

Imperio y Estados fallidos

Jorge Arturo Reyes

Desde hace algún tiempo un novísimo concepto en torno a los Estados ha venido imponiéndose en la teoría política de las relaciones internacionales. Se trata de la noción según la cual, en el sistema internacional, existe una extensa gama de Estados —todos pertenecientes a países en desarrollo— susceptibles de ser definidos como Estados débiles, frágiles, fallidos, colapsados, forajidos o fracasados. El artificio teórico y político, que cada vez toma mayor cuerpo en los centros de pensamiento del Norte y el Sur del planeta, en instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y en los equipos de Gobierno de Estados Unidos y la Unión Europea, es resultado de una potente

reconceptualización liberal de las relaciones planetarias en materia de seguridad internacional basada en las «amenazas que se ciernen sobre el mundo actual» y bajo la presunción de la existencia de «conflictos globales» que «amenazan la seguridad y la estabilidad mundial» en la posguerra fría.

La globalización de las amenazas

La idea de un mundo cada vez más «interdependiente», «interconectado» y «globalizado» ha identificado lo que ayer eran conflictos locales o regionales y los ha extendido a dimensiones globales, lo que ha ampliado las fuentes o tipos de conflictos con el objetivo geopolítico de

construir una visión maximalista de las «amenazas» que permita a la comunidad internacional desarrollar, por vía bilateral o multilateral, estrategias colectivas en donde la procura de la seguridad mundial es una «responsabilidad compartida». Como parte de esta nueva concepción hoy ampliamente extendida en los organismos internacionales, ha surgido la idea de los Estados fallidos.

Tal y como se desprende del documento final de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas, de septiembre de 2005, se trata de «[...] alcanzar un consenso en materia de seguridad basado en el reconocimiento de que muchas de las amenazas están interrelacionadas, de que el desarrollo, la paz, la seguridad y los derechos humanos se refuerzan mutuamente, de que la mejor manera en que un Estado se puede proteger no es nunca actuando completamente aislado; y de que todos los Estados necesitan un sistema de seguridad colectivo eficaz y eficiente, de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta».

Al incorporar una extensa gama de temas, como los problemas del desarrollo, los asuntos medioambientales, las cuestiones sobre los derechos humanos y la reforma de la ONU, como elementos constitutivos de la agenda de seguridad internacional,

se establece un entrecruzamiento extremadamente problemático, dado que la cuestión social, en un sentido amplio, pretende ser observada bajo el prisma de la seguridad, asunto que permite a los amos del poder mundial identificar permanentemente y en cualquier lugar enemigos potenciales. No en balde las teorías que apoyan las tesis sobre los Estados fallidos y las estrategias de reconstrucción posconflicto señalan la pobreza, el narcotráfico, las pandemias, el sida y el terrorismo como las amenazas más apremiantes del mundo. Esta concepción extremadamente abarcante sobre la seguridad intenta hacer tabula rasa de las relaciones de poder internacional obviando las causas y las especificidades históricas que han dado origen a un amplio número de conflictos, homologando a todo el sistema interestatal bajo el supuesto de la existencia de «amenazas y responsabilidades comunes» en la tarea de «garantizar la paz».

Antes de admitir la existencia de amenazas comunes que impactan con gran fuerza en la opinión pública internacional, es necesario reconocer que buena parte de los temas de seguridad más relevantes de la actualidad forman parte de un proceso de globalización de las amenazas construido sobre la base de mecanismos «consensuados» y confeccionados

en el multilateralismo, que tienen a su servicio toda la maquinaria hegemónica comunicacional.

Al exponer el llamado «derecho de intervención», Negri y Hardt han planteado que este «[...]figuraba predominantemente entre la panoplia de instrumentos acordados en las Naciones Unidas en su carta para mantener el orden internacional, pero la reconfiguración contemporánea de este derecho representa un salto cualitativo. Los Estados soberanos individuales o el poder supranacional (la ONU) ya no intervienen, como ocurría en el antiguo orden internacional, solamente para asegurar o imponer la aplicación de compromisos internacionales voluntariamente acordados. Ahora, los sujetos supranacionales, legitimados no por el derecho sino por el consenso, intervienen en nombre de cualquier tipo de emergencia y de principios éticos superiores. Lo que sustenta esta intervención ya no es solamente un estado permanente de emergencia y excepción, sino un estado permanente de emergencia y excepción justificado por la apelación a valores esenciales de justicia. En otras palabras, el derecho de policía queda legitimado por valores universales». A esto habría que añadir la libertad como valor universalizado desde el *locus* específico de la modernidad oc-

cidental, primero europea y después estadounidense.

Estados fallidos: explorando el concepto

A pesar de que la literatura sobre los Estados fallidos es tan reciente como abundante, la noción en cuestión puede catalogarse como un concepto en construcción cuya implementación es cada vez más observable en el sistema internacional. A estos Estados se los categoriza a partir de descripciones múltiples sobre diversos tipos de conflictos existentes en su seno, y cuyas causas pueden ser económicas, políticas, sociales, religiosas y culturales. En todo caso, el principio general que guía tales descripciones parte del presupuesto según el cual la ausencia o la debilidad institucional (ausencia de estatalidad) constituyen un serio problema para la estabilidad del sistema internacional.

Así, la gobernanza débil, entendida como incapacidad o fragilidad estatal-institucional para solucionar múltiples conflictos, no solo afecta al Estado-nacional y sus ciudadanos, sino que constituye una amenaza a la estabilidad internacional que debe ser encarada con la asistencia de la Comunidad Internacional y sus or-

ganizaciones con mecanismos de diverso tipo, que incluyen desde la ayuda financiera bilateral o multilateral hasta la intervención militar de carácter multinacional. Dicho de otra manera, se trata de un vasto dispositivo imperial de reforma estatal diseñado desde fuera de los márgenes del Estado-nacional, muchas veces con la anuencia —y preferiblemente debe ser así según sus propulsores— de las elites políticas y económicas locales.

Como Estados fallidos o frágiles han sido catalogados aquellos que causan oleadas de inmigración; incurren o permiten la violación de los derechos humanos; provocan desastres humanitarios; protegen o tienen incapacidad de controlar la violencia estatal-paraestatal y no estatal, el narcotráfico y el terrorismo; violan o no son estrictos en el ejercicio de hacer cumplir el Estado de derecho y el «imperio de la ley»; son incapaces de enfrentar epidemias y pandemias; tienen dificultad en el control de sus territorios y en proporcionar seguridad a sus ciudadanos; tienen incapacidad en el sostenimiento del orden legal interno; pierden el monopolio legítimo de la violencia; son incapaces en el suministro de servicios públicos; impiden la cohesión social; carecen de fortaleza institucional en la administración de justicia; adole-

cen de legitimidad institucional en cualquiera de sus poderes públicos; han colapsado como producto de guerras internas, genocidios y desastres naturales; tienen posibilidades de secesión; carecen de legitimidad democrática y rendición de cuentas y tienen debilidad económica, política y social para superar la pobreza y la exclusión social.

Imperio y reconstrucción

La mentalidad imperial de la reconstrucción estatal basada en la existencia de Estados débiles no es solo dispositivo *made in USA*. Aunque tenga gran impacto político y mediático denunciar ante el mundo esta nueva forma de tutelaje, apuntando el dedo hacia los Estados Unidos, la cuestión de la seguridad internacional observada desde las premisas dominantes es compartida, diseñada, estimulada y aprobada por la Unión Europea y en general por el G-8; además de la amplia gama de Gobiernos aliados que estos encuentran en África, Asia y América Latina y el Caribe. En realidad, más allá de los actores concretos, lo que domina es una lógica liberalizante del mundo en donde el fin justifica los medios. No obstante, es desde los países del norte, aprovechando el control político y finan-

ciero que estos tienen sobre la ONU y las instituciones de Bretton Woods y el poder corporativo transnacional, que la implementación de tales estrategias globales son verdaderamente posibles.

Si bien es cierto que la noción de Estados frágiles es un componente sustantivo de La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América lanzada en septiembre de 2002, y actualizada en marzo de 2006; la noción de Estados Frágiles aparece de manera recurrente en documentos como la Estrategia Europea de Seguridad, de diciembre de 2003 y la Declaración del Consejo Europeo sobre las Relaciones Transatlánticas, en ocasión de la reunión celebrada por los países de la Unión Europea, en Bruselas, entre el 12 y el 13 de diciembre de 2003. En dicha declaración se expresa que «la Unión Europea y sus socios trasatlánticos están en mejor posición para enfrentarse a los desafíos que les esperan, ya que comparten una evaluación de amenaza común. La Estrategia Europea de Seguridad facilita un análisis convincente tanto de las amenazas conocidas como de las amenazas emergentes, tales como el terrorismo masivo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los Estados fracasados y la delincuencia organizada. Europa y sus socios transa-

tlánticos permanecen unidos contra dichas amenazas y trabajan para desarrollar estrategias conjuntas para combatirlas». Por su claridad, ambos documentos constituyen una excelente guía para observar desde la perspectiva de buena parte de los miembros del G-8 las matrices globales sobre las que se discute, con la anuencia de las organizaciones internacionales, los asuntos relacionados con la seguridad internacional.

Pero el espacio de mayor relevancia para introducir esta noción es justamente en el ámbito multilateral. Con la aprobación de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, en marzo de 2005 se asocia cada vez con más frecuencia la idea de Estado frágil con las cuestiones del desarrollo. La introducción del término en los consensos multilaterales supone una doble consecuencia. En primer lugar, permite la sedimentación del concepto en las relaciones internacionales, con lo cual es posible elaborar un conjunto de recomendaciones de política y el establecimiento de programas, fondos, acciones bilaterales y multilaterales que se despliegan en toda la institucionalidad del sistema internacional en función de «auxiliar» a estos Estados. En segundo término, confirma —por extensión a otras regiones del planeta— la te-



sis empleada por Brzezinski para el caso euroasiático según la cual «[...] las maniobras, la diplomacia, el establecimiento de coaliciones, la coaptación y el despliegue deliberado de los propios recursos geopolíticos se han convertido en los ingredientes clave para ejercer con éxito el poder geoestratégico[...]», con lo cual y a pesar de las agresiones unilaterales de algunos actores hegemónicos en zonas específicas de la geografía mundial, la hegemonía se construye de manera más eficaz en la arena multilateral.

Algunos instrumentos concretos

De los asuntos aprobados en la Cumbre Mundial de la ONU (2005), hay dos cuestiones que por su impacto a corto y mediano plazo vale la pena resaltar y que se encuentran en perfecta sintonía con la visión general de los Estados fracasados. La primera resulta de la denominada Comisión de Consolidación de la Paz; la segunda se trata de la incorporación al cuerpo de principios de Naciones Unidas de la noción de responsabilidad de proteger. Ambas cuestiones, son ejemplos fieles de la primacía belicista, enmascaradas bajo el velo de la paz mundial.

La Comisión de Consolidación

de la Paz es una nueva instancia dentro del sistema de la ONU, cuyo objetivo consiste en «[...] disponer de un mecanismo institucional dedicado exclusivamente a atender a las necesidades especiales de los países que salen de situaciones de conflicto para avanzar hacia la recuperación, la reintegración y la reconstrucción y ayudarlos a sentar las bases del desarrollo sostenible [...] [centrado en:] a) agrupar a todas las entidades pertinentes para reunir recursos, proponer estrategias integradas de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos y asesorar sobre esas estrategias; b) centrar la atención en las tareas de reconstrucción y consolidación de las instituciones necesarias para la recuperación después de los conflictos y apoyar la elaboración de estrategias integradas para sentar las bases del desarrollo sostenible; c) formular recomendaciones y proporcionar información para mejorar la coordinación de todas las entidades pertinentes, tanto de las Naciones Unidas como ajenas a la organización, establecer prácticas óptimas, ayudar a asegurar una financiación previsible para las actividades iniciales de recuperación y ampliar el período en que la comunidad internacional presta atención a la recuperación después de los conflictos».

Por su parte, la responsabilidad de proteger se trata de un «novedoso concepto» según el cual los Estados tienen la responsabilidad primaria de proteger los derechos humanos de sus ciudadanos del genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra y de lesa humanidad. Al fracasar en esa labor, la comunidad internacional tiene la «responsabilidad moral» de intervenir en dichos Estados por medios diplomáticos o mediante una fuerza de carácter militar multinacional.

En ambos casos, la comunidad internacional, a través de Naciones Unidas, los organismos regionales, las instituciones financieras internacionales, los donantes públicos o privados, la sociedad civil y los gobiernos locales o las denominadas autoridades de transición deberán conciliar esfuerzos para intervenir en la reconstrucción, restablecimiento y estabilización nacional a fin de garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad internacional. Cualquier parecido con los casos de la MINUSTAH en Haití, Irak o Afganistán, por solo mencionar casos de gran relevancia para la geopolítica actual, no parecen ser mera coincidencia.

Desde una perspectiva más académica y no por ello menos influyente en la toma de decisiones de poderosos intereses estatales, la tesis

de la reconstrucción estatal ha sido defendida, entre otros, por el ultra-liberal Francis Fukuyama, al exponer algunas fases que, según cada caso, funcionan como recetas en la neodoctrina de la intervención. La primera fase es la relativa a la reconstrucción posconflicto. Se trata de garantizar la estabilidad y la paz interna a través de poderes externos, empleando para ello fuerzas militares y policiales, ayuda humanitaria y asistencia técnica. Una vez lograda la estabilidad, se procede a una fase superior, cuyo principal objetivo es la creación de capacidades institucionales; en esta etapa el apoyo externo es de crucial importancia para orientar el carácter de las reformas jurídicas e institucionales de las nuevas instituciones políticas y económicas. Por último, la tercera fase o modo de reconstrucción de Estados débiles se refiere al fortalecimiento de Estados que, aún teniendo estabilidad institucional, gozan de gran incapacidad para atender las demandas de sus ciudadanos.

En todos los casos planteados, el sistema multilateral de financiación al desarrollo tiene una participación estelar. Y ello es así dado la vinculación que el pensamiento dominante establece entre seguridad y desarrollo. No es casual que todo el andamiaje del Banco Mundial y el Fondo

Monetario Internacional, con los donantes del mundo entero, trabajen en este formato intervencionista de reconstrucción conjuntamente con las fuerzas militares multinacionales que persiguen mantener el orden interno en Estados en situación de conflicto.

Varios de estos presupuestos han sido ya ensayados a lo largo y ancho del planeta, y son hoy objeto de evaluaciones y refinamientos permanentes. Ya en el mundo entero, varios índices sobre Estados fallidos han sido elaborados con el objetivo de orientar la acción intergubernamental en la tarea global de la reconstrucción estatal. De esta manera, el índice de la Fundación para la Paz y la *Foreign Policy*, de 2005-2007, con sede en Washington, maneja doce indicadores; los análisis del Banco Mundial y el PNUD; La Comisión sobre Seguridad Nacional y Estados Débiles, y la polémica Oficina de Coordinación para la Reconstrucción y Estabilización del Departamento de Estado, ambas de Estados Unidos, entre otros, otorgan muestras del establecimiento de una nueva doctrina de intervención preventiva planetaria que fabricará la guerra y la «paz» en las futuras décadas.

A todas luces resulta evidente que el artificio de los Estados fallidos reproduce la lógica binaria de

civilización/barbarie; atraso/progreso; centro/periferia que ha inspirado la racionalidad de occidente. Se trata de un dispositivo neocolonial instalado sobre una supuesta superioridad cultural de las ciencias, las artes y las técnicas euroestadounidenses, compartidas por las elites liberales del sur, quienes a fuerza del sostenimiento de patrones imitativos en función del progreso, el desarrollismo y la modernización, omiten toda forma alternativa de organización social.

La idea de un Estado fallido o fracasado y por extensión de una sociedad fracasada hace caso omiso de las relaciones históricas de dominación que confinaron a gran parte de la población del planeta —en geografías concretas— a la miseria y la pobreza, sobre la base de la expropiación, el exterminio, la guerra o del establecimiento de cuidadosos y refinados modelos políticos y económicos teledirigidos desde múltiples lugares y actores. Hoy ese refinamiento secuestra las instancias multilaterales y se globaliza a través de sus canales institucionales, se invisibiliza y se evidencia bajo la forma de los consensos, de las cumbres, de los foros mundiales, se inserta pues en el corazón del imperio. Tal vez sea propicia la oportunidad —ahora que los centros de pensamiento del norte

elaboran definiciones con consecuencias políticas devastadoras y a pesar de sus fallidos intentos por dominar a los pueblos del Sur— para llamar

las cosas por su verdadero nombre, para decirles, después de siglos de atropellos, Estados gendarmes.