

Tema Central

**Estados Frágiles - Estados Fallidos:
Las deficiencias del Estado y el Desarrollo**

Iñaki Gandariasbeitia (documentalista) y Karlos Pérez de Armiño

[La Universidad de las Naciones Unidas – WIDER](#) prepara una conferencia internacional en Helsinki para los días 15-16 de Junio de 2007, [“Fragile States – Fragile Groups: Tackling Economic and Social Vulnerability”](#). Muchos de los países más pobres y más vulnerables del mundo se clasifican como Estados frágiles. En estos Estados más de 350 millones de personas viven en pobreza extrema y más de cuatro millones de niños mueren cada año antes de alcanzar la edad de cinco años.

Son numerosos los trabajos que vienen destacando el fracaso institucional del Estado como uno de los mayores problemas de la comunidad internacional. Son Estados que carecen de legitimidad política y no son capaces de garantizar ni la seguridad ni los derechos, así como el acceso a bienes para la mayoría de las personas. La deficiencia del Estado es, en por regla general, y en casos concretos, un verdadero problema (New Orleans, 2005. Darfur, 2002-2007. Liberia y Haití desde principios de los años 90, etc.).

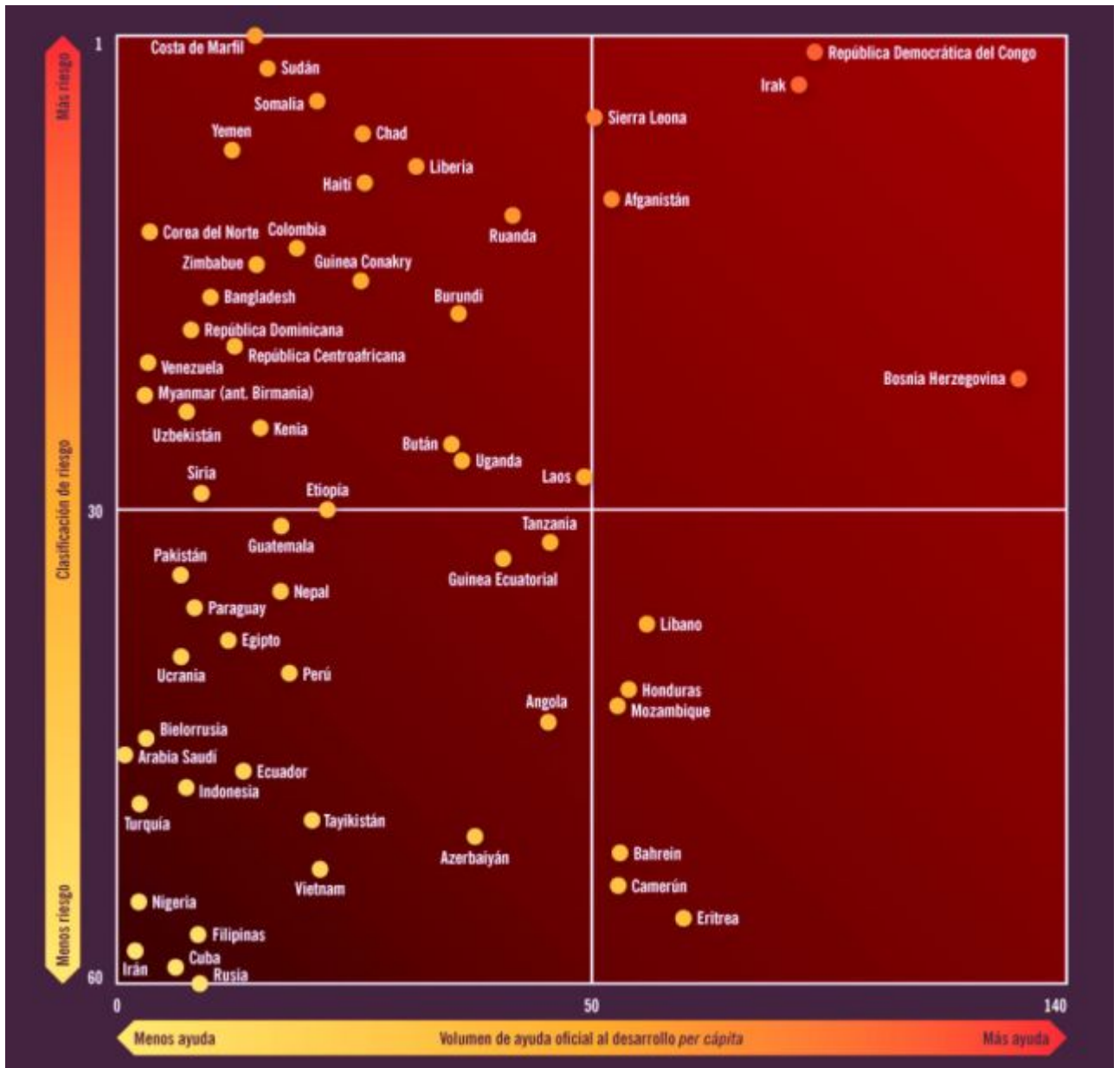
Susan L. Woodward, en un estudio reciente, [“Fragile Status: Exploring the concept”](#) introduce la evolución del concepto desde el final de la guerra fría y en el contexto de los procesos derivados de la globalización y la ideología económica neoliberal. Las definiciones siguen siendo confusas y controvertidas, por lo que se impone un análisis razonado de las causas y consecuencias del fenómeno de desintegración del papel del estado. Muchos análisis atribuyen las responsabilidades de la erosión estatal a los propios Estados individuales y sus factores internos (mala gestión, corrupción, autoritarismo, incapacidad para promover desarrollo, pérdida de legitimidad popular, etc.), olvidándose de que se trata de un proceso derivado en gran medida de factores internacionales, singularmente de la erosión de la soberanía estatal generada por más de veinte años de liberalización. En efecto, los mercados mundiales, las redes transnacionales, las normas internacionales y los valores universales redujeron fuertemente el papel de los Estados y su esfera de control (ver [“Estados fallidos, el peso de las palabras”](#). Susan L. Woodward).

El proceso de erosión de las capacidades del Estado ha dado lugar a escenarios diferentes. Un primer nivel es el de los Estados Frágiles, caracterizados por la crisis económica, una fuerte inestabilidad sociopolítica, la falta de servicios sociales públicos, la deslegitimación del Estado ante amplios grupos de la población, el debilitamiento de la conciencia nacional a favor de otro tipo de

identidades (étnicas, nacionales, de clan, etc.), y el aumento de la delincuencia y la violencia.

El segundo nivel, el de los Estados fallidos (failed status), representa una degeneración y agravamiento del escenario anterior, caracterizado por una fuerte desestructuración económica y política, así como por la guerra civil. En estos estados fallidos (cuya denominación no deja de ser controvertida), el Estado ha perdido parte o toda su capacidad para proporcionar servicios, seguridad y justicia a la población; no controla al menos parte del territorio del país, que queda en manos de otros actores; y no monopoliza el ejercicio de la violencia, que es ejercida ampliamente por otros grupos (milicias, paramilitares, señores de la guerra, etc.). La desestructuración económica ha implicado habitualmente el hundimiento de la economía formal y el consiguiente auge de una economía sumergida, gestionada por redes clandestinas que utilizan la violencia para defender sus intereses.

Tales Estados fallidos (Somalia, Sierra Leona, Liberia, R. D. Congo, etc.) suelen ser el escenario en el que se desatan las denominadas Emergencias Políticas Complejas, que son las crisis más graves y más características de la posguerra fría. Tales EPC se componen de diversos elementos: la desestructuración del Estado, la quiebra de la economía, la guerra civil, las crisis sanitarias, las hambrunas y el éxodo de población. Se trata de crisis sistémicas, con una multiplicidad de causas, que plantean enormes desafíos al sistema internacional de ayuda, el cual está mejor dotado para el trabajo en respuesta a las calamidades naturales que a estos escenarios tan volátiles y violentos (ver ["Emergencias complejas", en Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo. Karlos Pérez de Armiño, Hegoa. 2000](#)):



Fuente: [Foreign Policy: Índice de Estados Fallidos. edición española](#). Gráfico comparado del volumen de ayuda exterior per cápita que reciben los países con las puntuaciones del Índice. Se constata que aquellos con mayor riesgo de hundimiento obtienen una ayuda mísera. La excepción son los que han sufrido una intervención militar internacional. Afganistán, Bosnia, República Democrática del Congo, Irak y Sierra Leona reciben un volumen de ayuda externa por encima de la media (Bosnia es el que más obtiene)

Este tipo de emergencias plantean, en particular, a la acción humanitaria internacional numerosos retos políticos, éticos y operativos. El desmoronamiento del Estado implica que la comunidad internacional carezca de un interlocutor con capacidad real, que la fragmentación del poder obligue a negociar con grupos opuestos al gobierno soberano, o que las agencias y ONGs internacionales asuman funciones que les corresponderían a las instituciones públicas nacionales. La provisión de bienes y servicios para la subsistencia que podría ser suficiente ante los desastres naturales, resulta claramente insuficiente ante estas crisis derivadas de violaciones masivas de los derechos

humanos, que requieren medidas que garanticen la seguridad humana. Además, la acción humanitaria puede entrar en conflicto con sectores que fomentan la crisis en beneficio propio, con prácticas de persecución de la población civil, lo que plantea un serio desafío a la vigencia de algunos de los principios humanitarios, como la neutralidad e imparcialidad, e incrementa el riesgo de que la ayuda sea instrumentalizada y contribuya a alimentar la confrontación.

Para Mariano Aguirre (ver ["Al borde del abismo: los Estados frágiles"](#)), la fragilidad institucional es un fenómeno extendido también en Estados que no se encuentran al borde del colapso, y que incluso son fuertes en diversos aspectos (como Indonesia, Brasil o Nigeria), pero en los que, sin embargo, hay una incapacidad de operar en determinadas áreas geográficas y sociales. En otros casos el Estado es operativo (Colombia) pero deja espacios que son ocupados por grupos que fijan sus reglas, imponen su sistema coercitivo y organizan socialmente a grupos de ciudadanos.

Después de cinco décadas de políticas de diverso tipo, medio centenar de países poscoloniales se encuentran en una situación de mayor o menor debilidad institucional. Unos están en guerra (Afganistán, República Democrática del Congo o Sudan) y otros en situación de frágil posconflicto (Angola, Liberia, Haití). Algunos han sido ocupados por fuerzas extranjeras (Costa de Marfil, Sierra Leona) y hay Estados nuevos (Timor Oriental) o casi Estados o protectorados (Kosovo) que difícilmente podrían ser operativos sin la presencia militar y la ayuda internacional. En la actualidad, el tema del Estado en América Latina se encuentra con serios problemas. Debilidad institucional (por ejemplo, en Perú y Ecuador), colapso (como en Haití), deslegitimación de la democracia en algunos países que hace pocos años atrás sufrían dictaduras, exclusión de sectores sociales (especialmente indígenas y pobres), indican que la cuestión se encuentra lejos de estar resuelta. (ver ["Violencia y Estados \(¿frágiles?\) en América Latina"](#), de Mariano Aguirre)

El informe del Banco Mundial ["Global Monitoring Report 2007: Confronting the challenges of gender equality and Fragile Status"](#) ([Resumen en español](#)), hace balance del grado de avance de los Objetivos del Milenio en los definidos como Estados frágiles. Se trata de los países que menos probabilidades tienen de alcanzar los ODM, y se les puede atribuir, en buena medida, el retraso en la consecución de tales objetivos.

En los Estados frágiles se registra cerca de un tercio de las muertes en la infancia, y a ellos pertenece el 29% de los niños de 12 años de edad que no completaron la enseñanza primaria en 2005. La mitad de los países en que no es probable que se alcance la paridad de género en cuanto a matrícula de primaria y secundaria son Estados frágiles. Los conflictos son una de las principales razones que hacen que los países se deslicen a una situación de fragilidad, pues entrañan altos costos en cuanto a pérdida de vidas y daños materiales, reducen el crecimiento e incrementan la pobreza.

Los Estados frágiles son los que más distan de haber alcanzado la mayoría de los ODM

Indicador	Total en países en desarrollo (millones)	Total en Estados frágiles (en millones) (proporción porcentual)
Total de la población (2004)	5.427 millones	485 millones (9%)
ODM 1 – Pobreza (2004)		
Extrema pobreza	985	261 (27%)
Desnutrición infantil	143	22,7 (16%)
ODM 2 – Educación universal		
Niños de 12 años de edad que no completaron la escuela primaria en 2005	13,8	4 (29%)
ODM 4 – Mortalidad de niños de menos de cinco años		
Niños nacidos en 2005 que no se prevé que alcancen los cinco años de edad	10,5	3,3 (31%)
ODM 5 – Salud materna		
Nacimientos sin asistencia profesional	48,7	8,9 (18%)
ODM 6 – Enfermedades		
Muertes debidas a tuberculosis	1,7	0,34 (20%)
HIV+	29,8	7,2 (24%)
ODM 7 – Sostenibilidad ambiental		
Falta de acceso a una fuente de agua mejorada	1.083	209 (19%)
Falta de acceso a servicios de saneamiento mejorados	2.626	286 (11%)

Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial

Lecturas y recursos Web recomendados

- [Enjeux Internationaux. Edición Especial, Estados Fallidos, 2006](#). Revista electrónica trimestral independiente especializada en las relaciones internacionales y el desarrollo así como en cuestiones políticas, económicas, sociales y culturales relacionadas con la globalización.
- [Global Monitoring Report 2007: Confronting the Challenges of gender equality and Fragile Status. \(Resumen español\)](#). En este Informe sobre seguimiento mundial se señalan dos esferas que requieren mayor atención por parte de la comunidad internacional para que las tendencias al aumento del crecimiento mundial se traduzcan en resultados en términos de desarrollo sostenible, y los beneficios se distribuyan más equitativamente: Igualdad de género y Estados frágiles.
- [Índice de Estados Fallidos. Foreign Policy: edición española](#). El Fondo para la Paz -una organización independiente norteamericana- y FOREIGN POLICY han elaborado una lista mundial de Estados débiles y fallidos. En función de 12 indicadores sociales, económicos, políticos y militares, han

clasificado 60 países por orden de vulnerabilidad a un conflicto violento interno.

- [Real Instituto Elcano](#). El Instituto Elcano es una fundación privada dedicada al estudio, al pensamiento y la generación de ideas en el ámbito de las relaciones internacionales y estratégicas que resulten útiles para los responsables políticos, los dirigentes de las instituciones públicas y privadas interesadas, y la formación de la opinión pública.
- [FRIDE. Fundación para las relaciones internacionales y el diálogo exterior](#). La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, cuyo objetivo es contribuir a la consolidación de la democracia, la paz, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo humano en el mundo.
- [Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia europea de seguridad. Bruselas, 2003](#). Documento de referencia en la Unión europea que señala a los Estados débiles como uno de los factores de referencia, pone el énfasis en la prevención a través de la cooperación internacional, el uso de mecanismos multilaterales y el Derecho Internacional.
- [Fragile status strategy: US Agency for international development, 2005](#) Desde septiembre de 2002, en su nueva estrategia de seguridad nacional basada en la guerra preventiva, los EE.UU subrayan a los Estados frágiles como una amenaza fundamental para su seguridad y su agencia de desarrollo, USAID, decide reorientar su estrategia de ayuda.
- [Final report of the commission on human security. ONU, 2003. \(Resumen español\)](#). Texto de referencia para múltiples trabajos de análisis sobre la seguridad humana, el papel del Estado y la comunidad internacional.
- [Estados frágiles: la iniciativa LICUS \(Banco Mundial\)](#). La Iniciativa LICUS está consagrada a fortalecer las asociaciones e intercambiar las experiencias y los recursos para lograr avanzar en el programa de los países de bajo ingreso en dificultades y aumentar la eficiencia de la ayuda en los estados frágiles.
- [Revista CIDOB Núm. 76. Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas](#). Este monográfico recoge las intervenciones del organizado en la Fundación CIDOB en mayo de 2006. Se presentan, así, las reflexiones de expertos y académicos en torno a la seguridad humana, una expresión que refleja la progresiva convergencia entre las agendas de paz, seguridad, desarrollo y derechos humanos. La expansión del uso de este término pone de manifiesto que los retos en el campo de la seguridad internacional pasan hoy por la protección del individuo de amenazas progresivamente complejas y globales, y no sólo por la defensa militar de los intereses del Estado