

Estados fallidos postconflicto: las lecciones no aprendidas de Occidente

Post-conflict Failed States: lessons not learned from the West

Pedro F. Ramos Josa¹

¹ Universidad Internacional de Valencia, España

pedrofrjosa@gmail.com

RESUMEN. El presente trabajo tiene por objetivo comprender las causas del fracaso de las intervenciones de Occidente en contextos de fragilidad Estatal. Con tal fin se analizará en primer lugar en qué consiste el fracaso Estatal, haciendo referencia a sus causas e implicaciones. En un segundo apartado se abordarán las intervenciones Occidentales de Postguerra Fría, describiendo el tránsito desde un enfoque humanitario a otro de seguridad y las consecuencias que emanan del mismo sobre sus intervenciones. En tercer lugar se indicarán las posibles razones que han conducido al fracaso en las recientes intervenciones Occidentales en contextos de fragilidad estatal, con especial atención a los conflictos en la llamada Zona Gris, cuyo carácter asimétrico y no convencional tantos problemas causan tanto a los países intervenidos como a los intervinientes. Por último, se ofrecerán unas conclusiones finales que resaltan la necesidad de una reformulación estratégica sobre la construcción Estatal.

ABSTRACT. The purpose of this work is to understand the causes of the failure of Western interventions in contexts of state fragility. To this end, it will first examine what State failure consists of, referring to its causes and implications. A second section will address Western Post-Cold War interventions, describing the transition from humanitarian to security approaches and the consequences that have led to failure in recent Western interventions in contexts of state fragility, with particular attention to conflicts in the so-called Grey Zone, whose asymmetrical and unconventional nature will be so many problems cause both the intervened and the interveners. Lastly, final conclusions will be offered that highlight the need for strategic reformulation on State Building.

PALABRAS CLAVE: Fracaso estatal, Contextos de fragilidad, Zona Gris, Guerra híbrida, Intervencionismo, Pensamiento estratégico, Orden de Westfalia.

KEYWORDS: State failure, Contexts of fragility, Grey Zone, Hybrid warfare, Interventionism, Strategitig thinking, Westphalia order.

1. Introducción

El fracaso Estatal es hoy una eventualidad tan conocida como peligrosa y persistente. Como señala Fukuyama, “los Estados débiles o fracasados causan buena parte de los problemas más graves a los que se enfrenta el mundo (...) el 11-S también puso de manifiesto que la debilidad Estatal constituía un inmenso desafío estratégico” (Fukuyama, 2004: 9-11). De ahí que “cómo lograr fortalecer a los Estados débiles y prevenir el fracaso Estatal se encuentren entre las cuestiones más urgentes del siglo XXI” (Rotberg, 2003: 1).

Junto a su difusión y peligrosidad, podemos añadir una tercera característica del fracaso Estatal, su, paradójicamente, fortaleza, pues ninguna de las iniciativas, ni internacionales ni particulares, han logrado grandes avances en la lucha contra el fracaso Estatal, perpetuando su incapacidad mientras nos alejamos del principal objetivo, nutrir la resiliencia Estatal, “que implica la habilidad de enfrentarse al cambio mientras se mantiene el acuerdo del contrato social” (OECD, 2008: 18). A nivel multilateral, “la ONU y la comunidad internacional no han logrado grandes avances en cuanto a la creación de Estados autosostenibles en ninguno de los países que se han propuesto reconstruir” (Fukuyama, 2004: 153), como Somalia o Timor Oriental demuestran descarnadamente.

En cuanto a nivel particular, el balance es aún más sombrío, pues muchas de las intervenciones de las grandes potencias y sus aliados en escenarios de fracaso Estatal han derivado en la mayoría de las ocasiones, tras una exitosa primera fase bélica, en un rotundo fiasco postconflicto, empeorando aún más si cabe la maltrecha situación interna del país objeto de injerencia. Afganistán o Irak son solo unas muestras de un patrón que por desgracia se ha repetido más de lo necesario, en perjuicio tanto de los intereses de los intervenidos como de los intervinientes.

Por todas estas razones es esencial un estudio de lo que constituye el fracaso Estatal, cuáles son sus características principales y cuál es su tipología, para poder así valorar en su justa medida el fallido intervencionismo Occidental en escenarios de fragilidad Estatal, y entender cómo su participación en los conflictos ha sido más un acicate para su enquistamiento que una respuesta para su resolución.

2. El colapso institucional: el camino hacia el fracaso Estatal

Los Estados Fallidos comenzaron a destacar académicamente a inicios de la década de 1990, cuando los trabajos de Helman, Ratner y Zartman señalaron la incapacidad de ciertos Estados para llevar a cabo sus funciones básicas. Como dichas funciones básicas son de variada naturaleza, desde económicas a políticas, pasando por las de seguridad, desarrollo o distribución de ingresos, los diversos enfoques aplicados al estudio del fallo Estatal han impedido que surgiera una definición consensuada de semejante fenómeno, e incluso hay quienes, como los teóricos funcionalistas, restan cualquier valor a la medición del fallo Estatal (Szuhai, 2015: 101).

En todo caso, como una primera noción en la aproximación al estudio del fracaso Estatal, podemos señalar que la fragilidad Estatal hace referencia a esa incapacidad y, en no pocas ocasiones, falta de voluntad política, para desempeñar sus funciones básicas. Así, podemos hablar de Estados débiles, Estados divididos, Estados postconflicto, Estados semi-autoritarios y Estados colapsados en función de tipo de carencia predominante (OECD, 2008: 19). Más aun, podemos sostener que la fragilidad Estatal es una cuestión de grado, y por consiguiente, medible, pudiendo establecer así varias categorías de Estados, desde los más fuertes y viables a los más deficientes y débiles (Cojanu & Popescu, 2007: 115). En concreto, y para simplificar nuestra investigación, podemos identificar los siguientes tipos de Estados en relación a su fragilidad, dejando de lado los Estados fuertes y viables sin signos de inestabilidad:

- Estados débiles,
- Estados en descomposición,
- Estados fallidos, y
- Estados colapsados.



Además de ser medible, conviene tener en cuenta que la fragilidad es un factor dinámico, es decir, que varía según las circunstancias. En la práctica esto significa que la fragilidad Estatal es una condición reversible, susceptible de ser remediada, si bien mucho más común ha sido la realidad opuesta, la fragilidad Estatal empeora y acaba por colapsar las instituciones.

Y en último lugar, cabe destacar que los efectos de la fragilidad y el fracaso Estatales van más allá de lo doméstico, el nivel más evidente de su influencia, pues suelen rebasar las fronteras nacionales para afectar a su entorno más cercano, es decir, el nivel regional, tanto por su efecto contagio como por sus efectos económicos negativos en sus países vecinos. También a nivel global podemos observar los efectos de la fragilidad y el fracaso Estatales, donde las zonas sin gobierno se convierten en polos de irradiación de inestabilidad y amenazas al resto del mundo (Cojanu & Popescu, 2007: 119-120). Según un estudio del Banco Mundial (2003: 13-47), estos son los principales efectos de los conflictos internos provocados por contextos de fragilidad:

- Nacionales: en el campo económico el esfuerzo bélico y los daños provocados por la guerra afectan gravemente a las infraestructuras y a los patrimonios particulares; socialmente, las guerras civiles originan desplazamientos y causan numerosas muertes, ya que el 90% de las muertes son civiles; sin olvidar los efectos negativos a largo plazo de los conflictos como el subdesarrollo económico, el predominio del gasto militar y altos niveles de mortalidad (por la reducción del presupuesto en salud, la virulencia de infecciones, el empeoramiento de las condiciones de vida, etc.).

- Regionales: los efectos de los conflictos civiles traspasan fronteras perjudicando a los países vecinos, económicamente por el flujo de refugiados, el aumento del gasto militar, la reducción o ausencia de inversión extranjera o la mera posibilidad de la expansión del conflicto; y socialmente por la llegada de refugiados, que provoca conflictos sociales en los países de acogida, junto con la propagación de enfermedades infecciosas.

- Globales: a nivel mundial, destacan sobre todo tres grandes efectos perniciosos de los conflictos civiles, como son el aumento del tráfico de drogas como consecuencia de la creación de zonas que escapan al control Estatal, la extensión de enfermedades contagiosas como el SIDA y el fortalecimiento del terrorismo internacional, tanto por la oportunidad de crear santuarios en esas zonas sin gobierno como por la obtención de beneficios derivados de la economía de guerra.

Pero antes de describir cada una de las categorías conviene que aclaremos que “los Estados-Nación fracasan cuando son consumidos por la violencia interna y dejan de suministrar a sus habitantes bienes políticos positivos” (Rotberg, 2004: 1). Lejos de ser una anomalía, el fracaso Estatal derivado de la fragilidad Estatal es una realidad compartida por muchas naciones, donde “la gran mayoría de los cuasi Estados Naciones ejercen una suerte de soberanía negativa, es decir, no tienen poder supremo para lograr el bienestar y la seguridad de la mayoría de su población” (de Rivero, 2000: 31). Se trata de soberanías perforadas por dinámicas internacionales como la globalización, el desarrollo tecnológico, los desequilibrios ecológicos o la injerencia humanitaria (de Rivero, 2000: 37).

De ese modo, podemos señalar las siguientes características principales del fallo Estatal contemporáneo:

- Se produce dentro de las fronteras, el Estado sigue existiendo pero no funcionando,
- Existe un interés por preservar el Estado, lo que puede perjudicar su supervivencia por las presiones de intereses ajenos,
- Por el contrario, se encuentran las presiones por fraccionar el Estado, ejercidas tanto por actores domésticos como extranjeros, y
- La inestabilidad interna suele contagiarse a nivel regional, es decir, los contextos de fragilidad se convierten en polos de exportación de inseguridad (Rotberg, 2004: 309).

Siendo sus principales dimensiones las recogidas en la siguiente tabla (Tabla 1):

DIMENSIONES DE LA FRAGILIDAD ESTATAL	
POLÍTICA	NO DEMOCRACIA/AUTOCRACIA DETERIORO INFRAESTRUCTURAS NO PRESTACIÓN DE SERVICIOS MERMA LEGITIMIDAD
ECONOMÍA	CAÍDA DEL PIB AUMENTO DESIGUALDADES SOCIALES EXTENSIÓN DE LA CORRUPCIÓN REFUERZO DEL NEOPATRIMONIALISMO
SEGURIDAD	PÉRDIDA DE CONTROL TERRITORIAL AUMENTO VIOLENCIA CRIMINAL APARICIÓN GRUPOS REBELDES Y PREDATORIOS EJÉRCITO NO PARA DEFENDER NACIÓN SINO RÉGIMEN

Tabla 1. Dimensiones de la fragilidad Estatal. Fuente: Elaboración propia.

Pero como la fragilidad es una cuestión de grado, lo más conveniente es establecer una escala que nos permita distinguir los distintos niveles de fragilidad, que, como hemos indicado anteriormente, podemos condensar en:

- Estados débiles: como indica Rotberg (2004: 4), “los Estados débiles muestran un perfil mixto, cumpliendo con las expectativas en algunas áreas y desempeñando pobremente en otras...incluyen un amplio conjunto de Estados: pueden ser inherentemente débiles por constreñimientos fundamentalmente geográficos, físicos o económicos; o pueden ser básicamente fuertes pero temporal o situacionalmente débiles por antagonismos internos, errores de gestión, avaricia, despotismo o ataques externos”.
- Estados en descomposición: en esta categoría encontramos a los Estados débiles que han empeorado en sus principales indicadores, como pueden ser el control de su territorio y de sus fronteras, la merma de su soberanía nacional junto con el declive pronunciado de sus valores económicos, pero que aún conservan gran parte de su poder, si bien su legitimidad se ve crecientemente cuestionada, interna y externamente.
- Estados fallidos: son una categoría de Estados donde la violencia se ha vuelto permanente, y “en contraste con los Estados fuertes, los Estados fallidos no controlan sus regiones periféricas...pierden autoridad sobre grandes secciones de territorio...otro indicador del fracaso Estatal es el crecimiento de la violencia criminal...exhiben instituciones imperfectas...infraestructuras deterioradas o destruidas...la corrupción florece” (Rotberg, 2004: 7-8), además de un Producto Interior Bruto que no deja de menguar del mismo modo que el Estado pierde su legitimidad.
- Estados colapsados: como última categoría, “un Estado colapsado es una versión rara y extrema del Estado fallido. Los bienes políticos son obtenidos de forma privada o ad hoc. La seguridad equivale a la ley del más fuerte. Un Estado colapsado exhibe un vacío de autoridad. Es una mera expresión geográfica, un agujero negro por el que un sistema gubernamental fracasado se ha precipitado” (Rotberg, 2004: 9).

Como se aprecia en la siguiente imagen, la disminución en la escala no solo tiene que ver con los niveles económicos, de gobernabilidad o de legitimidad, que se van reduciendo conforme descendemos por la pirámide, sino que cuantitativamente también el número de países que van emporando su situación decrece (Figura 1):

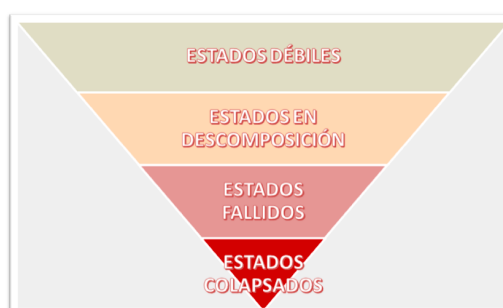


Figura 1. La pirámide de la fragilidad Estatal. Fuente: Elaboración propia.

Una vez vistos los distintos niveles de fragilidad Estatal, conviene tener en cuenta una cuestión no menos importante, ¿quién mide la fragilidad y el fracaso Estatales y cómo lo hace? Para evitar sesgos y acusaciones de etnocentrismo, la estrategia más utilizada ha sido tener en cuenta las tres señales fundamentales usadas por Rotberg, a saber: indicadores económicos y políticos, junto con niveles de violencia (Szuhai, 2015: 102). De ese modo, los indicadores usados para medir la fragilidad Estatal suelen ser el monopolio Estatal del uso de la fuerza, la soberanía Estatal, la calidad de la democracia, la legitimidad Estatal y la lealtad ciudadana, la seguridad, el control territorial, el control fronterizo, la efectividad de las instituciones, la disposición de los medios de violencia física, la corrupción y el crimen, el orden legal, la economía y los cambios demográficos (Cojanu & Popescu, 2007: 118).

En todo caso, como sucede con la definición de fracaso Estatal, tampoco existe un único modo de medirlo. Conviene además tener en cuenta que en la actualidad se tiende a usar escalas de valores en lugar de categorías fijas como las anteriormente examinadas. En el presente trabajo nos remitimos al Índice de Estados frágiles del Fondo para la Paz de 2019, que utiliza la Herramienta del Sistema de Evaluación de Conflictos (CAST, por sus siglas en inglés), en base a 12 indicadores divididos en cuatro categorías (Fund For Peace, 2019: 33):

- Indicadores de cohesión:
 - o Aparato de seguridad
 - o Faccionalismo de las élites
 - o Grupos reivindicativos
- Indicadores económicos:
 - o Declive económico
 - o Desarrollo desigual
 - o Éxodo poblacional y fuga de cerebros
- Indicadores políticos:
 - o Legitimidad Estatal
 - o Servicios públicos
 - o Derechos humanos e imperio de la ley
- Indicadores sociales y transversales:
 - o Presiones demográficas
 - o Refugiados y personas desplazadas internamente
 - o Intervención externa¹

Como resultado, en 2019, obtenemos que de 178 países analizados hay cinco en alerta máxima (Yemen, Somalia, Sudán del Sur, Siria y República Democrática del Congo), cuatro en alerta alta (República Central Africana, Chad, Sudán y Afganistán), más 22 países en alerta (de Zimbabue a Mauritania, pasando por Irak, Corea del Norte o Libia), más 29 en alarma alta (desde Venezuela a Tanzania, pasando por Egipto, Líbano, Irán o Turquía), más 35 en alarma elevada (desde Lesoto a Túnez, pasando por Honduras, Israel, India, Rusia, China o Ucrania), más 24 en alarma (desde El Salvador a Malasia, pasando por México, Vietnam o Cuba). Del lado opuesto, nos encontramos con 30 países más estables (desde Botsuana a Emiratos Árabes Unidos, pasando por Grecia, Panamá o España), más 11 muy estables (de Chile a Francia, pasando por Estados Unidos, Japón o Uruguay), más otros 11 sostenibles (de Bélgica a Nueva Zelanda, pasando por Portugal, Holanda o Alemania) y con tan solo siete países en la categoría menos peligrosa de muy sostenibles (Finlandia, Noruega, Suiza, Dinamarca, Australia, Islandia y Canadá).

Es decir, según el informe de fragilidad Estatal del Fondo para la paz, en el año 2019 solo el 33% de los

¹ El proceso analítico que traduce estos indicadores en datos consta de tres elementos, un análisis de contenido (usando los últimos avances en big data), un análisis cuantitativo (principalmente de estadísticas comparadas) y una investigación cualitativa (llevada a cabo por investigadores de ciencias sociales). En una segunda etapa, este conjunto de datos son triangulados para integrarlos y dar como resultado los valores finales, que, en una última etapa, son revisados por un panel de expertos para asegurar su proporcionalidad (Fund For Peace, 2019: 32).

países analizados presentaban una situación estable, el 67% restante variaban del estado de alarma al de alerta máxima (constituyendo esta última categoría solo el 2,8% del total, o el 5% si les sumamos los países en alerta alta, y que ascendía al 17,4% si añadimos también los países en alerta)².

Si añadimos el factor dinámico al tener en cuenta los datos de años anteriores, el informe nos señala que de los 20 países que más han empeorado su situación en la última década, entre los años 2009 y 2019, Libia lidera el ranking, seguida de Siria, Mali y Yemen, encontrándose también Grecia en séptimo lugar, Estados Unidos el duodécimo, Reino Unido en decimoquinto, Japón en decimosexto y con Omán cerrando la lista. Por el contrario, Georgia fue el país que mejoró más su situación, seguida de Cuba, Moldavia y Uzbekistán, con China decimotercera y cerrando la lista Croacia y Tayikistán (Fund For Peace, 2019: 9).

Los datos del Fondo para la Paz coinciden a grandes rasgos con el informe de 2018 de la OECD sobre los Estados frágiles. En él se advierte que la población viviendo en Estados frágiles en 2016 se elevaba al 23,75% del total mundial, lo que representaba a 1,8 billones de personas. Lo malo no solo es el dato, sino las proyecciones, pues para 2030 se estima que el porcentaje ascienda al 27,71% (2,3 billones de personas) y en 2050 al 33,87% (3,3 billones de personas, OECD, 2018: 6).

Como señala la OECD, la mayoría de estos Estados en contextos de fragilidad se sitúan en África y Oriente Medio, con 44, Asia y Oceanía, con 10 y América Latina y el Caribe, con 4. Estos Estados comparten una serie de características que acentúan su fragilidad (OECD, 2018: 7)³:

- Su media de edad se sitúa en los 20 años, muy por debajo de los 33 de media mundial,
- Concentran la mayor parte de la población viviendo en pobreza extrema,
- La esperanza de vida varía entre los 50 y los 76 años,
- Muchos de ellos son ricos en recursos naturales (al menos el 34,5% de los mismos),
- Más de la mitad son clasificados como regímenes autoritarios (el 53,4%),
- El terrorismo está presente en muchos de ellos (de los cinco países más afectados por el terrorismo en 2016, todos pertenecían a contextos frágiles: Irak, Afganistán, Nigeria, Siria y Pakistán),
- También los conflictos armados activos forman parte de su situación (en al menos nueve de los quince países considerados como extremadamente frágiles se daba esta circunstancia).

El informe del Fondo para la Paz resulta interesante ya que su último indicador es la Intervención externa, que “considera el impacto de los actores externos en el funcionamiento del Estado -particularmente la seguridad y la economía-” (Fund For Peace, 2019: 41). Esa doble involucración implica:

- Aspectos de seguridad: con acciones encubiertas o públicas, con un impacto en “los asuntos internos del Estado por gobiernos, ejércitos, servicios de inteligencia, grupos de identidad u otras entidades que afecten al equilibrio de poder (o a la resolución del conflicto) en el seno del Estado” (Fund For Peace, 2019: 41).
- Aspectos económicos: que junto a la intervención humanitaria mediante el despliegue de misiones de mantenimiento de la paz, incluye a organizaciones multilaterales, con sus préstamos a gran escala; proyectos de desarrollo y la ayuda externa, “como el apoyo al presupuesto, el control de las finanzas o la gestión de la política económica” (Fund For Peace, 2019: 41), lo que puede derivar en una dependencia económica exterior del Estado afectado.

Lo que viene a corroborar el informe es que el intervencionismo exterior es una señal más de la erosión del orden de Westfalia, pues los Estados débiles y fracasados, al ver socavada su soberanía, se convierten en una fuente de problemas para sí mismos y para el resto de la comunidad internacional, lo que aumenta las

² Si bien en conjunto, la situación había mejorado con respecto al año anterior para 146 de los 178 países analizados (Fund For Peace, 2019: 12).

³ La OECD basa su informe en una evaluación de cinco categorías (política, social, económica, medioambiental y de seguridad), analizadas en cinco grados de fragilidad (desde la severa a la menor).

probabilidades de ser invadidos desde el exterior para solucionar la crisis (Fukuyama, 2004: 144).

Al respecto, como afirman Kegley y Raymond (2002: 180), es necesario recordar que el orden surgido de Westfalia fue un acuerdo regional que más tarde alcanzó una dimensión mundial, y que incluso en el caso de los países europeos que lo lanzaron, la construcción nacional no finalizó hasta bien entrado el siglo XX. Por tanto, esperar que los Estados surgidos de la descolonización recorran en unas pocas décadas y con escasos recursos lo que sus homólogos europeos no lograron sino en más de tres siglos y con muchos más recursos es un ejercicio de ingenuidad, cuando no de interesado cinismo. La raíz del problema se encuentra en la extensión del sistema de Westfalia, diseñado por y para un pequeño grupo de potencias europeas del siglo XVII, al conjunto de nuevos Estados surgidos de la descolonización, pasando de ese modo de un conjunto de actores homogéneo a otro totalmente heterogéneo sin adaptar las reglas del sistema al nuevo entorno⁴, donde naciones cuya debilidad y fragilidad les habrían impedido alcanzar la soberanía se han convertido en Estados en virtud únicamente de su reconocimiento por el sistema jurídico internacional. De ahí que los Estados más fuertes y estables siempre hayan recurrido a la intervención como modo de minimizar los efectos negativos que los desajustes del sistema les pudieran causar, y “porque la intervención choca con la norma establecida de soberanía, resulta imperativo para quien interviene legitimar o justificar su acción” (Lyons y Mastanduno, 1995: 260).

Como indica Huria (2009: 4), “el argumento a favor de la intervención en Estados fallidos se basa en que tales Estados, con sus instituciones públicas y sus estructuras de gobierno debilitadas, son incapaces de contener el conjunto de amenazas transnacionales que emanan de sus fronteras”, y que podemos sintetizar en terrorismo, crimen organizado, la proliferación de Armas de Destrucción Masiva y la expansión de enfermedades y epidemias. Es decir, el problema de los Estados fallidos, sobre todo a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, es que se convirtieron en una dimensión más de la seguridad mundial, cuando hasta el momento habían permanecido en la órbita humanitaria y de derechos humanos (Fukuyama, 2004: 141), propiciando de ese modo un mayor intervencionismo exterior en contextos en fragilidad Estatal.

Pero como señala Ayooob (1995: 5), el concepto de seguridad para los países menos desarrollados difiere del concepto tradicional de seguridad, mucho más acorde con el Occidental. Así, tradicionalmente, la seguridad Estatal se ha basado en dos premisas, el carácter externo de las amenazas y su naturaleza militar. Bajo dicha concepción los países Occidentales han desarrollado un concepto de seguridad orientado al exterior, relacionado con los lazos positivos con la seguridad sistémica y la correspondencia entre la seguridad Estatal y la aliada. Por su parte, para los países menos desarrollados la seguridad tiene más que ver con las propias vulnerabilidades, tanto externas como internas, que puedan amenazar o debilitar las estructuras Estatales, el territorio, las instituciones o los regímenes gobernantes, puesto que “la mayor empresa en la que han estado embarcados los países del Tercer Mundo desde la descolonización [ha sido] la construcción Estatal” (Ayooob, 1995: 8). De ahí que la seguridad en los países menos desarrollados se defina principalmente en términos políticos, y no tenga que ver tanto con amenazas, sino con los retos de supervivencia y efectividad de Estados y regímenes (Ayooob, 1995: 11).

La disparidad conceptual en torno a la seguridad, por tanto, resulta fundamental pues es una de las razones principales del fracaso de las intervenciones Occidentales en contextos de fragilidad, y como veremos a continuación, poco importa si se utilizan justificaciones humanitarias o de seguridad, pues el problema es de raíz y continúa sin abordarse.

⁴ Cooper (2004: 16-36) señala la convivencia de al menos tres tipos de Estados tras la caída del Imperio Soviético, a saber: los Modernos (donde impera el clásico orden del Estado-nación westfaliano, con la supremacía del interés nacional y el nacionalismo como notas principales), los Postmodernos (que cuestionan el orden tradicional al no distinguir entre política exterior e interior, concebir el uso de la fuerza como último recurso al sustituir la razón de Estado por la conciencia moral y asumir una concepción mancomunada de la seguridad) y los Premodernos (donde no existe el monopolio Estatal de la violencia, ni el Estado cuenta con legitimidad para ejercerlo y el caos reina).

3. Las intervenciones de Occidente en la Posguerra Fría

El paso de la justificación humanitaria a la de seguridad lo podemos comprender fácilmente si comparamos los casos de Somalia e Irak, y las distintas reacciones de las Administraciones estadounidenses de Bill Clinton y George W. Bush. En 1994, tras el fiasco sufrido en Somalia, donde una intervención humanitaria se transformó en la captura de un señor de la guerra local dando como resultado 18 muertos estadounidenses y casi 80 heridos, en lo que se denominó la batalla de Mogadiscio, la Administración Clinton decidió poner coto a su intervencionismo humanitario en África, que hasta el momento había sido su escenario predilecto para la implicación de Estados Unidos en la paz y seguridad internacional, mediante su participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas.

Si bien Somalia no solo fue un desacierto exclusivo de Estados Unidos, pues la ONU tampoco tenía experiencia en construcción de naciones en un Estado colapsado, y se hizo evidente la imposibilidad de llevar con éxito misiones de mantenimiento de la paz mientras no finalizaran las operaciones de refuerzo de la paz bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, pues de convivir ambas, se provocaba tal confusión de mando que hacía muy difícil traducir a la realidad el mandato de la misión; lo cierto es que Somalia tuvo tal impacto en la Administración Clinton que estimuló la redacción de la Decisión Directiva Presidencial 25 (PDD 25, por sus siglas en inglés). Dicho documento se convirtió en el manual de intervencionismo humanitario de la Administración Clinton, de vital importancia para comprender la implicación estadounidense en la paz y seguridad internacional en la década de 1990. Con ella, la Administración Clinton afirmaba que ante los nuevos desafíos Estados Unidos actuaría de forma unilateral o multilateral en función de sus intereses, es decir, pese a reconocer a la ONU como una fuerza multiplicadora en los esfuerzos de pacificación, Estados Unidos no renunciaba a actuar en solitario, como Kosovo se encargaría de demostrar, pues solo cuando los intereses estadounidenses fuesen en consonancia con dichas intervenciones multilaterales se recurriría a ellas, en caso contrario, el unilateralismo sería la vía elegida.

La PDD 25 supuso un nuevo enfoque a la hora de encarar la responsabilidad internacional de Estados Unidos⁵, que ya no sería automática ni universal, sino que consistiría en “un compromiso selectivo que reconciliase el liderazgo estadounidense con los límites de aceptación de su opinión pública, y aunque carecía de un criterio claro para el uso de la fuerza, lo limitaba a la existencia de una amenaza real a la paz internacional, a unos objetivos claros, a unos costes predecibles y a un punto de salida claro” (Josa, 2015: 254). Además, para evitar nuevas situaciones como las vividas en Somalia, Estados Unidos solo aceptaría participar en tales misiones multilaterales bajo dos supuestos:

- La existencia de un amplio consenso internacional sobre las mismas, que contuviese un mandato y objetivos claros, un calendario preestablecido, una estrategia político-militar integrada y coordinada con los esfuerzos de asistencia humanitaria y una asignación de fondos adecuada,
- además de estar limitadas a casos de agresión internacional, de desastre humanitario acompañado de violencia o de interrupción repentina e inesperada del orden democrático y violación masiva de derechos humanos.

A la PDD 25 le siguió la Doctrina Shalikhshvili, creada por el tercer Jefe del Estado Mayor Conjunto de la Administración Clinton, el General John M. Shalikhshvili, por la que se establecía un orden de prioridad claro en el cual primero de defenderían los intereses vitales, luego los intereses importantes y en tercer lugar los intereses humanitarios, eso sí, siempre que los valores estadounidenses reclamasen la intervención de la

⁵ Asimismo, la PDD 25 creaba un Grupo Central interagencia para el Mantenimiento de la Paz encargado de supervisar la implementación de dicha directiva y el asesoramiento sobre la posible participación en dichas misiones, estando el Departamento de Estado al frente de aquellas misiones que, bajo el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas, no incluyeran la participación de tropas de combate, y el Departamento de Defensa para el resto, las que bajo el Capítulo VI sí incluyesen dichas tropas de combate, más todas las del Capítulo VII.

nación⁶.

El principal fallo de dicho entramado estratégico de seguridad era que al colocar las intervenciones humanitarias en último lugar, parecía que Estados Unidos daba un apoyo débil a las mismas, animando así a posibles violadores de los derechos humanos bajo la creencia de que Estados Unidos nunca se implicaría totalmente por dicha causa. Quizá por dicha razón, en junio de 1999, a modo de legado estratégico de su mandato, Clinton lanzaba su doctrina de no tolerar limpieza étnica alguna, anunciando que “no importa si vives en África o en Europa central o en alguna otra parte, si alguien va contra civiles inocentes y trata de matarlos en masa por su raza, su origen étnico o su religión, y está en nuestro poder pararlo, lo pararemos” (Clinton, 1999).

La Doctrina Clinton llegó tras la resaca de la exitosa intervención en Kosovo contra Serbia y justo al final de su mandato, demasiado tarde como para convertirse en algo más que el simple epitafio de un presidente saliente, algo que los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 no harían más que confirmar. Los actos terroristas de al Qaeda sobre Nueva York y Washington marcaron el tránsito de las cuestiones humanitarias a las de seguridad en la Casa Blanca, con la Doctrina Bush de ataque preventivo como base estratégica de la respuesta estadounidense ante las nuevas amenazas del siglo XXI.

El punto de unión entre contextos de fragilidad Estatal y la amenaza terrorista se encontraba en los nuevos medios que podían ser usados por los terroristas contra sus objetivos, utilizando como base de operaciones aquellos territorios que escapaban al control Estatal. Así, la Estrategia de Seguridad de 2002 (NSS 02, por sus siglas en inglés), en su primer punto, señalaba a los Estados fallidos como la principal amenaza a la seguridad mundial, y a continuación anunciaba varias pautas para la promoción de la libertad, algunas en total consonancia con el legado de Bill Clinton, pero ya con la prioridad de acabar con el terrorismo, donde el ataque preventivo figuraba como una de las tácticas principales para lograrlo, pues el terrorismo era considerado como una amenaza directa a los valores democráticos y al modo de vida estadounidenses.

La principal consecuencia para Estados Unidos de la amenaza de los Estados fallidos era que se debía dejar atrás las reglas de juego de la Guerra Fría, debiendo adaptar las estructuras de seguridad de la nación a las nuevas circunstancias. Ante tales países, los conceptos tradicionales de disuasión habían dejado de ser efectivos, de ahí la idoneidad de la acción preventiva, eso sí, respetando ciertas reglas como la claridad en sus actuaciones, la fuerza medida y la causa justa, pues lo que estaba en juego era nada menos que adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios contemporáneos⁷.

De esa forma, el cruce entre radicalismo y tecnología se convirtió en la amenaza más seria para la Administración Bush, y el punto y final del orden de Westfalia, pues el principio del respeto a la soberanía Estatal era usado por los Estados canalla y por los terroristas y sus aliados en Estados fallidos para amparar su fanatismo asesino. El peor escenario posible aparecía si los enemigos de Occidente se hacían con Armas de Destrucción Masiva, pudiendo así provocar daños de incalculable magnitud, lo que justificaba actuar preventivamente, vulnerando en caso necesario la soberanía nacional en contextos de fragilidad, ya se tratara de regímenes canalla o de Estados débiles o fallidos.

Pero como le había sucedido al internacionalismo humanitario de Clinton con Somalia, las intervenciones y ocupaciones de Afganistán e Irak pusieron en tela de juicio la Doctrina Bush de ataque preventivo. Ni los

⁶ Junto a ellas, cabría reseñar las salvaguardas a las intervenciones creadas por el primer Secretario de Estado W. Chistopher, y que consistían en la existencia de objetivos claros, éxito probable, apoyo popular y del Congreso, más una estrategia de salida predefinida; y los requisitos en el uso de la fuerza diseñados por el primer Asesor de Seguridad Nacional A. Lake, reservado a la defensa de ataques directos, para contrarrestar agresiones, para la defensa de intereses económicos, para promover, defender y preservar la democracia, para prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo o el narcotráfico, para mantener la fiabilidad de Estados Unidos y en último lugar, para propósitos humanitarios.

⁷ Junto a la NSS 02, la Revisión Cuatrienal de Defensa (QDR por sus siglas en inglés) de finales de 2001 ahondaba en la idea de cambio de era que los atentados del 11-S habían supuesto, pues se interpretaban como unos ataques perpetrados contra el modelo de vida estadounidense y contra la libertad, de ahí la necesidad de lanzar una guerra global contra el terror.

intentos por mostrar una cara más amable de la misma pudieron salvarla del oprobio internacional y el rechazo interno, sobre todo a partir de su segundo mandato.

El problema para la Administración Bush residía en que las invasiones de Afganistán e Irak, en lugar de haber conducido a la creación de nuevos sistemas de gobierno, habían derivado en vacíos de poder que atraían a miles de terroristas de todo el mundo, que vieron en ambos países la oportunidad de luchar directamente contra Estados Unidos. Como muestra la siguiente imagen (Figura 2), las víctimas de ataques terroristas no hicieron más que incrementarse tras la invasión de Irak en 2003, y aún hoy Afganistán continua sufriendo los estragos de la actividad terrorista, sin haber importado los 18 años de ocupación internacional liderada por Estados Unidos.

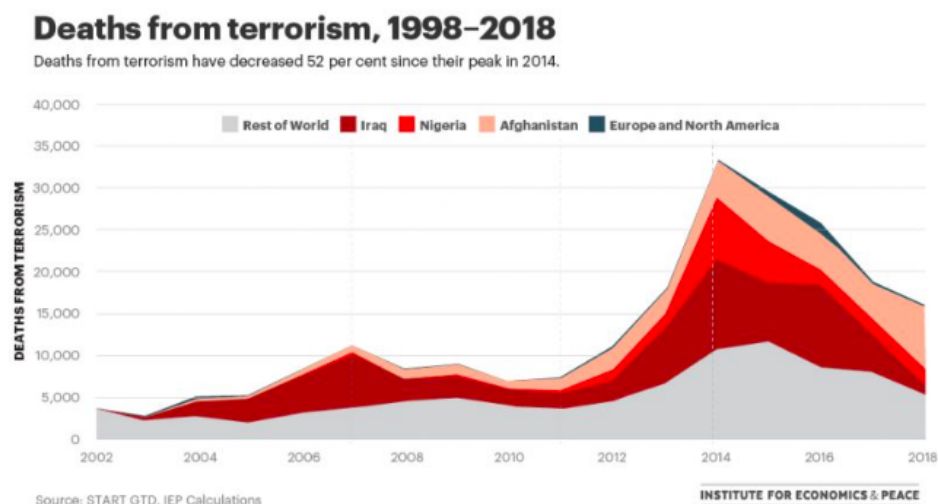


Figura 2. Número de víctimas mortales por terrorismo desde el año 2002. Fuente: Institute for Economics and Peace.

Como se observa, el intervencionismo de Estados Unidos durante las décadas de 1990 y 2000 en contextos de fragilidad no ha sido muy exitoso. Dinámica que tampoco cambiaría con la llegada de Barack H. Obama a la Casa Blanca.

Heredando de su predecesor dos ocupaciones en países musulmanes que limitaban su capacidad de maniobra en el plano exterior, Obama trató de alejarse de la política exterior de G. W. Bush bajo la convicción de que con ello recuperaría la estima de Estados Unidos en el mundo, en especial en la calle árabe, tan dañada tras la invasión de Irak y su doctrina preventiva. Como afirmara en su discurso de 2009 en El Cairo, aunque Estados Unidos se defendería de la violencia extremista lo haría siempre respetando la soberanía de las naciones y el imperio de la ley, en ningún caso estaba legitimado para imponer su sistema de gobierno sobre ninguna otra nación. Se ponía así fin al intervencionismo de la Doctrina Bush y a la Promoción de la Democracia como estrategias de seguridad nacional, o al menos eso parecía, mientras que el intervencionismo humanitario ni siquiera se nombraba.

La llamada primavera árabe trastocó no solo el panorama regional sino las intenciones de la Administración Obama. Si en Túnez, Egipto y Bahrein la Administración Obama cumplió con su intención de no intervenir directamente en los asuntos internos de los países de Oriente Medio, con Libia y Siria el Presidente Obama se vería forzado por los hechos a dar una respuesta activa al desorden emergente.

En el caso libio triunfó la visión de la Secretaria de Estado Clinton a favor de la intervención para acabar con la sangrienta represión de las protestas llevada a cabo por el gobierno de Gadafi, eso sí, atemperada por las reservas del Secretario de Defensa Gates y el deseo del Presidente de no exponer a Estados Unidos con una nueva incursión militar en otro país árabe. La estrategia elegida para conciliar ambas posturas fue ejercer

un liderazgo desde atrás recurriendo a la ONU y valiéndose de la OTAN y otros aliados para mantener de ese modo la implicación de Washington en un segundo plano, reduciendo su huella sobre el terreno.

La coalición internacional logró el aval de la Liga Árabe, la Unión Africana y la Organización de la Conferencia Islámica al contar la operación con la participación de Qatar y Arabia Saudí, pero la Resolución 1973 del 17 de marzo de 2011 no obtuvo el apoyo de Brasil, Alemania, India, China o Rusia. Además, la coalición internacional excedió su mandato al propiciar con sus bombardeos el cambio de régimen con la caída y posterior asesinato de Muamar el Gadafi. Se cerraba así la puerta a nuevas resoluciones que amparasen el deber de proteger, deslegitimando por completo el intervencionismo humanitario de la era Clinton.

Como en Iraq o Afganistán, tampoco Libia se libró de la inestabilidad interna tras la intervención aliada, pues el país quedó dividido entre los feudos de las distintas facciones de la insurgencia y se convirtió en un foco de exportación de inestabilidad regional, como pronto se comprobaría en Malí, y en un polo de atracción para yihadistas, como demostraba el control obtenido de ciertas regiones libias por el DAESH, mostrando una vez más los límites de los ataques aéreos y las funestas consecuencias de no asegurar las fronteras en los escenarios en crisis.

Siria, a diferencia de Libia, se convertiría en un problema mucho más difícil de resolver, pues aunque las protestas y la reacción del régimen de Al Assad se correspondían con el resto de situaciones provocadas por la Primavera Árabe, y encajaban a la perfección en los supuestos del deber de proteger auspiciado por la ONU, “en Siria confluían además otras circunstancias que agravarían el conflicto, como la rivalidad entre Irán y Arabia Saudí, la seguridad de Israel y el papel de Hezbolá como aliado y protegido de Damasco o la negativa rusa a ver caer uno de sus escasos aliados en la región” (Josa, 2015: 292).

Pero como en Irak, Afganistán o Libia anteriormente, Siria tampoco se benefició de la involucración estadounidense en sus problemas internos, y como había sucedido en tantos escenarios durante la Guerra Fría, se convirtió además en un teatro donde escenificar la rivalidad con Rusia, verdadera garante de la estabilidad del régimen de Al Assad. Para complicar aún más la situación, la aparición del DAESH y su intento por formar un califato de radicalismo islamista empujaron a la Administración Obama a retomar puntos esenciales de la Administración Bush como la recuperación de la guerra contra el terror (para luchar contra el DAESH), el lanzamiento de ataques preventivos, la creación de coaliciones de los dispuestos o la caída forzada de gobiernos (como la del presidente irakí al-Maliki).

En la actualidad, Donald Trump, pese a su retórica antiintervencionista, ha mantenido los destacamentos de fuerzas especiales en Siria (unos 800 efectivos), pese a varios anuncios de retirada, bajo la excusa de acabar con la amenaza terrorista, lo mismo que sucede en Irak y Afganistán (con 5.200 y casi 14.000 efectivos respectivamente)⁸.

El cambio de justificación del intervencionismo Occidental liderado por Estados Unidos no solo ha obedecido al predominio del paradigma de seguridad sobre el humanitario, sino al rechazo de muchos sectores de la comunidad internacional a la diplomacia humanitaria coercitiva tras Kosovo, principalmente por entenderla como una nueva expresión de imperialismo y colonialismo (Ruíz-Giménez, 2005: 243). Por tanto, tras la Guerra Fría, “la injerencia internacional, inicialmente establecida con la intención de acabar con rapidez con la violencia masiva contra los civiles, ha degenerado hacia la guerra preventiva con el fin de restablecer el orden mundial, bajo el liderazgo de una gran nación” (Weissman, 2004: 25). Sin que dicha evolución reportase beneficio alguno a las intervenciones en contextos de fragilidad Estatal.

4. Razones del fracaso

Las intervenciones Occidentales se han centrado en el componente de seguridad que afectaba a sus intereses vitales, dejando en un segundo plano, cuando no olvidando por completo, las subsiguientes fases de

⁸ Datos obtenidos de <https://www.axios.com/where-us-troops-deployed-middle-east-5e96fdb2-c7ba-4f26-90b4-7bf452f83847.html>.

construcción nacional, como serían la reconstrucción en la etapa postconflicto y el fortalecimiento del Estado en una segunda etapa institucional (Fukuyama, 2004: 149), es decir, aquellas que afectan directamente a la seguridad del país invadido.

Como muestra a las claras el caso libio, Occidente continúa sin encarar el esfuerzo y los costes que requiere toda intervención armada en contextos de fragilidad Estatal. Es un patrón ineficaz para todas las partes, pues el país intervenido ve aumentada su inestabilidad en el periodo postconflicto mientras los países intervinientes ven perjudicados sus intereses vitales por el agravamiento de la fragilidad Estatal. Es un círculo vicioso que atrapa a sus protagonistas, como ocurrió en Irak, donde Estados Unidos cometió numerosos fallos tras su victoria sobre las fuerzas militares de Saddam Hussein, como por ejemplo (Rand, 2005: 209-211):

- Los planes de estabilización y reconstrucción se basaron en presunciones irrealistas y demasiado optimistas,
- La fuerza de estabilización original era demasiado pequeña para llevar a cabo su misión,
- La lentitud a la hora de desplegar personal civil administrador y policial en cantidades adecuadas, y en muchos casos sin la cualificación idónea,
- La denominación de ocupación en lugar de acción de refuerzo de la paz generó resentimiento interno y la radicalización de numerosos iraquíes,
- La decisión de aplicar un modelo basado en las ocupaciones de Alemania y Japón tras la II Guerra Mundial, en lugar de hacerlo en un enfoque más actualizado y conforme a las experiencias de Postguerra Fría,
- El fallo a la hora de aplicar las técnicas más recientes en construcción de naciones.

Como los responsables estadounidenses no anticiparon el colapso Estatal y el vacío de poder resultantes de la caída del régimen baazista, no hubo planes que sirvieran para la creación de equipos de seguridad interna, ni de desarme-desmovilización-reinserción de antiguos combatientes (tan esenciales en toda etapa postconflicto), ni de participación de la comunidad internacional, en especial la ONU (Rand, 2005: 212). En resumen, “mientras las Naciones Unidas han aprendido de sus fracasos, los Estados Unidos no han aprendido de sus éxitos” (Rand, 2005: 222).

Para solventar los fallos de las intervenciones de Afganistán e Irak, en marcha por aquel entonces, el Congreso de Estados Unidos realizó en 2008 una revisión de su estrategia hacia los Estados débiles centrada en cinco puntos clave (Wyler, 2008: 10-18):

1. Alerta temprana de amenazas y conflictos.
2. Diplomacia internacional.
3. Asistencia exterior (mediante instrumentos como el Desarrollo transformativo, la Ayuda civil de estabilización, la Estrategia de Ayuda a los Estados frágiles o la Asistencias militar, policial y antiterrorista).
4. Operaciones de estabilización postconflicto (con el empleo de capacidades tanto militares como civiles).
5. Coordinación interagencias.

Los esfuerzos de reorganización en la materia eran necesarios dadas las repercusiones que para la seguridad nacional representaban los Estados débiles, con conexiones con el terrorismo, el crimen internacional, la proliferación de armas o la inestabilidad regional (Wyler, 2008: 6-9).

Por su parte, la Unión Europea, diez años más tarde, analizando sus experiencias respecto a la fragilidad Estatal tras sus intervenciones en el Sahel, llegó a la conclusión de que su fracaso o falta de éxito rotundo se debía principalmente a un conjunto de razones que podemos sintetizar en:

- Malas prácticas, como operaciones lanzadas sin haber establecido un conjunto claro de objetivos y sin desarrollar un enfoque comprensivo real, ni una estrategia de salida (Marsai, 2018: 5).
- Capacidades limitadas, al implicarse en las operaciones sin aprobar los recursos humanos y financieros necesarios, como la intervención en Libia en 2011 dejó bien a las claras, donde la carencia de

capacidades propias en recursos militares indispensables en operaciones modernas (como la vigilancia, la recarga de combustible en vuelo, el aerotransporte estratégico o las armas de precisión) hicieron necesaria la participación de la OTAN, y especialmente de Estados Unidos (Marsai, 2018: 6).

- Intereses contrapuestos, al no contar todos los miembros con la misma percepción sobre las implicaciones de la intervención, e incluso en algunos casos no tener interés alguno en la misma, falta la elaboración de una gran estrategia europea “que defina la temática y los intereses geoestratégicos de los Estados miembros, sustentada en un presupuesto común” (Marsai, 2018: 6).
- Desafíos estructurales, como la falta de un mecanismo eficiente de asignación de gastos y esfuerzos entre los miembros, la carencia de un liderazgo centralizado o la necesidad de conocer mejor la realidad de dónde se va a intervenir (Marsai, 2018: 8).

Para la Unión Europea, la resolución de estas deficiencias es ineludible ya que la debilidad Estatal en su frontera Sur afecta a sus intereses vitales. Una amenaza acentuada tras la Primavera Árabe, sobre todo en el Norte de África y el Sahel, regiones que presentan “mayores amenazas que nunca para el viejo continente en forma de inestabilidad regional, que contribuye a la expansión y eventual desbordamiento del extremismo violento y de grupos Jihadistas, dañando el desarrollo económico y fomentando la migración irregular” (Marsai, 2018: 1).

De todos modos, tampoco las intervenciones multilaterales han sido mucho más efectivas que las llevadas a cabo por Occidente. En muchas ocasiones el despliegue de fuerzas ha sido muy lento en contextos que demandaban una respuesta rápida, e incluso cuando se ha producido en tiempo no lo ha sido en forma, pues el personal militar desplegado carecía de una calidad mínima. Además, las misiones de la ONU dependen del financiamiento voluntario de sus Estados miembros, algo que merma su capacidad en situaciones donde no existe consenso internacional, y aunque exista finalmente la financiación, los mandatos aprobados, por muy ambiciosos que sean, chocan con frecuencia con la modestia de los medios disponibles. Por no hablar de las retiradas prematuras que con tanta frecuencia se dan en este tipo de misiones multilaterales, donde los distintos actores implicados intentan minimizar sus riesgos en detrimento de las necesidades de seguridad del país objeto de la intervención (Rand, 2005: 218). Además, conviene tener presente que las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU son medidas provisionales que por sí mismas no pueden resolver los problemas políticos subyacentes (Iglesias, 2003: 42).

Como indica la experiencia reciente, las misiones de la ONU son efectivas si cuentan con un mandato robusto de refuerzo de la paz y la escala es modesta, si además participan en ellas tropas de los países más desarrollados y si cuentan con un amplio respaldo internacional. Precisamente, esa última premisa es la que se ha perdido por completo tras la intervención en Libia, cuando ya había quedado muy dañada con Kosovo.

Si a nivel internacional ya no existe consenso al respecto, las intervenciones de este tipo podrían ser llevadas a cabo por Occidente, puesto que “la OTAN ha probado ser una alternativa efectiva a las Naciones Unidas en el estrecho rango de circunstancias de Postguerra Fría donde se daba un desacuerdo fuerte entre Oriente y Occidente y un fuerte acuerdo en el seno de Occidente” (Rand, 2005: 221).

El problema es que ya ni siquiera Occidente es capaz de generar los consensos necesarios en torno a las intervenciones en contextos de fragilidad Estatal. Las razones son varias, en primer lugar, tras sus fracasos en Irak y Afganistán, Estados Unidos ha decidido reducir su huella en estos tipos de operaciones, olvidándose por entero de quiméricos planes de promoción de la democracia, y como en el caso de Libia, adquirir un perfil bajo que deje el protagonismo a sus aliados europeos. Pero estos ni tienen las capacidades necesarias para llevarlas a cabo ni son capaces de adoptar una postura común sobre este tipo de cuestiones, por lo que Occidente es incapaz de actuar con efectividad en contextos de fragilidad Estatal.

En el fondo de la cuestión se encuentran los altos costes que suponen este tipo de intervenciones, que de llevarse de forma apropiada consumirían importantes recursos económicos y materiales, y sobre todo personales, ya que, como consecuencia directa de esa falta de cooperación internacional, los contextos de

fragilidad Estatal se han convertido en escenarios idóneos para los conflictos de la llamada Zona Gris, donde las amenazas y ataques híbridos han sustituido a los tradicionales contextos de guerra y paz.

Como vemos en los siguientes cuadros (Figuras 3 y 4), la secuencia deseable es la que conduce a la construcción de nación y la promoción de la democracia, pero en la actualidad, el resultado final suele ser el surgimiento de una nueva Zona Gris:

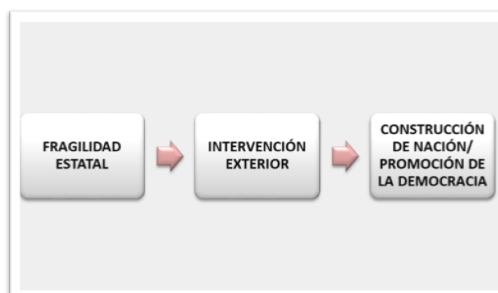


Figura 3. Proceso ideal de intervención exterior en contextos de fragilidad Estatal. Fuente: Elaboración propia.



Figura 4. Proceso real de intervención exterior en contextos de fragilidad Estatal. Fuente: Elaboración propia.

Según el Comando de Fuerzas Especiales de Estados Unidos, los desafíos en la Zona Gris se definen como “interacciones competitivas entre y dentro de actores Estatales y no Estatales que se encuentran entre la dualidad tradicional de la guerra y la paz. Se caracterizan por la ambigüedad en la naturaleza del conflicto, la opacidad de las partes involucradas o la incertidumbre sobre los marcos políticos y legales relevantes” (Deshpande, 2018: 9).

En las regiones de Zona Gris, los actores involucrados pueden desarrollar diversas líneas de acción estratégica, tal y como señala Jordán (2018: 137-141), estas pueden consistir en el respaldo a la oposición política del Gobierno adversario, en operaciones de influencia sobre la opinión pública internacional y sobre la del adversario, en coerción económica, en ciberataques contra entidades públicas y privadas, en acciones agresivas de inteligencia, en disuasión militar coercitiva, en hechos consumados, en sliced salami tactics (obtención de ganancias graduales) o en guerras por delegación (las ya conocidas proxy wars). Es decir, estamos ante la presencia de medios militares, paramilitares y civiles usados tanto de forma abierta como encubierta, donde el peligro proviene de la combinación de altas capacidades tecnológicas y de tácticas no convencionales.

Para Jordán (2018: 141), “el empleo coordinado integral y sincronizado de las líneas de acción estratégica que se acaban de exponer proporciona ventaja frente un rival cuya estrategia defensiva se basa fundamentalmente en la disuasión militar clásica, lineal y poco flexible frente al gradualismo y ambigüedad de las actividades en la zona gris”, justo el tipo de situación que se da en intervenciones en contextos de fragilidad, donde las amenazas y ataques no convencionales tienen ventaja sobre la rigidez de los intervinientes, ya sea por los mandatos que estipulan y limitan su alcance, en aquellas intervenciones amparadas por la ONU, bien

por las limitaciones de la propia intervención, en caso de que sea efectuada sin la aprobación internacional y acabe complicándose en el periodo postintervención, con el mantenimiento del conflicto en cotas bajas o medias de intensidad.

En las Zonas Grises el objetivo es hacer avanzar los intereses nacionales, no mejorar la situación interna del país objeto de intervención, y por lo tanto asistimos a una redefinición del concepto de victoria donde ésta ya no consiste en la derrota total del adversario, sino en el mantenimiento de los espacios de decisión, la maximización de las opciones estratégicas deseables y la negación al adversario de posiciones de ventaja decisivas. Pues como indica la Doctrina española para el empleo de las Fuerzas Armadas “la tradicional frontera entre paz y guerra se ha difuminado dificultando la gradación de las respuestas y la identificación del estado final del conflicto con las ideas clásicas de victoria o derrota. Tampoco perduran los antaño claros límites entre seguridad exterior e interior. En esa zona ambigua conviven adversarios de difícil identificación, riesgos y amenazas cambiantes, no ya como paso previo al conflicto, sino como conflicto mismo” (Ministerio de Defensa, 2018: 17).

En consecuencia, como señala Boucher (2017), “estas Zonas Grises hacen difícil a los líderes políticos determinar exactamente la naturaleza y alcance de la involucración del enemigo. Especialmente en el contexto de una sociedad democrática donde los gobiernos tienen que vender la intervención militar al público, el carácter confuso de la guerra híbrida activa y alimenta el debate público, lo que dificulta finalmente una efectiva toma de decisiones por las autoridades civiles”.

Al convertir los contextos de fragilidad Estatal en Zonas Grises, los países que intervienen se enfrentan a situaciones ya vividas en el pasado, como en Corea en la década de 1950, en Vietnam en las décadas de 1960 y 1970, en Afganistán en las décadas de 1980 y 2000 e Irak desde su invasión en 2003. En todos estos casos los rivales de las potencias intervinientes recurrieron a un equilibrio híbrido para contrarrestar el intervencionismo del oponente, y que en Rusia se recoge en la Doctrina Gerasimov y en Estados Unidos en el Enfoque Adaptativo para el Uso de la Fuerza Militar (Carment, 2018). El objetivo es desbaratar la intervención del adversario, enredarle en un conflicto sin fin que mantenga los niveles de tensión sin llegar a cruzar el umbral de guerra abierta entre las potencias involucradas, y provocar así fracasos estrepitosos como el estadounidense en Vietnam o el soviético en Afganistán.

Así pues, los contextos de fragilidad Estatal son un escenario propicio para convertirse en conflictos de la Zona Gris, pues comparten una serie de características que permiten el tipo de guerra no convencional característica de los conflictos híbridos, entre las que destacan la porosidad de las fronteras que permiten la infiltración externa, la creación de zonas que escapan al control Estatal, la debilidad económica, la injerencia extranjera en sus asuntos internos, la multiplicidad de actores en pugna por el poder o los recursos, por citar solo a las más señaladas. De ese modo, “entre los potenciales adversarios, ya no se encuentran solo Estados u organizaciones multinacionales, sino que se añaden otros que no están sujetos a las mismas regulaciones internacionales. Entre ellos se incluyen actores tales como organizaciones terroristas transnacionales, organizaciones criminales, facciones y grupos paramilitares sin estado propio, apoyados o no por terceras potencias, y también adversarios de composición compleja o de difícil identificación” (Ministerio de Defensa, 2018: 18).

Como se aprecia, las razones del fracaso de las intervenciones Occidentales en contextos de fragilidad Estatal escapan al control de nuestros responsables políticos y militares, ya que no solo tienen que ver con los errores cometidos en el pasado, sino también con la naturaleza cambiante del orden internacional y con las fragilidades e incoherencias internas del mismo.

5. Conclusiones

Como hemos tenido ocasión de ver, el fracaso Estatal es una realidad compleja que entraña factores de diversa índole y comporta repercusiones en múltiples niveles, una complejidad que Occidente no ha sido capaz

de aprehender en toda su extensión. En primer lugar porque la problemática de los Estados débiles y fallidos responde en primer lugar a las incongruencias de un orden mundial basado en dos pilares contrapuestos, por un lado se encuentran los supuestos del Orden de Westfalia, y por otro lado están los principios de una incipiente gobernanza mundial, con la ONU y su Carta tratando de aunar ambos en un difícil equilibrio.

En muchas ocasiones, la lectura de la situación y de la debilidad Estatal es errónea y sesgada por parte de los actores externos, pues en muchas ocasiones oculta o ignora el papel que la propia injerencia externa, tanto pasada como presente, ha tenido y tiene en el agravamiento de la fragilidad Estatal, pues las intervenciones, tradicionalmente, “han prevenido o al menos desacelerado el crecimiento orgánico de instituciones públicas efectivas dentro del Estado” (Huria, 2009: 4).

Además, si bien las intervenciones militares externas pueden resultar útiles para poner fin a los conflictos enquistados o para evitar violaciones de derechos o amenazas a la paz internacional, incluso en estos casos, si no abordan de antemano ciertas cuestiones es más probable que empeoren la situación de partida. Cabe citar, al menos, las siguientes:

- Causa justa: determinar cuándo es necesario intervenir es uno de los asuntos más difíciles de afrontar por la comunidad internacional y esencial en la legitimación de la intervención,
- Autorización: igualmente controvertida es la cuestión de quién está legitimado para aprobar la intervención, un dilema que ni la existencia de la ONU ha podido resolver por completo,
- Proporcionalidad: de no utilizar los medios y métodos más apropiados a la gravedad de la situación, la intervención puede acabar por empeorar el conflicto (Huria, 2009: 7).

Como señala Coyne (2006: 357), “es generalmente un error de los responsables políticos asumir que los esfuerzos de reconstrucción por la vía de la ocupación militar en Estados débiles y fallidos van a propiciar una situación más deseable”. Es lo que Coyne denomina la falacia nirvana, por la que nuestros dirigentes se han negado a reconocer la posibilidad de que sus intervenciones en terceros países pueden fracasar, que incluso sus esfuerzos de reconstrucción pueden hacer más daño que bien y que en muchas ocasiones los mecanismos de gobernanza locales que puedan surgir son capaces de ofrecer una respuesta más adecuada que la impuesta por los ejércitos invasores. Lo que demuestra la falacia nirvana en torno al intervencionismo en contextos de fragilidad Estatal es “que existe un grave desajuste entre la demanda de seguridad en un mundo de Estados débiles o fracasados y la capacidad de las instituciones internacionales para proporcionarla” (Fukuyama, 2004: 172), no digamos ya por parte de Estados individualmente, aunque se trate de grandes potencias.

En ese sentido, convendría tener presente las lecciones del pasado, en especial las del periodo colonial y poscolonial, cuando ningún intento de construcción nacional tuvo éxito, ya que, entre otros factores, “el fracaso y el colapso Estatales han sido acelerados por la imposición de niveles de control Estatal sobre sociedades indígenas incapaces de soportar normas centralizadas y semejantes grados de autoridad” (Rotberg, 2004: 27). En muchos casos, cuando esos territorios ex coloniales alcanzaron su independencia y se convirtieron en Estados-nación, en lugar de Estados fuertes y eficaces, al no contar con una base social igualmente fuerte, recurrieron como sustituto “al neopatrimonialismo, la compra de clientes y a una estructura de decisiones antidemocráticas difíciles de sostener y que en última instancia condujeron al fracaso y colapso Estatales” (Rotberg, 2004: 27).

Ese proceso inconcluso y deformado de construcción Estatal en la mayoría de países en desarrollo ha generado contextos de inseguridad y fragilidad caracterizados por la ausencia de legitimidad incondicional y de cohesión y consenso sociales⁹, donde la respuesta usual ha sido la coerción ejercida por las autoridades para mantener el poder bajo la necesidad de quemar etapas al no contar con el tiempo necesario para transitar del absolutismo a la democratización, pasando por la formación de una identidad nacional (Ayoob, 1995: 28), que

⁹ Como indica Fukuyama (2004: 60), “una demanda nacional de instituciones o de reforma institucional insuficiente es el único y más importante obstáculo para el desarrollo institucional de los países pobres”.

en muchos casos, se ha sacrificado en aras de esa deficiente construcción Estatal.

Es decir, por un lado tenemos el orden de Westfalia con su respeto a la soberanía Estatal, que comporta la no injerencia en los asuntos internos y la aceptación de la intervención por la partes implicadas, normativa recogida por la ONU en su Carta; y por otro lado están las consecuencias globales de la fragilidad Estatal, que, como hemos visto, se encuadran perfectamente en el Capítulo VII de esa misma Carta, el que permite acciones armadas ante las amenazas a la paz y la seguridad internacional. Como consecuencia, ambos supuestos chocan en la realidad de los países que no superan contextos de fragilidad Estatal, dado que su principal esfuerzo se centra en una consolidación Estatal que se ve amenazada, cuando no coartada, por la injerencia exterior (Ayoob, 1995: 128).

En resumen, y siguiendo a Fukuyama (2004: 17), “la cuestión que cabe plantearse es, por tanto, si las instituciones y los valores del Occidente liberal son verdaderamente universales o si, por el contrario (...) representan únicamente el resultado de la evolución de unos hábitos culturales procedentes de una determinada parte de las sociedades del norte de Europa”.

Como se aprecia, la cuestión de la fragilidad Estatal y los Estados fallidos excede con creces el marco de seguridad en el que tradicionalmente se le ha encuadrado, pues atañe directamente a la esencia del orden internacional vigente, mostrando a las claras sus incongruencias y colocando a sus Estados más fuertes y estables ante el dilema de la intervención exterior. Lo que nos muestran los Estados fracasados es que la soberanía no es una cuestión que dependa en exclusiva del reconocimiento internacional, sino que también deriva en gran medida de la capacidad de los Estados para desempeñar sus funciones básicas. De hecho, tras el fin de la Guerra Fría, la soberanía Estatal es un privilegio que se considera más un deber, de respeto hacia la propia ciudadanía, que un privilegio, por el que se erigió el principio de no injerencia (Beissinger & Young, 2002: 361), pues tras la Declaración Universal de los Derechos Humanos se consolidó “la idea de que los derechos humanos no pertenecen, exclusivamente, a la jurisdicción interna de los Estados, sino que son preocupación internacional” (Ruíz-Giménez, 2005: 77).

Nunca conviene olvidar, como indica Rotberg, que el fracaso Estatal es en gran medida una obra humana, muy difícilmente ocurre de manera accidental, pues aunque “fragilidades institucionales y errores estructurales contribuyen al fracaso...esas deficiencias se remontan usualmente a las decisiones y acciones de los hombres” (Rotberg, 2003: 22). Pues el fallo Estatal no es un hecho aislado que suceda de repente, sino que responde más bien a un proceso, donde esas decisiones y acciones humanas tienen tanto que ver.

En resumen, debido a las propias consecuencias de la debilidad y el fracaso Estatales, a los errores cometidos en las intervenciones Occidentales y a su conversión en conflictos de Zonas Grises, hoy más que nunca es de vital importancia “que la comunidad internacional se esfuerce más en comprender, anticiparse y responder mejor tanto a los ejes impulsores como a las consecuencias de la fragilidad” (OECD, 2018: 3). Y no solo por puro altruismo, sino porque nuestra propia seguridad está en juego debido al creciente impacto de la inestabilidad originada por contextos de fragilidad Estatal.

En todo caso, el dilema sigue estando frente a nosotros. Si aceptamos el hecho de que cruzarse de brazos y mirar para otro lado no es una opción cuando se trata del fracaso Estatal, ¿cómo lograr que nuestras intervenciones se conviertan en parte de la solución y no del problema? Un problema que, como hemos visto, es bidireccional, pues la injerencia exterior no solo puede acabar perjudicando al país intervenido, cronificando su violencia interna y perjudicando su proceso de construcción Estatal, sino también a los países intervinientes al verse atrapados en los conflictos asimétricos típicos de la Zona Gris.

Para enfrentarnos a semejante reto conviene, en primer lugar, aceptar que la intervención por sí misma no resolverá la debilidad Estatal, sino que tan solo es un paso más en el arduo proceso de construcción Estatal que ha de acompañarla. Como señalaba ya la propia ONU en un informe especial de su Secretario General de 1999, son al menos necesarios los siguientes pasos para que la intervención tenga algún sentido en

contextos de fragilidad Estatal, en primer lugar esfuerzos de Peacemaking (para facilitar los acuerdos entre las partes en conflicto), de Peacekeeping (para mantener esos acuerdos una vez alcanzados) e incluso en algunos casos de Peace Enforcement (cuando no quede más remedio que la aplicación de medidas coercitivas, incluido el uso de la fuerza militar, y que usualmente se ha convertido en el principal esfuerzo de las potencias intervinientes).

En una segunda etapa serán necesarias tanto la asistencia humanitaria (para afrontar los síntomas del conflicto) como las tareas de Peacebuilding (para reforzar las capacidades locales en el manejo de conflictos y así fundar las bases de una paz duradera). Para finalmente centrarse en la consolidación Estatal, único camino eficaz a la hora de atajar el problema de la fragilidad Estatal.

Pero incluso si los países intervinientes son capaces de realizar todas estas tareas en sucesivas fases, superando así su predilección por centrarse en exclusiva en la intervención militar, queda aún por resolver la no menos controvertida cuestión de cómo evitar que el país objeto de intervención se convierta en una nueva Zona Gris. Para ello será fundamental contar con el respaldo internacional a la hora de quebrantar la soberanía nacional de un tercero, de lo contrario, solo estaremos añadiendo un nuevo escenario de confrontación no convencional a nuestro mapamundi.

En resumen, los países Occidentales deberían asumir que solo se puede intervenir en contextos de fragilidad Estatal cuando se den las siguientes dos condiciones, en primer lugar, cuando se disponga de la voluntad y los medios necesarios para afrontar cada una de las fases y tareas que requiere todo proceso de construcción y refuerzo Estatales, y en segundo lugar, cuando la intervención cuente con un amplio consenso internacional, incluyendo en el mismo a las grandes potencias. De no hacerlo continuaremos atrapados en la doble trampa de las intervenciones militares fallidas y los conflictos asimétricos de la Zona Gris, lo que perjudicará tanto nuestros intereses vitales como las perspectivas de consolidación Estatal en los países intervenidos.

Cómo citar este artículo / How to cite this paper

Ramos Josa, P. F. (2020). Estados fallidos postconflicto: las lecciones no aprendidas de Occidente. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 5(1), 65-83. (www.cisdejournal.com)

Referencias

- Ayoob, M. (1995). *The Third World Security Predicament. State Making, Regional Conflict, and the International System*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Beissinger, M.; Young, C. (Eds.) (2002). *Beyond State Crisis. Postcolonial Africa and Post-Soviet Eurasia in Comparative Perspective*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Boucher, J. C. (2017). *Hybrid Warfare and Civil-Military Relations*. Canadian Global Affairs Institute. (https://www.cgai.ca/hybrid_warfare_and_civil_military_relations).
- Carment, D. (2018). *War's Future: The Risks and Rewards of Grey-Zone Conflict and Hybrid Warfare*. Canadian Global Affairs Institute. (https://www.cgai.ca/wars_future_the_risks_and_rewards_of_grey_zone_conflict_and_hybrid_warfare).
- Clinton, B. (1999). Remarks by the president to the KFOR troops. (<https://clintonwhitehouse2.archives.gov/WH/New/Europe-9906/html/Speeches/990622d.html>).
- Cojanu, V.; Popescu, A. I. (2007). Analysis of Failed States: Some Problems of Definition and Measurement. *The Romanian Economic Journal*, (25), 113-132.
- Cooper, R. (2004). *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*. New York: Grove Atlantic.
- Coyne, C. (2006). Reconstructing Weak and Failed States: Foreign Intervention and the Nirvana Fallacy. *Foreign Policy Analysis*, 2(4), 343-360.
- De Rivero, O. (2003). *Los Estados inviables. No-desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Deshpande, V. (2018). *Hybrid Warfare: the Changing Character of Conflict*. New Delhi: Institute for Defense Studies and Analyses.
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado*. Barcelona: Ediciones B.
- Fund for Peace (2019). *Fragile States Index*. In *Annual Report 2019*. Washington D. C.

- Huria, S. (2009). Failed States and Foreign Military Intervention. The Afghanistan Imbroglio. Special Report 67. Institute of Peace and Conflict Studies. New Delhi.
- Iglesias, A. (2003). Las operaciones de mantenimiento de la paz: concepto, evolución histórica y características (1948-2002). Madrid: Ediciones Universidad Autónoma de Madrid.
- Josa, P. F. R. (2015). La gran revolución americana. Las raíces ideológicas de la política exterior de Estados Unidos. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Kegley, C. W.; Raymond, G. A. (2001). Exorcising the Ghost of Westphalia. Building World Order in the New Millennium. New Jersey: Prentice Hall.
- Lyons, G. M.; Mastanduno, M. (1995). Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Marsai, V. (2018). Fragile States and the Issue of Foreign Interventions in the Sahel. EuroMesco policy brief n° 79. (<https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2018/02/EuroMeSCO-Brief79.-Fragile-states-and-the-issue-of-foreign-interventions.pdf>).
- Ministerio de Defensa (2018). Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas. Secretaría General Técnica. (https://www.defensa.gob.es/ceseden/en/Galerias/ccdc/documentos/02_PDC-01_xAx_Doctrina_empleo_FAS.pdf).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OECD (2008). Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations. From fragility to resilience. Journal on Development, 9(3).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OECD (2018). States of Fragility 2018. Highlights.
- Organización de las Naciones Unidas (1999). The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa. (<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000032029/download/>).
- Rotberg, R. I. (Ed.) (2003). State Failure and State Weakness in a Time of Terror. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Rotberg, R. I. (Ed.) (2004). When States Fail. Causes and Consequences. Princeton: Princeton University Press.
- Ruiz-Giménez, I. (2005). La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista. Madrid: Catarata.
- Szuhai, I. (2015). Rethinking the concept of failed state. Central European Papers, 3, 99-110.
- V.V.A.A. (2003). Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy. A World Bank policy research report. Washington, DC: World Bank and Oxford University Press.
- Weissman, F. (2004). A la sombra de las guerras justas. El orden internacional y la acción humanitaria. Barcelona: Icaria Editorial.
- Wylter, L. S. (2008). Weak and Failing States: Evolving Security Threats and U.S. Policy. Congressional Research Service, Code RL34253.