



SISTEMA INTERNACIONAL, ESTADOS FALLIDOS Y ESTADOS DÉBILES

Roberto Brieba Milnes *

Introducción.

Tradicionalmente se nos ha enseñado que los países-problema son aquellos que, debido a su fortaleza –militar, política o económica– son los países que pueden producir daño al país propio. Pero este caso se da en el Sistema Internacional Westfaliano, o incluso en el “sistema” anterior a él. En el marco del sistema internacional actual, y superada la bipolaridad este-oeste, con una Organización Internacional importante (Organización de Naciones Unidas) que, amparada en el apoyo de las principales potencias, cuenta con la capacidad de hacerse parte en los problemas diplomáticos entre 2 o más países y obligarlos a optar por una salida pacífica y negociada, se disminuye la opción de una guerra prolongada entre ellos. Ello obliga a los países a buscar los mejores lineamientos diplomáticos para solucionar sus posibles controversias, o recurrir a crisis de rápida solución militar para una mejor posición al momento de la negociación.

Sistema Internacional.

El Sistema Internacional Westfaliano se entiende como un sistema en que los estados se relacionan entre sí en un status de igualdad teórica, pero que en la práctica es dominado por el más fuerte.

El Sistema Internacional de las Naciones Unidas, a su vez, puede ser dividido en 2 períodos; el primero se desarrolla desde su fundación en 1945 y se prolonga a lo largo de la Guerra Fría hasta 1989 (o 1991 según se considere la caída del Muro de Berlín o del régimen soviético respectivamente), en que cada Estado se somete a la súper-potencia que ideológicamente le es más cercana (EE.UU. o U.R.S.S.), en desmedro de la función superior de la ONU, y un segundo período, superada la Guerra Fría, en que la ONU actúa como árbitro mundial, e incluso la súper-potencia (EE.UU.) debe, teóricamente, enmarcarse en ella, situación que, en la práctica, puede soslayar tratando que la ONU se sume a su posición (que es la situación más corriente en la realidad). El Sistema Internacional del primer período de las Naciones Unidas se encuentra superado, lo que quita relevancia a su análisis dada la coyuntura específica en que se desarrolló, sin desmerecer que en el futuro –especialmente con el auge que está adquiriendo China– pueda resurgir. Además se podría considerar “semejante” al Sistema Internacional del segundo período, haciendo ver la salvedad que existirían “2 Organizaciones de Naciones Unidas” adversarias e independientes, inmersas dentro de la misma organización global.

* Teniente 1º G.SM.

Pero el Sistema Internacional, en general y en especial el actual, opera sólo para los países que cuentan con “Estado en forma”. Los países que no se encuentran en esta condición, no tienen forma de ser controlados por las potencias, ni por la ONU, ya que no cuentan con autoridades válidas como interlocutoras. Es el caso de los “Estados fallidos” y en menor medida de los “Estados débiles”. Los primeros son los estados en los que no opera la institucionalidad mínima para ser considerado un Estado, a pesar de seguir existiendo formalmente, y los segundos son aquellos en que, si bien opera la institucionalidad, ésta es débil y se ve sobrepasada en muchas oportunidades por fuerzas ajenas a las institucionales¹. Como caso de “Estado fallido” está Somalia, Líbano y Haití, y como “Estado débil”, podríamos considerar a Bolivia o Colombia.

Los “Estados fallidos” y “Estados débiles” han existido a lo largo de la historia, sin utilizar esta denominación.

En el Sistema Internacional Westfaliano, otros estados –normalmente aledaños–, en el marco del estado de naturaleza hobbesiano,² se los apropiaban o los dividían entre las diferentes potencias, que de esta forma preservaban la idea de Estado, desarraigando cualquier brote revolucionario.

Además en la actualidad se suman 2 tipos de actores que no existían anteriormente, que operan independiente de los estados, y que en ocasiones superan –en la cantidad de asociados y la importancia de sus decisiones– a la misma Organización de Naciones Unidas. Nos referimos a los diversos *Organismos Internacionales* (como Fondo Monetario Internacional, UNESCO, Cruz Roja, etc.), normalmente de carácter más bien técnico, y a las *Organizaciones No Gubernamentales* (ONG).

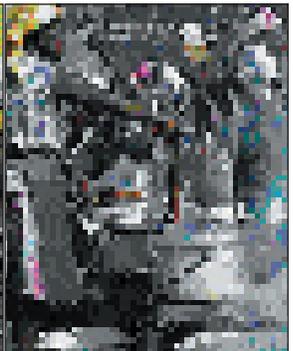
Los *Organismos Internacionales* operan principalmente en el ámbito técnico y exigen el cumplimiento de sus disposiciones ante la necesidad de ayuda o



SOMALÍA



LÍBANO



HAITÍ



BOLIVIA



COLOMBIA

1.- Ambas definiciones no son precisas, pero permiten una aproximación realista y práctica a la idea.
 2.- Para mejor comprensión, Thomas Hobbes, “Leviatán”, Fondo de Cultura Económica, México, pág. 138.

cooperación internacional, sin importar si los países pertenecen o no a la organización. La ONU –u otros organismos– no coopera con los países que, por motivos internos o externos, no asumen las políticas dictadas por ellos.

Las ONG's son organizaciones que poseen diferente carácter, sin ser asimilables a una organización-patrón. Su único punto común es la particularidad –respecto a los tiempos históricos previos– de actuar e influir en las decisiones –en forma local, nacional, regional o global– sin considerar al Estado como último elemento en la decisión. Existen desde pequeñas ONG's que actúan en el nivel de comunidad reducida hasta grandes ONG's transnacionales que pueden influir en las políticas de los estados, e incluso de las potencias, a través de la presión que ejercen por la prensa y la opinión pública. Y a través de las ONG's se ha llegado incluso a la actuación de los propios individuos en materia internacional.

Esta independencia de la necesidad de ser estado queda bien definida en el hecho que, a diferencia de los tiempos anteriores en que los movimientos que deseaban participar en la política internacional buscaban convertirse en estados, hoy existen movimientos (como Al-Qaeda, Hezbollah, nacionalismos europeos como el nacionalismo vasco, catalán, escocés, etc.) que no necesitan ni buscan la condición de ser estado para tener participación de importancia en el escenario internacional.

En el Sistema Internacional de las Naciones Unidas (referido siempre a la etapa ya superada de la bipolaridad este-oeste y complementada con la importancia que adquieren los Organismos Internacionales "técnicos" y las ONG's), la actuación de los estados para someter a otros no es tan simple. Existe un sistema internacional que está sobre los estados; ya no son ellos los que lo conforman por sí y ante sí, y, en consecuen-

cia, requieren actuar dentro del marco legal que otorga esta organización.



Jóvenes voluntarios saludan al Príncipe de Asturias durante su visita a las exposiciones que las ONG's efectuaron en el auditorio de Zaragoza.

Dinámica Interna de los Estados.

La denominación, tanto de "Estado fallido" como de "Estado débil", no se relaciona con el tipo de institucionalidad que ellos posean; pueden ser de carácter despótico, autoritario o democrático; sino lo que los convierte en este tipo de estados es la forma en que funciona su institucionalidad, su dinámica interna. Gobiernos en los que existe una política de gobierno, sin importar si está fundada en el ideario político de un sector o las ideas personales del gobernante, podríamos referirlos como "Estados en forma". En ellos existen autoridades que están legitimadas por la obediencia de los ciudadanos –sin importar si ello es por adhesión voluntaria o temor– y pueden, por lo tanto, tomar decisiones que involucren al Estado, sin importar que cambie su gobernante en el futuro.

Las dinámicas internas que existen en los estados en forma se desarrollan dentro de cauces políticos y ello es lo que los distingue, tanto de los estados fallidos como de los estados débiles.

En un "Estado fallido" la dinámica interna se desarrolla en un marco de guerra hobbesiana entre diversas facciones que luchan por obtener el control del estado y convertirlo así en un "Estado en forma", bajo las características particula-

res que ellos deseen. En el peor de los casos, las facciones son más de 2 y la lucha se produce simultáneamente entre todas ellas; alguna coyuntura podrá unir 2 o más facciones en un bando, pero ello será siempre circunstancial y, superada la coyuntura, las facciones volverán a separarse.

La dinámica interna de un “Estado débil” no es tan caótica como la de un “Estado fallido”. En este último, normalmente existirán las instituciones políticas acordes al régimen nominalmente existente, pero ellas se verán sobrepasadas por fuerzas sociales antagónicas al sistema político y que, de no ser solucionadas sus demandas, pueden llegar a provocar un “Estado fallido” si se llevan al extremo. En un “Estado débil” las instituciones se mantienen en una lucha permanente en contra de estas fuerzas sociales, las cuales pueden a su vez, ser manipuladas por políticos que buscan que una nueva institucionalidad les permita alcanzar el poder. La lucha de las instituciones contra las fuerzas sociales representa la lucha de 2 bandos que se arrojan la legitimidad de la representación. Pero también las instituciones se encuentran en “disputa” entre ellas por demostrar a la ciudadanía, cual de ellas es la que realmente la representa.

Peligros y Acciones.

En el Sistema Internacional actual, un país con intereses expansivos, puede ser maniobrado diplomáticamente por sus antagonistas, de forma de aparecer como provocador y, en consecuencia, perder su legitimidad ante la Comunidad Internacional, que de esta forma le restará apoyo a sus demandas. De esta manera, el país que quiera solucionar bélicamente una disputa, se indisponde con la Comunidad Internacional que le niega recursos –diplomáticos, econó-

micos, materiales, asesorías, etc.– y se los da a la contraparte. En consecuencia, para un “Estado en forma”, en la actualidad, es normalmente³ contrario a sus intereses manejar por la fuerza de las armas sus conflictos, prefiriéndose los mejores resultados que se obtendrán a través de una negociación diplomática.

Pero en el caso de los “Estados fallidos” o de los “Estados débiles”, lo anterior no sucede. Por su propia dinámica interna no son una amenaza militar directa contra otros países que podrían tentarse a abandonar la preocupación por ellos. Pero esto es fatal, ya que son fuente de conflictos latentes, ya sea por proximidad o relación con éstos. Ello es lo que ha justificado la intervención armada (para el caso de “Estados fallidos” como Somalia, Líbano o Haití), en que para tranquilidad de la Comunidad Internacional, y en especial de los países que se relacionan con ellos o son fronterizos, se deben solucionar los problemas para no permitir su propagación. El principal peligro lo tienen los países vecinos, que pueden convertirse en teatro de operaciones, o a lo menos, en sectores en que se encuentren bases de algunas facciones, lo que puede llevar la guerra hasta ellos. Para alejar estos peligros, se debe actuar con fuerza, pero siempre dentro del marco de la legalidad internacional, con el objeto de no pasar de la



Intervención de NU en Haití.

3.- Es una condición válida para la gran mayoría de los estados. Incluso EE.UU. busca dar legitimidad a sus acciones a través de resoluciones de Organismos Internacionales.

condición de garante de la paz o representante de la Organización de Naciones Unidas, a la de potencia imperialista y explotadora.

En el caso de los “Estados débiles” es más complejo. Por ser países en que sus instituciones “funcionan”, los países que se sientan amenazados, o la Comunidad Internacional a través de la Organización de Naciones Unidas u otra organización internacional, no pueden actuar militarmente ni hacer acciones ostensibles en desmedro de su soberanía, sin caer en acusaciones de imperialismo. Pero siguen representando un peligro, ya que el desborde de las fuerzas sociales internas puede derivar en procesos similares en los países vecinos, además de la permanente tentación de los gobernantes de solucionar los problemas internos con un conflicto externo que ubicaría a la población junto a su gobernante de turno.

Las acciones a seguir son más complejas; ya no será la imposición de la paz a fuerzas antagónicas como en los “Estados fallidos”. En el caso de los “Estados débiles” no es posible entregar soluciones de carácter más general, pero siempre se debe tener presente que la regla fundamental debe ser la de evitar que el país se transforme en un “Estado fallido”.

En el caso, tanto de los “Estados fallidos” como de los “Estados débiles”, se debe tener especial atención a los movimientos migratorios, que afectan

a la economía de los países vecinos o elegidos como destino por quienes huyen de las condiciones deprimentes de sus respectivos países y que podrían generar, dada su dinámica particular, en el país receptor de estos emigrantes, además problemas de carácter social y económico, que enlazan rápidamente con la situación política.

Conclusiones.

En el marco del Sistema Internacional Westfaliano, ante una crisis entre 2 o más países, éstos tenían libertad para dirimir por las armas el conflicto, y el resto de las naciones, libertad para apoyar material, económica y/o diplomáticamente a alguno de los contendientes o mantener la neutralidad. A su vez, si en algún país se producía una crisis de gobernabilidad interna que amenazara a otros, éstos actuaban en beneficio de sus intereses particulares y alguno de ellos se apropiaba del país o se lo repartían entre los interesados, que nunca faltaban.

Con la existencia de una Organización Internacional por sobre los estados, y apoyada por las principales potencias, los estados ya no pueden optar a tomar el control de un país que presenta problemas internos. El derecho a la autodeterminación y la soberanía los defiende y sólo pueden actuar fuerzas multinacionales bajo el mandato de la ONU, en un “Estado fallido” y con autorización del país afectado (que rara vez se da) en el caso de un “Estado débil”.

* * *

