

# Estados fallidos

José Carlos Rodríguez Soto

*Si uno decide entrar a cualquier hora en uno de los dos bancos de la ciudad de Goma, en el Este de la República Democrática del Congo, lo más probable es que no tenga que hacer cola. En ninguno de los dos suele haber clientes. La razón es muy sencilla: a casi nadie se le ocurriría abrir una cuenta corriente en este rincón del mundo que parece dejado de la mano de Dios. Para qué, si depositar los ahorros es arriesgarse a perderlos, y además prácticamente ningún empleado del gobierno recibe su salario. Ni funcionarios de ministerios, ni maestros, ni policías, ni –lo que es más peligroso– soldados suelen recibir sus remuneraciones.*

El gobierno central de Kinshasa, a 1.500 kilómetros de distancia, tiene un control muy escaso sobre la marcha de esta región. Cómo podría hacerlo si ni siquiera hay carreteras que comuniquen la capital con las ciudades más remotas. Como resultado, los padres de alumnos no tienen más remedio que pagar a los maestros para que sus hijos puedan estudiar, los policías llenan sus bolsillos con sobornos pagados por cualquiera que haya cometido una infracción real o ficticia, y los funcionarios de aduanas alimentan a sus familias gracias al dinero obtenido a base de pedir a todo el que pase por sus ventanillas un par de dólares en concepto de «formalités», una palabra elegante que designa a la mor-

*did*a que cualquier visitante extranjero tiene que pagar innumerables veces. Durante los años de Mobutu (el dictador que dirigió el país de 1965 a 1997) la sabiduría

---

*lo peor de un Estado fallido  
suele ser el fracaso de su  
control sobre la seguridad  
de sus ciudadanos; cuando  
un gobierno no puede  
asegurar su monopolio  
en el uso legítimo de la  
fuerza física dentro de sus  
fronteras, la población  
termina estando a merced  
de señores de la guerra,  
milicias de lo más  
variopinto, narcotraficantes  
o grupos terroristas*

---

popular congoleña bautizó –con bastante humor– este tipo de situaciones con el nombre de «artículo 15» de la constitución del país: «*débruoillez-vous*» (arrégleselas como pueda).

Situaciones de este tipo son características de los Estados fallidos. Este término, acuñado desde hace pocos años, califica a un Estado débil en el cual el gobierno central tiene poco control práctico sobre

su territorio. En países así el gobierno se asemeja a algo así como una boina artificial puesta encima de un territorio sobre el que tiene poco control y en el que casi nada marcha. La administración pública puede existir nominalmente, pero sin que sus políticas sean absorbidas por todos los rincones del país. Cuando esto ocurre, las consecuencias prácticas pueden ser tan nefastas como éstas: las escuelas no funcionan, a no ser que padres, ONGs o instituciones religiosas se encarguen de ellas. En los hospitales no hay medicinas ni se paga al personal sanitario, y si uno tiene un pleito con su vecino o alguien con poder le arrebatara sus tierras más vale que no pierda el tiempo acudiendo a un juzgado porque nadie va a resolver su caso.

Pero lo peor de un Estado fallido suele ser el fracaso de su control sobre la seguridad de sus ciudadanos. Cuando un gobierno no puede asegurar su monopolio en el uso legítimo de la fuerza física dentro de sus fronteras, la población termina estando a merced de señores de la guerra, milicias de lo más variopinto, narcotraficantes o grupos terroristas. Volviendo al ejemplo de Goma, lo peor para sus habitantes y los que viven en las zonas rurales anexas es el flagelo de una miríada de grupos armados que desde 1994 han cam-

pado por sus fueros: rebeldes, milicias, contra-milicias y hasta los propios soldados gubernamentales roban, matan y violan con total impunidad. El año pasado, las fuerzas de paz de Naciones Unidas (conocidas como MONUC) que operan en el país decidieron retirarse de una ofensiva que realizaban de forma conjunta con los militares gubernamentales contra rebeldes *lutu* después de recibir informaciones alarmantes que hablaban de matanzas en las que participaron los soldados regulares congoleños y que costaron la vida a algo más de un centenar de campesinos.

### La población, a merced de grupos armados

Así funcionan (o mejor, no funcionan) las cosas en determinadas zonas de países que parecen haber renunciado a tener un gobierno que funciona en todo su territorio. En la vecina Uganda, por ejemplo, desde 1986 los habitantes de grandes zonas del norte han vivido durante dos décadas huyendo de los ataques del Ejército de Resistencia del Señor (LRA, en inglés). Cuando el LRA se retiraba a sus bases en el vecino Sudán, de los distritos vecinos llegaban grupos de pastores de etnia Karimoyón, todos ellos armados de fusiles au-

tomáticos, los cuales cometían todo tipo de tropelías contra sus vecinos mientras pastoreaban sus rebaños de vacas en busca de agua y pastos. Los humillados campesinos de esta región saben muy bien que si la guerrilla les secuestra a un hijo (se calcula que el LRA secuestró a unos 30.000 niños a lo largo de quince años) o un grupo de pastores armados le roba sus cabezas de ganados será inútil que acudan a ninguna autoridad para que les resuelva su problema.

Cuando en 1991 la población del norte de Uganda exigió al gobierno que les protegiera de estos ataques, las autoridades respondieron diciendo a la población que se organizara en grupos de autodefensa con arcos y flechas. Y cuando el LRA intensificó sus ataques en 1996, el ejército –incapaz o poco deseoso de defender a la población– obligó a la gente a abandonar sus poblados y vivir en campos de internamiento. Al gobierno ugandés le salió barato esta medida. Todos los servicios que recibieron los desplazados –alimentación, asistencia sanitaria, agua, educación...– corrieron a cargo de organizaciones humanitarias extranjeras.

Ineficacia. Así podría denominarse la seña de identidad básica del Estado fallido. En ocasiones, tiene sólo un control nominal militar y

policial sobre su territorio, solamente en el sentido de no tener grupos armados desafiando directamente la autoridad del Estado, y no puede hacer cumplir sus leyes uniformemente debido a las altas tasas de criminalidad, corrupción extrema, un extenso mercado informal, burocracia impenetrable, ineficacia judicial, interferencia militar en la política y otros factores.

Para Íñigo Macías-Aymar, coordinador de desarrollo de la fundación CIDOP, «uno de los síntomas más claros de los Estados fallidos es la violencia y la ausencia de imperio de la ley». Según él, «el origen de estas causas no siempre arraiga dentro de sus fronteras, sino fuera, siendo la combinación de ambas situaciones el caso más frecuente».

### **Índice de Estados fallidos**

Para saber qué países pueden considerarse miembros de este poco envidiable club, podemos acudir al índice que publica desde 2005 el *think-tank* estadounidense *Fund for Peace* (Fondo por la Paz), que edita la revista *Foreign Policy*. En esta lista se ordena los países basándose en doce factores determinantes como la presión demográfica creciente, movimientos

masivos de refugiados y desplazados internos, descontento grupal y búsqueda de venganza, huida crónica y constante de población, desarrollo desigual entre grupos, crisis económica aguda o grave, criminalización y deslegitimación del Estado, deterioro progresivo de los servicios públicos, violación extendida de los derechos humanos, un aparato de seguridad que supone un «Estado dentro del Estado», ascenso de élites que dominan distintas facciones dentro del poder político e intervención de otros Estados o factores externos.

A juzgar por sus listas más recientes, hay muchos más Estados fallidos de los que uno podría imaginar a primera vista. Su clasificación de 2009, cataloga a 38 países como «en alerta», 93 «en peligro», y 33 como «moderados». Los 20 países que ocupan el peor lugar en esta escala son (por este orden): Somalia, Zimbabue, Sudán, Chad, República Democrática del Congo, Iraq, Afganistán, República Centroafricana, Guinea Conakry, Pakistán, Costa de Marfil, Haití, Myanmar (antes Birmania), Kenia, Nigeria, Etiopía, Corea del Norte, Yemen, Bangladesh y Timor Oriental. En su lista anterior, la de 2008, se incluía también a Uganda y a Líbano.

Tres cosas llaman la atención sobre esta lista: en primer lugar, la mayor parte de estos países son africanos. Las otras dos características sorprenden poco: los Estados catalogados como fallidos suelen estar también entre los países más corruptos del mundo, así como entre los de índice de desarrollo humano más bajo.

Las causas que explican cómo un Estado puede haber llegado a este poco envidiable nivel podríamos encontrarlas en el libro *El Club de la Miseria*, escrito en 2008 por el economista Paul Collier<sup>1</sup>. En su obra, Collier analiza las características de los países más pobres del mundo, cuyos habitantes suman algo más de mil millones. Según Collier, su desarrollo social, económico y comercial está estancado debido a varios males endémicos que denomina *trampas*: los conflictos armados (guerras civiles, golpes de estado), los recursos naturales (puesto que constituyen una fuente más de problemas, en lugar de generar riqueza), la situación geográfica (en especial la falta de salida al mar) y unos gobiernos ineficaces (cuando no responsables directos de la pobreza contumaz). Estas trampas son muy difí-

---

<sup>1</sup> Versión española, COLLIER, PAUL, *El club de la miseria: ¿qué falla en los países más pobres del mundo?*, Barcelona, 2009.

ciles de salvar y las naciones que sufren alguna o varias de ellas no sólo tienen problemas para subsanarlas, sino que corren el peligro de recaer en ellas y perder oportunidades de progreso.

### África, el continente con más Estados fallidos

El caso más extremo de Estados fallidos lo representa **Somalia**, un país con pocos recursos, pero con

---

*aunque en Occidente nos preocupa sobre todo el problema de la piratería, que afecta muy directamente a nuestros intereses económicos, lo peor que ocurre en Somalia es que millones de personas sufren las consecuencias de una catástrofe humanitaria que parece no tener remedio*

---

una envidiable posición estratégica que durante los años de la *Guerra Fría* pasó de estar bajo la órbita soviética a ser un aliado de Estados Unidos cuando en la vecina Etiopía –con la que entró en gue-

rra por disputas territoriales sobre la región del Ogadén— se instauró un régimen marxista. Desde la caída de su presidente Siad Barre en 1990 el país se ha deshecho en una sucesión interminable de choques armados entre distintos clanes liderados por señores de la guerra. La intervención de Estados Unidos —bautizada con el pomposo nombre de «Operación Restaurar la esperanza»— dos años después terminó en un rotundo fracaso.

Aunque en Occidente nos preocupa sobre todo el problema de la piratería, que afecta muy directamente a nuestros intereses económicos, lo peor que ocurre en Somalia es que millones de personas sufren las consecuencias de una catástrofe humanitaria que parece no tener remedio. Además, desde hace pocos años se ha formado la milicia radical islamista Al-Shabab, que tiene vínculos muy directos con Al-Qaeda.

Como suele ocurrir con crisis que comienzan teniendo un carácter local, el problema de Somalia ha adquirido dimensiones internacionales y se ha convertido en una amenaza para todo el Cuerno de África: Eritrea empezó a prestar apoyo militar y logístico a Al-Shabab después de que su archirrival Etiopía invadiera Somalia en 2006 en apoyo del frágil gobierno so-

malí, que hasta la fecha sólo consigue controlar a duras penas algunos barrios de la capital, Mogadiscio. Poco ha conseguido la fuerza de paz enviada por la Unión Africana, formada por soldados de Uganda y Burundi, y cuya presencia se limita al aeropuerto y otras instalaciones estratégicas de Mogadiscio.

**Zimbabwe**, el segundo país en la lista de Estados fallidos, era el año de su independencia (1980) una nación con un futuro prometedor. A pesar de su pasado marcado por un régimen racista, el país gozaba de prosperidad económica y su presidente Robert Mugabe empezó con un tono conciliador que abandonó muy pronto. Durante los años ochenta la comunidad internacional hizo la vista gorda ante las matanzas perpetradas por el ejército de Mugabe en la región de Matabeleland. En pocos años el país pasó a ser el granero de África Austral a ser un fracaso en todo: Mugabe se ha proclamado vencedor de todas las elecciones, a pesar de que todas ellas han sido verdaderos pucherazos, y ha desatado una feroz represión contra sus oponentes políticos. Las tasas de paro han llegado al 80%. En 2008 la inflación alcanzó el 100.000%. Algo más de cuatro millones de zimbabuenses viven fuera de su país; una cifra muy alta

para un país con 12 millones de habitantes.

En febrero 2008 la oposición del Movimiento para el Cambio Democrático (MDC) de Morgan Tsvangirai ganó las elecciones parlamentarias y presidenciales. Mugabe, sin embargo, se proclamó vencedor y tras varios meses de duras negociaciones y bajo una gran presión de los Estados del África Austral, se formó un gobierno de unidad nacional en el que Tsvangirai fue nombrado primer ministro y varios políticos del MDC ocuparon la mitad de las carteras ministeriales. Este matrimonio de conveniencia, sin embargo, ha funcionado poco y el país sigue estancado en una crisis de la que seguramente saldrá el día en que Robert Mugabe preste su mejor servicio a su país... pasando a mejor vida.

También en **Kenia** se ha intentado una fórmula de gobierno de unidad para salir del estancamiento en que se sumió el país tras las elecciones de diciembre de 2007. Aunque este país de África del Este se ha presentado durante muchos años como un modelo de estabilidad, lo cierto es que debajo de una tal apariencia subyacía una fortísima tensión étnica entre la élite Kikuyu y los Lúos, además de una escandalosa corrupción que penetra todos los esta-

mentos de la vida social. Seguramente el vencedor de aquellas elecciones fue el candidato *lúo* Raila Odinga, pero cuando los resultados oficiales dieron por ganador al kikuyu Mwai Kibaki, se desató una violencia que se cobró la vida de casi 2.000 personas y desplazó a medio millón. Muchos temieron que se volviera a producir una situación como la del genocidio de Ruanda.

La intervención de Koffi Annan consiguió que los dos rivales aceptaran –bajo una gran presión– formar en febrero de 2008 un gobierno de unidad nacional. Como era predecible, desde entonces las instituciones principales del país han estado paralizadas, ya que ni ministros ni parlamentarios se ponen de acuerdo en casi nada. La Corte Penal Internacional ha anunciado que durante 2010 publicará órdenes de arresto contra los que considera los instigadores de las matanzas de principios de 2008. Con toda probabilidad, entre ellos habrá importantes figuras políticas.

Desde su independencia en 1956 **Sudán** se ha desangrado en dos largas guerras entre el Norte –mayoritariamente árabe y musulmán– y el Sur –habitado por negros cristianos o animistas–. La primera duró desde el año antes de la independencia hasta 1971.

La segunda empezó en 1983 cuando el gobierno de Jartum impuso la *sharía* o ley islámica a todo el país, y se cobró dos millones de muertos. Terminó en 2005 con la firma de un acuerdo de paz que prevé la celebración de elecciones

---

*multitud de experiencias  
muestran también que las  
ayudas internacionales  
tampoco son la panacea  
para sanar esta epidemia  
que no remite en nuestro  
mundo; algo parece cierto:  
deshacer entuertos son  
procesos muy largos que  
requieren comprometerse en  
procesos llenos de altibajos  
y en los que hay que  
involucrar a la sociedad  
civil de los lugares  
afectados*

---

este año (2010) y un referéndum al año siguiente en el que la población del Sur decidirá si quiere independizarse.

A principios de este año varias organizaciones humanitarias alertaron de que Sudán corre un serio riesgo de volver a la guerra en

cuestión de muy poco tiempo. De hecho, según Naciones Unidas, durante 2009 murieron más personas en esta región que en Darfur, otra región sudanesa donde desde 2003 se ha desarrollado otro conflicto paralelo que ha costado la vida a 300.000 personas.

La parte meridional del país está expuesto a un mortífero cocktail de rencillas tribales, intereses petrolíferos, presencia masiva de armas ligeras, un gobierno semi-autónomo (del SPLM) que no consiguiera controlar la región y fallos a la hora de llevar a cabo los acuerdos de paz. Detrás de estos factores de inestabilidad muchos ven también la mano del partido gobernante en Jartum, el Partido Nacional del Congreso de tendencia islamista, que parece esmerarse en hacer que haya tantos obstáculos como sea posible en el camino que pueda llevar a la independencia de una región.

La **República Centroafricana**, un país que casi nunca aparece en nuestros medios de comunicación social, es uno de los más tristes ejemplos que hay en nuestro mundo de una sociedad sumida en la miseria más absoluta. Según su índice de desarrollo humano, es el octavo país más pobre del mundo. No será por falta de recursos, porque el país tiene una tierra muy fértil, además de yacimientos de

diamantes nada despreciables y enormes bosques de árboles de maderas muy valiosas. Pero estos recursos sólo enriquecen a compañías extranjeras, que operan con la libertad que da un gobierno central ineficaz y que no consigue controlar extensas zonas rurales donde grupos armados de rebeldes y bandidos campan por sus fueros y aterrorizan a la población.

Llama la atención que, con una extensión territorial algo mayor que Francia, la República Centroafricana tenga apenas tres millones de habitantes. Durante los años de la colonización francesa su población estuvo sometida a un durísimo sistema de trabajos forzados que hicieron que muchos huyeran a países vecinos. Los franceses dejaron un país que llegó a la independencia sin apenas infraestructuras. Una sucesión de dictaduras, motines y guerras civiles, han sumido al país en el caos. Los años más siniestros fueron los del autoproclamado emperador Jean Bédel Bokassa, a quien incluso se llegó a acusar de canibalismo.

Menos conocidos fueron los manejos de destacados políticos franceses que sostuvieron a este dictador sanguinario a cambio de recibir generosas prebendas en forma de diamantes. Más recientemente, entre 2001 y 2002 un entramado

de intentonas golpistas y lucha de poder entre Ange Patassé y el actual presidente François Bozizé devastaron aún más el país. En el conflicto intervinieron tropas rebeldes congoleñas de Jean Pierre Bemba, que acudieron en auxilio de Patassé y cometieron toda clase de tropelías contra la población. Bemba está actualmente prisionero en La Haya, tras ser acusado por la Corte Penal Internacional de haber cometido crímenes contra la humanidad en la República Centroafricana.

De América Latina, la revista *Foreign Affairs* sólo incluye en su lista a un país: **Haití**. Es el país más pobre del continente y tiene una renta per cápita de apenas 1.300 dólares el año. El 60% de sus habitantes sufre desempleo y la esperanza de vida está en 52 años. Además, durante varios años, Transparencia Internacional le calificó como el país más corrupto del mundo.

De Haití conocemos las tragedias causadas por una sucesión de desastres naturales, como los huracanes que lo devastaron en 2008, y sobre todo el terremoto que lo asoló a mediados de enero de este año. Pero los principales desastres que han arrasado esta nación han sido causados por sus gobernantes.

Durante décadas el país fue gobernado como la propiedad personal

del clan de los Duvalier. François Duvalier, conocido como *Papa Doc*, gobernó dictatorialmente con ayuda militar y financiera de Estados Unidos y en 1964 se hizo proclamar presidente vitalicio. Su hijo Jean-Claude Duvalier le sucedió en 1971 y gobernó hasta que en 1986 una insurrección popular le obligó a exiliarse y el ejército se hizo con el control del poder. Tras una sucesión de golpes de Estado, fue elegido presidente Jean-Bertrand Aristide, un líder populista que fue depuesto tras una grave crisis interna. Cuando volvió al poder sus seguidores organizaron milicias conocidas como los «chimerés».

Desde 2004 está presente en el país una misión de Naciones Unidas. Aunque desde 2006 el país parece haber gozado de algo más de estabilidad bajo la presidencia de René Préval, el narcotráfico ha encontrado un terreno abonado para desarrollarse y las fuerzas del orden apenas controlan la violencia de las pandillas.

Al repasar estos y otros casos de Estados fallidos es relativamente fácil explicar las causas de que se haya llegado a estas situaciones. Encontrar vías de solución es bastante más complicado. A juzgar por casos como los de Afganistán, Iraq, Haití o Somalia, las intervenciones militares pueden resolver algunos problemas inmediatos, pero a la larga pueden crear otros no menos graves o desembocar en callejones sin salida.

Multitud de experiencias muestran también que las ayudas internacionales tampoco son la panacea para sanar esta epidemia que no remite en nuestro mundo. Algo parece cierto: deshacer entuertos como los de Somalia, Kenia, Haití o Sudán son procesos muy largos que requieren comprometerse en procesos llenos de altibajos y en los que hay que involucrar a la sociedad civil de los lugares afectados. Una tarea en la que, sin duda, toda la comunidad internacional debe implicarse. ■