalización. Los estados fallidos ponen pues de presente la ficción del sistema westfaliano, y más aún la obsolescencia de la pretensión de reconstituirlo o de reformarlo como fundamento de un orden global²⁶. El sistema interestatal sólo de manera temporal ha correspondido con el ideal westfaliano, la soberanía y su principio de no intervención aparecen más bien como una “hipocresía organizada”²⁷. El espectro que va de los proto-estados coloniales a los cuasi-estados poscoloniales, pasando por los estados débiles y llegando a los estados fallidos y los estados colapsados muestra hasta qué punto las desviaciones a la regla son mayores que su confirmación.

Hoy por hoy, la exigencia de una soberanía plena es un requisito que ningún estado, ni siquiera la superpotencia puede seguir reclamando. El completo control territorial, de los flujos que circulan a través de él, el monopolio sin fisuras de la violencia, todos estos son condiciones que ningún estado está hoy en condiciones de cumplir, y más allá de que sean exigibles, la pregunta es también si es deseable que fuese así dadas las características de un mundo abierto, de una sociedad en red, de una economía que abarca el planeta.

²⁴ «Failed And Collapsed States... Ob. Cit., p. 5.

²⁵ Un trabajo temprano sobre la idea de que la debilidad y la falla estatal han sido resultado de una creciente ingobernabilidad es: MANWARING, M. G., Ed. *Gray Area Phenomena: Confronting the New World Disorder*. Boulder, CO: Westview Press. 1993.

²⁶ El propio sistema Westfaliano es más un constructo ideológico que una realidad histórica. Sobre la “mitología” del sistema Westfaliano ver: Krasner, Stephen. “Westphalia and all that” In: GOLDSTEIN, Judith and KEOHANE, Robert. (Eds.) *Ideas and Foreign Policy*. London, Cornell University Press, 1993.

²⁷ KRASNER, Stephen D., *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

El carácter estructural de la falla estatal en el sistema internacional contemporáneo se refleja en las tentativas de respuesta al problema y sus limitaciones. La necesidad de actuar frente a los estados fallidos como respuesta a la amenaza que representan no sólo para el orden internacional sino para la seguridad nacional de los países centrales cambia el sentido de la intervención y plantea desafíos mayores para la seguridad internacional. De esta manera, los estados fallidos ponen de presente a qué punto la conformación de una economía global implica también una tremenda interdependencia en las dimensiones securitarias. Así, la relevancia internacional ya no concierne sólo a la posesión de recursos de poder, (militares, políticos y económicos) tal y como se había asumido en la lógica westfaliana, sino que la debilidad, la fragilidad, se convierten en bazas pertinentes en el juego político mundial dada su potencialidad para desestabilizar el sistema internacional y generar anarquía. Esto sin duda representa cambio sustancial en el sentido del poder internacional.

Ello implica replantear la agenda de seguridad global pues hace necesaria una política consistente y concertada acerca de cómo actuar ante los estados fallidos, y de establecer quiénes y de qué manera se asume esa responsabilidad. El caso de Afganistán y el de Irak han mostrado hasta qué punto resulta extremadamente complejo el intento de (re)construcción estatal basado en una visión simplificadora de lo es y deber ser el estado. Estos casos muestran la trampa de una intervención unilateral en la que ni los beneficios ni los costos pueden establecidos²⁸.

¿UN MAL QUE NO TIENE CURA?

Toda una gama de respuestas ha constituido el repertorio de acciones frente a los estados fallidos, ellas van desde las operaciones de paz y las misiones humanitarias pasando por las operaciones antidrogas y contraterroristas, hasta la asistencia al desarrollo, la construcción de instituciones y los programas de reconstrucción post conflicto.

Estas respuestas, aunque variadas, apuntan todas a la (re) construcción de las capacidades estatales bajo el modelo del estado-nación moderno. Desde el punto de vista de los ideólogos liberales y de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, la liberalización de los mercados les permitirá a estos estados deficitarios, en un plazo no definido, volver a la normalidad. Sin embargo otros sectores como las ONG sostienen que la respuesta a los estados fallidos se halla en mayor ayuda al desarrollo, en una relación más equitativa con las economías del centro, en el combate a la pobreza y en la solución a las condiciones de desigualdad social de las poblaciones concernidas.

Mientras tanto, las potencias responden a la falla estatal con intervenciones militares y políticas que tratan de estabilizar los estados fallidos como en los casos de Kosovo, Timor Oriental, Costa de Marfil, Sierra leona y Afganistán. Si bien estas operaciones son justificadas como «intervenciones humanitarias» corren el riesgo de ser calificadas como formas de «neocolonialismo» cuando otras motivaciones e intereses están implicados. De cualquier modo, la acción frente a los estados fallidos significa una clara ruptura con el principio westfaliano de no intervención en los asuntos internos de otros estados. En este contexto se plantea el debate en torno al “derecho o deber de injerencia”²⁹.

²⁸ Acerca de la política de Estados Unidos hacia Irak y Afganistán ver: Klare, Michael T., *Sangre y petróleo: peligros y consecuencias de la dependencia del crudo*. Madrid: Tendencias Editores, 2006; FEARON, James D. «Iraq's Civil War». *Foreign Affairs*, March/April 2007; RUBIN, Barnett R. «Saving Afghanistan». *Foreign Affairs*, January/February 2007.

²⁹ BETTATI, Mario. *Le droit d'ingérence. Mutations de l'ordre international*. Paris, Editions Odile Jacob, 1996.; MOREAU DE-FARGES, Philippe. *Un monde d'ingérences*. Paris, Presses de Sciences Po. 1997; «L'avenir de l'ingérence» En REVEL, J.F. *Fin du siècle des ombres*. Paris, Fayard, 1999; PERROT, Sandrine, “Devoir et droit d'ingérence”. Université de Montréal. Disponible en: <http://www.operationspaix.net/-Devoir-et-droit-d-ingerence->

¿Hasta dónde el discurso sobre los estados fallidos no es más que otra manera de justificar y de legitimar la intervención en la era de la globalización? Durante la prevalencia del “sistema westfaliano” la injerencia no requirió de justificación en la medida en que el sistema estaba conformado solo por los estados centrales; será a raíz del proceso de descolonización, del aumento exponencial en el número de estados que entran a formar parte del sistema internacional después de la II Guerra Mundial, que la intervención requiera de una justificación que esté acorde con la defensa de la soberanía estatal y del principio de autodeterminación de los pueblos, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas. Esa justificación se logra en el marco de la Guerra Fría en la medida en que el alineamiento en uno de los dos bandos justificó y hasta cierto punto “naturalizó” la intervención de las superpotencias en sus respectivas esferas de influencia.

Con el derrumbamiento de bloque soviético, la intervención vuelve a requerir de una legitimación que estuviese acorde con el discurso soberanista³⁰. De allí surge la necesidad de plantear la intervención bajo nuevos parámetros; el discurso de la defensa de la democracia y los derechos humanos empata con la metáfora de “normalidad-patología” que subyace al debate acerca de los estados fallidos: «calificar a algunos estados como estados «fallidos» sirve para facilitar diversos tipos de políticas que dividen los estados a conveniencia entre «amigos» y «enemigos». Cuando los estados «amigos» amenazan la seguridad internacional a causa de su «debilidad», se recomienda una política de construcción de estados «fuertes». Cuando se trata de un estado «enemigo» el que amenazan la seguridad internacional, entonces se denomina un «estado granuja» (*rogue states*) y la contención se convierte en la política recomendada»³¹.

Sin embargo, es preciso analizar también aquellos casos en los que la intervención es solicitada por las propias poblaciones o cuando las organizaciones internacionales apelan a la responsabilidad de las potencias reticentes a actuar ante las crisis humanitarias. ¿Qué sentido adquiere allí la intervención?³².

En todo caso sigue siendo un desafío mayor el cómo responder a la falla estatal. La intervención plantea desafíos no solo en cuanto a su justificación sino en torno a las políticas dirigidas a solucionar los problemas de los estados deficitarios. La visión liberal democrática del estado en la que se basa el discurso sobre los estados fallidos adopta una perspectiva instrumentalista con respecto al estado, una especie de ingeniería institucional que desconoce el juego de las fuerzas sociales que subyacen a una forma específica de estado. Desde esta perspectiva se trata de replicar las instituciones estatales que han funcionado en los estados centrales, de aplicar una serie de recetas simplistas que, al desconocer el juego político que está a la base de la construcción del estado histórico pueden en muchos de los casos resultar contraproducentes en términos de fortalecimiento estatal.

Tal y como lo reconocen los propios estrategas estadounidenses, las respuestas todavía no revelan una comprensión suficiente de los problemas que conlleva la falla estatal: «muy a menudo seguimos creyendo que el conflicto intra-estatal puede ser resuelto y la paz restaurada a través de una combinación simple de fuerza militar seguida por la construcción de instituciones, usualmente en la forma de la celebración de elecciones, [...] al presionar tan rápida y de

³⁰ ROBINSON, William, *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony*. Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1996.

³¹ BILGIN, Pinar. Ob. cit., p. 66.

³² Para el cambio en el sentido de la intervención ver: SALAME, Ghassan. *Appels d'Empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*. Paris, Fayard, 1996; BADIE, Bertrand, *Un mundo sin soberanía: estados entre artificio y responsabilidad*. Bogotá, U. Externado de Colombia, T-M Editores, 2000. KOUCHNER, Bernard, *Les Guerriers de la paix: Du Kosovo à l'Irak*. Paris, Editions Grasset, 2004.

manera incompleta la democracia se pudo incrementar el debilitamiento del estado, en vez de promover la democracia, y de manera inadvertida, se terminó promoviendo la gobernancia ilegítima»³³. Esta estrategia de construcción y fortalecimiento de la gobernancia estatal legítima para garantizar un orden global también genera o contribuye a la propia ingobernabilidad de los estados, ya sea porque se trate de efectos no previstos o no deseados, pero no por ello menos reales, ya sea porque al mismo tiempo que se busca fortalecer el estado se promueve un modelo de desarrollo económico que debilita la capacidad estatal para hacer frente a las amenazas y los desafíos que provienen del propio proceso de globalización.

La respuesta entonces al desorden global generado por la debilidad estatal es la de reconstituir la gobernancia legítima de los estados, lo cual refuerza la idea de un sistema interestatal remozado, una especie de «sistema westfaliano plus» en el que los países “fuertes”, los estados “normales”, asumen un papel de tutelaje sobre los más débiles con la esperanza de que algún día logren la “mayoría de edad”; así, y pese al reconocimiento del impacto de los procesos globalizadores sobre la falla estatal, en la práctica, se sigue asumiendo que la gobernancia global es simplemente la suma de las gobernabilidades nacionales³⁴.

En parte esta paradoja se debe a que todas estas soluciones siguen considerando los estados fallidos como situaciones de crisis que afectan a un país y a una población y no como una expresión de cambios sustanciales en el sistema internacional contemporáneo que manifiestan la configuración de una “política interior mundial”³⁵. La paradoja radica en que el desafío de la gobernancia global aparece reflejado el debate sobre los estados fallidos pero las soluciones siguen estando enmarcadas en la gobernancia nacional.

Los estados fallidos no existen pues de manera aislada, ellos forman parte del sistema mundial de gobernancia. Los múltiples procesos a través de los cuales se integran a la política regional e internacional que van desde los flujos de refugiados que crean, las migraciones hacia los centros económicos hasta las redes de comercio lícitas e ilícitas, dan cuenta de la dinámica que adquiere la política en la era de la globalización.

La idea de una *política interior mundial* es una forma de poner en cuestión la visión atomista de la política internacional y de la política en general. A esta visión se contraponen una visión orgánica de la política, la cual implica una superación del sistema westfaliano basado en la idea de soberanía y los fundamentos que la acompañan. En el enfoque atomista y mecanicista del sistema internacional que ha predominado hasta hoy, el estado ha sido el elemento descuidado, un elemento santificado y presentado dentro de una forma benigna de orden político que es necesario problematizar. Una concepción más cercana a la biología³⁶, abierta a la incertidumbre y la complejidad permitiría comprender de una manera más adecuada el cambio y teorizar desde otra perspectiva el estado.

De allí que el remedio más adecuado para los estados fallidos no consista simple y llanamente en “volver a la normalidad estatal” a modo de reconstrucción del modelo clásico de estado. La intervención misma entonces yerra el blanco; la “reconstitución” de lo estatal es más bien una transformación sustancial del estado que podríamos explorar en términos de adaptación dinámica y contingente a la lógica de la globalización. Lo que está en juego hoy en

³³ DORFF, Robert. Ob. Cit., p. 25, 29.

³⁴ Para la definición y los alcances del concepto de “gobernancia” ver: Smouts, Marie-Claude, “Del buen uso del gobierno en las relaciones internacionales”.

Disponible en: <http://www.unesco.org/issj/rics155/smoutsspa.html>.

³⁵ BECK, Ob. Cit., Cap. III: una política interior mundial que cambie las reglas.

³⁶ CAPRA, Fritjof. *Las conexiones ocultas. Implicaciones sociales, medioambientales, económicas y biológicas de una nueva visión del mundo*. Barcelona, Editorial Anagrama, 2003.

día es quién, cómo y bajo qué parámetros se orienta la transformación de los estados. El modelo neoliberal es una tentativa (predominante pero no absoluta) por canalizar esos cambios. De este modo, el tema de la intervención va más allá de la disputa por la hegemonía entre las potencias; se halla en el corazón de la lucha política por la definición de las reglas de juego y de los referentes de un nuevo orden político a nivel planetario, un orden que es fundamentalmente global.

En últimas, el debate sobre la falla estatal nos remite al problema de fondo sobre el modelo de estatalidad que se está conformando con la globalización. Sobre los que son en realidad los estados hoy y lo que se espera que sean, sobre las condiciones de adaptabilidad a los requerimientos de los mercados mundiales pero también a las aspiraciones de una sociedad civil global en ciernes y a las posibilidades de una democracia cosmopolita.

En la práctica, la intervención frente a los estados fallidos ha ido sentando las bases, de manera contradictoria y experimental, de un modelo de estatalidad, que busca adaptar los estados a la dinámica de conformación de una sociedad global. De allí que la comprensión de la causalidad multiforme de la falla estatal, de sus vínculos con la economía global, de sus efectos sobre la seguridad internacional, sea una ruta propicia que contribuya a establecer cuáles son las características del modelo de estado que se estaría conformando bajo el impacto de la globalización.

Finalmente, es preciso superar la concepción espacial de la política, anclada en el territorio idealizado del estado-nación, que ha predominado en la modernidad. Ello no significa que el territorio haya desaparecido ni que los estados estén condenados a la desaparición³⁷, implica, más bien un cambio en los referentes conceptuales fundamentales de lo que es la política hoy; significa también que una política global no es simplemente una ampliación de la política internacional entendida como un juego interestatal, ella conlleva una transformación en la naturaleza misma del ejercicio del poder.

³⁷ Para una reformulación de la dimensión espacial de la política global, ver en este mismo dossier el artículo de Saskia Sassen.