

Capítulo Tercero

ESTADOS FRÁGILES: ¿PRIMERA LÍNEA DE COMBATE DEL SIGLO XXI?

Cristina Manzano Porteros

RESUMEN

Las amenazas procedentes de los llamados Estados frágiles han ido ganando posiciones en las prioridades de seguridad de los países occidentales a lo largo del siglo XXI. La constatación de que, además de ser fuente de conflictos, en muchos de ellos se originan actividades terroristas, todo tipo de tráficos ilícitos y crimen organizado, que de ellos proceden migraciones masivas o de su vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático han hecho que se incluyan ya en las diferentes estrategias de seguridad nacionales y multinacionales. Pero, pese a algunos avances, la lucha contra la fragilidad institucional sigue dependiendo hoy de una voluntad política a menudo débil e inconstante.

Palabras clave:

Estados frágiles, conflicto, desarrollo, estrategias de seguridad

Cristina Manzano Porteros

ABSTRACT

Throughout the 21 century, the challenges coming from the so called fragile states are more and more present among the security priorities of Western countries. Besides being a source of conflict, they are home to terrorist activities, all sorts of illicit trafficking and organized crime, massive migrations come from them, and many are extremely vulnerable to climate change. Different national and multinational security strategies already include the fight against institutional fragility among their objectives. But despite some advances, a clear and long-term political will is still lacking.

Key words:

Fragile states, conflict, development, security strategies

■ INTRODUCCIÓN

El 11 de julio de 2010, mientras España entera celebraba jubilosa el triunfo de la Roja en el Mundial de fútbol de Suráfrica, Uganda sufría un doble ataque terrorista. Murieron más de 70 personas. Se habían reunido, precisamente, para ver el partido en dos concurridos locales de Kampala y fueron víctimas de los extremistas de Al Shabab, el brazo somalí de Al Qaeda. Los terroristas castigaban así la presencia de tropas ugandesas en la misión de la Unión Africana que protege al frágil gobierno interino de Somalia.

Somalia, el paradigma perfecto de Estado fallido. En 2010, por tercer año consecutivo, ocupó el primer lugar del ranking que elaboran la revista Foreign Policy y el Fondo por la Paz. Su territorio y sus mares acogen a terroristas islamistas, traficantes de drogas, armas y personas, señores de la guerra, guerrilleros y piratas de todo calado. El Estado de derecho es totalmente inexistente y la vida humana dejó de tener valor hace tiempo. Y ninguno de los esfuerzos internacionales parece haber otorgado un mínimo de estabilidad institucional.

Pero España tuvo otros encuentros con Estados fallidos, o con algunas de sus consecuencias, a lo largo de 2010. De hecho, el año había empezado con dos cooperantes secuestrados en Mauritania. Durante su cautiverio recorrieron varios países con Estados cuando menos precarios y estuvieron en manos de Al Qaeda en el Magreb Islámico, pero también de mercenarios e intermediarios que comercian con hombres como podrían hacerlo con cualquier otra mercancía de valor.

Haití atrajo igualmente la atención de la opinión pública y el Gobierno españoles a raíz del terrible terremoto que asoló el país, en su doble condición de tercer donante bilateral y de presidente rotatorio de la Unión Europea. Además de atender la urgencia de la catástrofe humanitaria, el desafío que se planteaba a la comunidad internacional -y que sigue sobre la mesa un año después- era la (re)construcción de un Estado que nunca había funcionado.

Son sólo algunos ejemplos. En la última década ha quedado de manifiesto que la fragilidad institucional de los Estados tiene nefastas consecuencias para sus propios ciudadanos -sometidos a pobreza extrema, inseguridad o corrupción, entre otros factores- pero también para el resto del planeta. Los conflictos, causa o resultado, de dicha fragilidad, no se circunscriben al territorio nacional, sino que contagian a sus vecinos, y la debilidad, e incluso total ausencia, de un funcionamiento institucional básico favorece las más diversas actividades ilícitas, desde el terrorismo internacional hasta el tráfico de armas, drogas y personas, o el desarrollo de extremismos de todo tipo que actúan en un mundo sin fronteras.

Por ello no sorprende que los Estados frágiles formen parte de las prioridades de la política internacional de nuestros días. Tal vez otros temas como el cambio climático o la seguridad energética obtengan más atención mediática, pero la lucha contra la fragilidad institucional y sus consecuencias está ya recogida en numerosas estrategias nacionales y multinacionales de seguridad y defensa, y ocupa asimismo una parte importante de la atención de expertos y académicos especializados en cuestiones de seguridad.

Este documento presenta un repaso a los desafíos que los Estados frágiles suponen para la seguridad mundial así como a algunas de las últimas propuestas para abordarlos eficazmente.

■ FRÁGILES, FALLIDOS, FRACASADOS: EN BUSCA DE UNA DEFINICIÓN

Los Estados frágiles han existido prácticamente desde que se implantó el concepto westfaliano de Estado. Pero fue después de la Segunda Guerra Mundial cuando se empezó a plantear la necesidad de fomentar el desarrollo en algunos de los nuevos países surgidos de la descolonización, ante las abrumadoras carencias que presentaban algunos de ellos. De ahí que durante muchos años los Estados frágiles fueran motivo de preocupación casi exclusivamente desde un prisma humanitario. Se apreciaban ya grandes déficits de gobernanza y funcionamiento institucional y muy escasas oportunidades para sus ciudadanos, con altos índices de pobreza y corrupción; un gran problema para la política internacional desde el punto de vista moral, pero muy poco estratégico.

El final de la guerra fría supuso el fin de las ayudas soviéticas y estadounidenses a un buen número de regímenes detestables que hasta entonces habían servido para engrosar los apoyos a los bloques respectivos. Algunos expertos atribuyen a este cambio geopolítico el inicio de la proliferación de Estados fallidos durante la década de los 90. Fue en ese momento, con el estallido de las crisis de Somalia y los Balcanes, cuando Gerald Helman y Steven Ratner acuñaron la primera definición elaborada del concepto de Estado fallido en la revista *Foreign Policy*:

“...un nuevo e inquietante fenómeno está surgiendo: el Estado-nación fallido, absolutamente incapaz de mantenerse por sí mismo como miembro de la comunidad internacional. Las luchas intestinas, la descomposición del gobierno y la privación económica están creando cada vez más debellatios, el término usado después de la Segunda Guerra Mundial para describir el destruido Estado alemán. A medida que estos Estados caen en la anarquía y la violencia, poniendo en peligro a sus propios ciudadanos y amenazando a sus vecinos con oleadas de refugiados, inestabilidad política y enfrentamientos esporádicos, se hace más evidente que hay que hacer algo. El abuso masivo de los derechos humanos –incluido el

más básico, el derecho a la vida-, son ya lo bastante alarmantes, pero la necesidad de ayudarles se hace más crítica ante la evidencia de que sus problemas tienden a extenderse. Aunque aliviar el sufrimiento del mundo en desarrollo ha sido una tarea ingente, salvar a los Estados fallidos se convertirá en un nuevo y diferente desafío” ⁽¹⁰⁶⁾.

Los ataques del 11 de septiembre supusieron un giro radical a la atención que hasta entonces se había otorgado a estos Estados. La constatación de que los terroristas habían tenido en Afganistán su campo de entrenamiento y acogida, y de que habían actuado desde allí con total impunidad introdujo un enfoque totalmente nuevo. A partir de entonces se hizo habitual escuchar a las grandes voces de la política norteamericana y mundial hablar de esta redescubierta y creciente amenaza. Por elegir una, entre tantas declaraciones al respecto, el entonces secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, afirmaba:

“Si los Estados son frágiles, los pueblos del mundo no disfrutarán de la seguridad, el desarrollo y la justicia a la que tienen derecho. Por ello, uno de los grandes desafíos del nuevo milenio es asegurar que todos los estados sean lo suficientemente fuertes como para poder afrontar los retos que tienen por delante” ⁽¹⁰⁷⁾.

Poco después, el Banco Mundial (BM) puso en marcha un programa para adaptar sus políticas de ayuda a aquellos lugares cuya situación de pobreza y bajo desarrollo se veía agravada por la inestabilidad o el conflicto. LICUS (por sus siglas en inglés, Low-Income Countries Under Stress, países de renta baja bajo presión) estuvo vigente entre 2005 y 2007. A partir de 2008 el Banco adoptó directamente la denominación de Estados frágiles. Por su parte, en 2005 la revista *Foreign Policy* y el Fondo por la Paz lanzaron su primer Índice anual de Estados fallidos, en el que buscan clasificar a los países al borde del colapso.

Entre frágiles y fallidos, muchos son los términos que se han utilizado para designar a este tipo de Estados: débiles, en riesgo, precarios, vulnerables, en vías de desestructuración, desestructurados, fracasados, colapsados, en descomposición... El hecho de que no se haya alcanzado una definición general refleja la complejidad del fenómeno. Pero, en general, todos tratan de describir algún tipo significativo de fallo o disfunción del Estado y su incapacidad para desempeñar sus tareas básicas, es decir, de ofrecer a sus ciudadanos seguridad física, instituciones políticas legítimas, una gestión económica sólida y servicios sociales. La fragilidad procede tanto de una falta de capacidad real -muchos de los nuevos actores como Timor Este o Kosovo-, como de una falta de voluntad de cumplir con tales funciones básicas -Zimbabue es uno de los

⁽¹⁰⁶⁾ HELMAN, Gerald y RATNER, Steven, “Saving failed states”, *Foreign Policy*, Winter 1992-1993. Disponible en http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/saving_failed_states

⁽¹⁰⁷⁾ ANNAN, Kofi, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, 2005. Disponible en <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>

más claros ejemplos⁽¹⁰⁸⁾. Para poder acercarnos algo más a los conceptos y realidades que hay detrás de los Estados frágiles, hemos seleccionado dos de entre todos los esfuerzos por comprenderlos, definirlos o clasificarlos: el del Banco Mundial y el Índice de Estados fallidos de Foreign Policy.

■ Estados frágiles, conflicto y desarrollo

Dos ideas se repiten en cualquier análisis sobre Estados frágiles: desarrollo y conflicto. Cerca de 600 millones de personas viven en Estados afectados por la fragilidad y el conflicto. La media de su índice de pobreza es del 54 por ciento frente a un 22 por ciento del conjunto de países de renta baja, y acogen a un tercio de la población mundial que vive en extrema pobreza (por debajo de 1 dólar al día)⁽¹⁰⁹⁾. El propio Banco Mundial reconoce los enormes progresos que se han hecho en los últimos años y las dificultades añadidas que tienen los países cuyo punto de partida es inferior a la media -especialmente en África subsahariana y entre Estados frágiles-, pero la crisis económica y financiera ha supuesto un dramático parón. Según sus cálculos, en 2010, 64 millones de personas más entrarían en la categoría de pobreza extrema, a los que se habían sumado ya 50 millones en 2009. Para la mayoría de ellos, alcanzar en 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio sigue estando muy lejos de sus posibilidades⁽¹¹⁰⁾.

No todos los Estados implicados en algún tipo de conflicto son frágiles (la India y la cuestión de Cachemira, por ejemplo), pero buena parte de los Estados frágiles sufren, o lo han hecho recientemente, algún tipo de conflicto. Casi todos los indicadores de debilidad institucional lo son también de conflicto. El resultado es un círculo vicioso de bajo crecimiento económico -con recursos destinados a mantener las disputas en lugar de a contribuir al desarrollo-, destrucción de infraestructuras y huida de cualquier tipo de inversión necesaria para iniciar la recuperación.

A grandes rasgos, los conflictos tienden a ser cada vez más cortos y más intensos, con un enorme impacto negativo en el crecimiento de los países, de hasta un 12 por ciento de caída del Producto Interior Bruto por cada año de conflicto⁽¹¹¹⁾. Se calcula que el coste anual global de los conflictos en marcha asciende a unos 100.000 millones de dólares. Otros cálculos que incluyen el efecto económico de los Estados fallidos sobre sus vecinos llevan esa cifra hasta los 270.000

⁽¹⁰⁸⁾ PATRICK, Stewart, "Weak States and Global Threats: Facts or Fiction?", *The Washington Quarterly*, Spring 2006, 27-53

⁽¹⁰⁹⁾ Para todas las referencias al Banco Mundial, ver el apartado *Fragile and Conflict-Affected countries*, en la página web del Banco Mundial. <http://go.worldbank.org/BNFOS8V3S0>

⁽¹¹⁰⁾ *Global Monitoring Report 2010*, Washington, Banco Mundial, 2010. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2010/Resources/6911301-1271698910928/GMR2010WEB.pdf>

⁽¹¹¹⁾ *Global Monitoring Report 2007*, Washington, Banco Mundial, 2007. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2007/Resources/3413191-1176390231604/1264-FINAL-LO-RES.pdf>

millones de dólares, más de tres veces la cantidad global destinada a la ayuda al desarrollo⁽¹¹²⁾. Estos números son especialmente relevantes cuando el mundo occidental atraviesa una grave crisis financiera y cuando numerosos estados se están replanteando sus presupuestos y sus políticas de cooperación.

La recuperación y la reconstrucción requieren mucho tiempo y recursos y, además, hay un gran riesgo de recaída: un 40 por ciento de países en situaciones de post-conflicto reinciden antes de pasar 10 años. Costa de Marfil es uno de los ejemplos más recientes: cuando parecía haber logrado cierta estabilidad, la guerra se ha cernido sobre el país a raíz de las revueltas surgidas tras las elecciones de diciembre de 2010. De los 20 conflictos que terminaron a lo largo de la última década, dos tercios se han vuelto a activar en algún momento. De hecho, si bien ese tiempo se había apreciado un descenso en el número de conflictos en el mundo, en general, y en países de renta baja, en particular, los datos más recientes observan un repunte en el volumen de conflictos globales⁽¹¹³⁾.

El Banco Mundial ha otorgado desde hace años gran importancia a la debilidad institucional y a su papel como freno al desarrollo, hasta el punto de incluirlo como uno de sus seis temas estratégicos. Al lanzar su programa LICUS en 2005 introdujo dos novedades en la concepción de la ayuda internacional que gestiona: la conveniencia de adaptar las políticas de ayuda a las necesidades del país receptor -y no sólo a los requisitos de los donantes- y el hecho de que dichas políticas daban sus frutos en países de poco desarrollo pero estables, pero no funcionaban en los casos de inestabilidad y conflicto. La inclusión de programas de prevención de conflictos se ha convertido en una herramienta habitual en la valoración del BM a la hora de otorgar sus ayudas. Además, ya ha anunciado que el Informe sobre desarrollo mundial de 2011 se centrará precisamente en los temas de conflicto y fragilidad. Según el Banco, y sin entrar en las consideraciones técnicas,

Estados frágiles es el término utilizado para referirse a los países que se enfrentan a desafíos especialmente complejos en materia de desarrollo, como falta de capacidad institucional, deficiencia en el buen gobierno, inestabilidad política y violencia constante o los efectos heredados de antiguos conflictos graves.

El BM actúa en consonancia con los Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad enunciados por la OCDE (ver más adelante) y analiza cada caso de manera individualizada antes de otorgar su ayuda, pero cuenta con una clasificación general que contribuye a agrupar los diferentes retos a los que se enfrentan los posibles receptores:

⁽¹¹²⁾ HEWITT, Joseph J., WILKENFELD, Jonathan y GURR, Ted Robert, *Peace and Conflict 2010. Executive Summary*, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 2010. Disponible en http://www.cidcm.umd.edu/pc/executive_summary/exec_sum_2010.pdf

⁽¹¹³⁾ (Ibidem)

países en situación de post-conflicto; países de vuelta -después de haber pasado una larga temporada desligados del Banco-; situaciones en deterioro; impasse prolongado. Para el año fiscal 2011, el Banco Mundial identifica los siguientes Estados frágiles:

Tabla 1

País	Misiones de construcción de la paz ⁽¹⁾	Misiones de mantenimiento de la paz ⁽²⁾
Elegible por la AIF *		
Afganistán (PC)	x	x
Angola (PC)		
Burundi (PC)	x	
Chad	x	x
Comoros, Islas	x	x
Congo, Rep. (PC)		
Costa de Marfil (PC)	x	x
Eritrea (PC)		
Guinea	x	
Guinea-Bissau	x	
Haití (DV)		x
Islas Salomón	x	
Kosovo		x
Kiribati		
Liberia (PC)	x	x
Myanmar (NRA)		
Nepal	x	
Rep. Centroafricana (DV)	x	x
RDC (PC)	x	x
Santo Tomé y Príncipe		
Sierra Leona	x	
Somalia (NRA)	x	x
Sudán (NRA)		x
Tayikistán	x	
Timor Este (PC)		x
Togo (RE)		
Yemen		
Territorios		
Cisjordania y Gaza	x	
Sahara Occidental		x
Mezcla		
Bosnia - Herzegovina		x
Georgia	x	x
Zimbabue (NRA)		
BIRD (países renta media)		
Irak	x	

* Asociación Internacional de Fomento, la entidad del BM que brinda apoyo a los países más pobres del mundo. Las siglas que aparecen junto a los países responden a: PC - Post Conflict; DV - De vuelta; NRA - No receptor actual

(1) Presencia de una misión de la ONU o de una organización regional de construcción de la paz durante los últimos tres años.

(2) Presencia de una misión de de la ONU o de una organización regional de mantenimiento de la paz durante los últimos tres años.

Fuente: Banco Mundial

Está claro que sin el apoyo de la ayuda internacional muchos países no podrán salir del caos y la fragilidad. El *Global Monitoring Report 2007* apunta tres aspectos basados en las lecciones aprendidas: la importancia de minimizar el riesgo de recaída en el conflicto -para lo cual es necesario apoyar los esfuerzos electorales, la ayuda dirigida a fomentar el crecimiento y el empleo o el refuerzo de la seguridad-; la necesidad de revisar las prácticas de los donantes, para ser capaces de apoyar reformas en entornos volátiles o Estados con escasas capacidades; y el requisito de mejorar la coordinación entre todas las organizaciones internacionales dedicadas al mantenimiento de la paz, como las diferentes agencias de Naciones Unidas y otras instancias regionales.

■ El Índice de Estados fallidos de Foreign Policy

Son muchas las instituciones que han desarrollado herramientas para, desde diversos enfoques -desarrollo, conflicto, gobernanza-, tratar de ofrecer luz sobre la naturaleza y el comportamiento de los Estados débiles. Uno de los esfuerzos más conocidos es el Índice de Estados fallidos que desde 2005 elaboran el Fondo por la Paz y la revista *Foreign Policy*⁽¹¹⁴⁾. Tal vez la combinación entre un centro de investigación especializado y un medio de comunicación con gran influencia en el campo de las relaciones internacionales sea el motivo por el que este ranking goza de un relevante impacto mediático⁽¹¹⁵⁾.

Para su realización se utilizan decenas de miles de fuentes de información pública (hasta 90.000 en el ranking de 2010). Se analizan hasta 177 países, si bien la atención se centra en los 60 primeros, y se establece una lista de peor -el Estado más fallido- en el puesto más alto, a mejor, con arreglo a los siguientes doce indicadores: Presiones demográficas, Refugiados y desplazados, Agravios colectivos, Fugas humanas, Desarrollo desigual, Empeoramiento económico, Pérdida de legitimidad del Estado, Servicios públicos, Derechos humanos, Aparatos de seguridad, Élite divididas e Intervención externa.

Su objetivo declarado es ofrecer un perfil del nuevo desorden mundial en el siglo XXI, contar cada año con una herramienta que permita hacer un seguimiento permanente de la inestabilidad y tratar de anticipar dónde se producirán las próximas crisis. En su primera edición calculaba que había alrededor de 2.000 millones de personas que vivían en países inseguros, con diversos grados de vulnerabilidad a una guerra civil generalizada.

⁽¹¹⁴⁾ Para todas las referencias procedentes de la revista *Foreign Policy* se utilizará su Edición española. El Índice de Estados fallidos se ha publicado en los números 10, 15, 28, 34 y 40. También pueden encontrarse en www.fp-es.org. Hay que tener en cuenta que el Índice de un determinado año utiliza datos del año anterior, por lo que no recoge las crisis más llamativas acaecidas en los meses inmediatamente anteriores.

⁽¹¹⁵⁾ Otras referencias importantes son el Index of State Weakness, de Brookings Institution; el Country Indicators for Foreign Policy Fragile States Index, de Carleton University; el State Fragility Index de Goldstone and Marshall; y el Peace and Conflict Instability Ledger, del Center for International Development and Conflict Management de la Universidad de Maryland.

Como todos los rankings de este estilo, es necesariamente un ejercicio de simplificación. Muchos países han reaccionado airadamente al verse reflejados en posiciones poco favorables a su imagen internacional; en ese sentido, el Índice ha logrado convertirse en un acontecimiento anual, que algunos cuerpos diplomáticos o de información utilizan, a favor o en contra, como herramienta propagandística. Si bien es cierto que doce meses no es tiempo suficiente para mostrar cambios demasiado significativos en la gobernanza de un Estado, sí ha ido recogiendo a lo largo de estos años el fuerte impacto de fenómenos globales como la crisis alimentaria de 2007 o la crisis financiera global, así como de otros acontecimientos más localizados como el paso del huracán Katrina o la guerra de Georgia.

El Índice ha mostrado asimismo algunas tendencias. La primera, la tozuda presencia de una lista corta de países africanos en los puestos más altos de la lista. Somalia, Chad, Sudán, Zimbabue y la República Democrática del Congo se disputan permanentemente el dream team de los Estados fallidos. Siete países del África subsahariana han estado siempre entre los diez primeros; en total, quince países se han repartido en estos seis años el dudoso honor de ocupar esa primera decena de puestos. Como afirman los autores, da la impresión de que la quiebra del Estado es una enfermedad crónica. En la última edición, Somalia, Sudán y la República Democrática del Congo recibían las máximas puntuaciones en diversos indicadores. Somalia, por ejemplo, está a la cabeza en número de Refugiados y desplazados -con casi un cuarto de la población desarraigada-, Derechos humanos, Declive económico, Fuerzas de seguridad -con presencia armada y en permanente disputa de las tropas del Gobierno, las de paz de la Unión Africana, las milicias islamistas y los caudillos locales-, y Élités divididas.

Irak y Afganistán han ido intercambiando posiciones a medida que las tropas de combate estadounidenses iban saliendo. Si el primero ocupaba el cuarto puesto en las primeras ediciones, en la última ha pasado al séptimo (no se trata de un salto radical, pero sí podría reflejar una tendencia). Afganistán, por su parte, ha ascendido del puesto nº 11 en 2005 al nº 6 en 2010.

También se registra esporádicamente algún salto significativo. Pakistán, por ejemplo, partía del puesto 34. El terremoto de octubre de 2005 y sus terribles consecuencias lo catapultaron hasta la novena posición, de donde no se ha movido prácticamente desde entonces. El magnicidio de Benazhir Bhuto, el papel de un ejército todopoderoso, la debilidad de un gobierno que pierde poder real día a día o la libertad con la que los extremistas y los terroristas islámicos campan por parte de su territorio en un país que, además, posee capacidad nuclear, son elementos más que suficientes para mantener a Pakistán entre los top ten.

Georgia, que no figuraba entre los 60 primeros en la primera edición, fue apareciendo paulatinamente en años sucesivos -lo que ya reflejaba una tendencia negativa-, hasta dar un salto de 23 puestos a raíz de la guerra con Rusia de 2008. Irán, por su parte, también ha ido escalando posiciones año a año (de 2005 a 2010 ha pasado de la 52 a la 32) y mostrando mayores signos de fragilidad, como consecuencia, en buena medida de su maltrecha economía. En su imagen exterior, sin embargo, lo que más pesa es su carrera por conseguir armas nucleares.

Gran escándalo mediático supuso la llegada de Israel al grupo de los 60 principales por su gestión en los territorios ocupados. Su incapacidad para integrar a la minoría árabe, sus tremendas disparidades económicas y el sectarismo creciente de sus dirigentes fueron los factores que más incidieron -y lo siguen haciendo- en esta clasificación.

En muchas ocasiones el riesgo de fracaso no es siempre sinónimo de peores consecuencias en caso de que dicho fracaso llegara a producirse. La capacidad de contagiar a los vecinos o de influir en la estabilidad global no está directamente ligada a una determinada posición en el ranking. Zimbabue, por ejemplo (4º en 2010) está peor que Irak (7º), pero las consecuencias geopolíticas de un fracaso del Estado iraquí serían mucho más graves. Por eso Pakistán (10º) es mucho más preocupante que Guinea (9º), o Corea del Norte (19º) más que Costa de Marfil (12º).

Por último, el Índice también muestra algunos casos de mejora. Sierra Leona y Liberia se han ido recuperando en los últimos años y de aparecer entre los diez peores, ahora no figuran siquiera entre los veinte primeros. Colombia es un caso de éxito (ha bajado del 14º al 46º). Y la República Dominicana, que en su día se disputó con Haití el título de peor caso del Caribe, hoy ni figura en la lista de los preocupantes.

Tabla 2: Índice de Estados fallidos 2010, Foreign Policy

País	Nº	País	Nº	País	Nº
Somalia	1	Uganda	21	Ruanda	40
Chad	2	Guinea-Bissau	22	Camboya	40
Sudán	3	Burundi	23	Islas Salomón	43
Zimbabue	4	Bangladesh	24	Guinea Ecuatorial	44
R.D. del Congo	5	Sri Lanka	25	Kirguizistán	45
Afganistán	6	Nepal	26	Colombia	46
Irak	7	Camerún	26	Togo	47
R.Centroafricana	8	Malawi	28	Siria	48
Guinea	9	Sierra Leona	28	Egipto	49
Pakistán	10	Eritrea	30	Bután	50
Haití	11	R. del Congo	31	Filipinas	51
Costa de Marfil	12	Irán	32	Islas Comoros	52
Kenia	13	Liberia	33	Bolivia	53
Nigeria	14	Líbano	34	Israel/Franja de Gaza	54
Yemen	15	Burkina Faso	35	Azerbaián	55
Myanmar	16	Uzbekistán	36	Zambia	56
Etiopía	17	Georgia	37	Papúa Nueva Guinea	56
Timor Este	18	Tayikistán	38	Moldavia	58
Corea del Norte	19	Mauritania	39	Angola	59
Niger	19	Laos	40	Bosnia-Herzegovina	60

LOS DESAFÍOS TRANSVERSALES A LA SEGURIDAD

La llegada de los Estados frágiles a la lista de prioridades de las estrategias de seguridad tiene su origen en dos premisas que han ido cobrando cada vez más fuerza en la última década:

- El concepto tradicional de seguridad debe ampliarse para incluir amenazas transnacionales procedentes de actores no estatales, como los grupos terroristas o el crimen organizado;
- Muchas de dichas amenazas tienen su origen en la fragilidad institucional y una gobernanza débil de algunos países en desarrollo.

Sin embargo, parece también claro que no todas las situaciones de fragilidad suponen el mismo riesgo para la seguridad local, regional o global. El hecho de que determinados países tengan armamento nuclear implica una amenaza mucho más palpable que el colapso de determinados regímenes. Un primer vistazo muestra que no son necesariamente los Estados en peores condiciones los más peligrosos, sino aquellos que cuentan con una relativa capacidad de funcionamiento y organización política, pero que flaquean gravemente en el ejercicio de algunas de sus responsabilidades básicas. Terrorismo internacional, pandemias, ciberterrorismo, crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva, tráfico de personas, armas y drogas, migraciones masivas, encuentran su origen o su plataforma a menudo en Estados débiles. Veamos brevemente sólo algunos de ellos.

■ Terrorismo internacional

Aunque no era en absoluto un fenómeno nuevo, los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, seguidos por los de Bali, Madrid y Londres supusieron un cambio radical en la percepción y las preocupaciones de la opinión pública y de los líderes políticos mundiales. La arrolladora irrupción del terrorismo islamista vino a añadir un factor determinante en el choque de civilizaciones preconizado por Samuel Huntington. El hecho de que Al Qaeda utilizara la hospitalidad de Sudán y Afganistán para construir campos de entrenamiento y adoctrinamiento, así como para reclutar nuevos adeptos, y se aprovechara de la facilidad para cruzar fronteras e introducir y comprar armas sin mayor control, abrió los ojos -algo tarde- a una realidad flagrante. Todo parecía ratificar el consenso generalizado sobre la estrecha vinculación entre pobreza, débil gobernanza y terrorismo internacional en los Estados débiles.

Pero no existe tal relación lineal ni homogénea. Para empezar, no todos los Estados débiles sufren el terrorismo o acogen organizaciones terroristas transnacionales. Por otra parte, estas necesitan un entorno mínimo de funcionamiento para poder actuar. Un informe del Centro de lucha contra el Terrorismo de West Point⁽¹¹⁶⁾, basado en documentos incautados a Al Qaeda, revelaba las dificultades que tuvieron Bin Laden y sus hombres a la hora de intentar usar Somalia como base de operaciones, las mismas que sufrieron las misiones de paz internacionales en los años 90: infraestructuras pésimas, demasiada violencia y delincuencia, y carencia de servicios básicos. La propia Al Qaeda ha evolucionado desde una dependencia absoluta de la base a la proliferación de células locales que actúan y operan tanto desde países pobres como ricos. El desarraigo y la radicalización de una juventud en busca de identidad en los países más desarrollados alimentan hoy la actividad terrorista global.

Para muchos observadores, el terrorismo yihadista seguirá siendo la mayor fuente de conflicto y desestabilización durante la próxima década. Sin embargo, no es fácil identificar una tendencia a largo plazo. Así se desprende de un informe publicado en 2010 por el Center for International Development and Conflict Management de la Universidad de Maryland⁽¹¹⁷⁾, que se alimenta de la principal base de datos de actos terroristas tanto nacionales como internacionales -hasta 77.000 en todo el mundo-, perpetrados entre 1970 y 2007. Su conclusión es que no existe una tendencia definida, sino picos y valles a lo largo de todo el periodo. En términos absolutos durante este tiempo la mayor actividad se registró en 1992, para caer significativamente hasta 2001, cuando se inició un repunte que alcanzó su cota máxima en 2006. Por áreas, Europa Occidental fue la zona que sufrió el mayor número de ataques durante los años 70, América Latina en los 80 y Oriente Medio a partir de 2003.

⁽¹¹⁶⁾ Citado en "Índice de Estados fallidos", *Foreign Policy Edición española*, n° 34, agosto-septiembre 2009, p. 76

⁽¹¹⁷⁾ Op. cit.

Los conflictos de Cisjordania y Gaza y, sobre todo, el de Irak explican el incremento de los últimos años. Pero las características del terrorismo consecuencia de la guerra de Irak son muy diferentes de las que marcaron el último tramo del siglo XX. Tanto los atentados suicidas como la mayor parte del resto de atentados se nutren de explosivos y armas bastante poco sofisticadas. El impacto de los acontecimientos de Nueva York y su tratamiento mediático extendieron la idea de complejas tramas y equipamiento detrás de toda actividad terrorista, pero esta imagen no se corresponde con el goteo de ataques al que hemos asistido desde entonces. Lo que sí queda de manifiesto es el tremendo efecto desestabilizador que tienen en estos territorios especialmente frágiles, como se observa cada día más en Pakistán.

■ Proliferación de armas de destrucción masiva / Tráfico de armas

Otro de los grandes temores que acompañan la existencia de los Estados frágiles es su incapacidad o falta de voluntad a la hora de controlar la tecnología y los stocks de armas nucleares, biológicas o químicas, hasta el punto de que las estrategias tanto de Estados Unidos como de la Unión Europea la consideran, “potencialmente”, la mayor amenaza a su seguridad. El peor escenario es el de que, en caso de colapso, la capacidad nuclear de determinados países, como Pakistán o Corea del Norte, pueda caer en manos de desarmados. El temor se vio alimentado cuando salieron a la luz las actividades ilícitas de Abdul Qadeer Khan: uno de los padres del programa nuclear paquistaní había vendido durante más de dos décadas tecnología y conocimientos -incluidos los medios para producir material fisible y fabricar armas nucleares- a socios tan poco fiables como Libia, Irán y Corea del Norte⁽¹¹⁸⁾. Precisamente Irán, Corea del Norte y el propio Pakistán centran toda la atención actual con relación a este asunto (los tres casos se verán con algo más de detalle más adelante).

Existen algunos antecedentes positivos, como los casos de Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán que, tras la descomposición de la Unión Soviética, decidieron ceder sus respectivos arsenales nucleares a Moscú y luego se sumaron al Tratado de No Proliferación Nuclear.

Otro foco de preocupación es el incremento en el comercio mundial, lícito e ilícito, de armas convencionales, en el que un buen número de Estados frágiles, fallidos o en situación de post-conflicto desempeñan un papel importante como punto tanto de origen, tránsito o destino. Según la Small Arms Survey 2007⁽¹¹⁹⁾, el volumen conocido de armas pequeñas que circulan por el mundo es de 875 millones, 650 millones en manos privadas y el resto en posesión de fuerzas de seguridad. Cinco años antes, esa cantidad no pasaba de 640 millones en total. En su análisis de la transparencia en el comercio de armas y municiones, Suiza, Reino Unido, Alemania, Holanda y Serbia figuran como

⁽¹¹⁸⁾ NAÍM, Moisés, *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Random House Mondadori, Barcelona, 2006, 59-88

⁽¹¹⁹⁾ Graduate Institute of International Studies in Geneva. *Small Arms Survey 2007. Guns and the City*, Cambridge University Press, 2007.

los exportadores más transparentes, mientras que, ¡sorpresa!, Irán y Corea del Norte figuran como los menos transparentes. El tráfico en torno a los antiguos arsenales soviéticos, que encuentran salida en el mercado negro gracias a la actuación de funcionarios y militares corruptos, forma ya parte desde hace tiempo de la literatura y el cine de la posguerra fría. Los informes anuales de la organización suiza han trazado además el impacto de las pequeñas armas en países bajo violencia o en situaciones de post-conflicto como la RDC, Ruanda, Sierra Leona, Sudán o la antigua Yugoslavia demostrando cómo contribuyen a exacerbar los conflictos. La facilidad de acceso a las armas favorece el surgimiento -o resurgimiento- de guerras civiles y el establecimiento de una cultura de la violencia y de la impunidad. Asimismo, debilita la capacidad de los Estados para tratar de establecer el orden público y el Estado de derecho al ver cuestionada y amenazada continuamente la prerrogativa del uso de la fuerza.

■ Crimen organizado

Los Estados frágiles ofrecen a menudo una plataforma perfecta para las organizaciones dedicadas a los más diversos tipos de actividades ilícitas, desde el tráfico de drogas, armas, falsificaciones o personas hasta el blanqueo de los beneficios procedentes de ellas.

El aumento del crimen organizado ha ido ligado al desarrollo de los procesos de globalización. Los avances en las tecnologías de la comunicación y en los transportes, así como la eliminación de barreras comerciales y la desregulación de los servicios financieros -cuya falta de supervisión está en el origen de la crisis económico-financiera actual- crearon oportunidades desconocidas hasta entonces para las actividades ilegales globales. Probablemente uno de los mayores esfuerzos por estudiar y comprender este fenómeno y sus implicaciones sea el realizado por Moisés Naím, anterior director de la edición americana de *Foreign Policy* y uno de los más reconocidos observadores de la globalización⁽¹²⁰⁾.

Parece evidente que un entorno donde el Estado de derecho brilla por su ausencia, o casi, donde el control de fronteras es laxo y donde los sistemas regulatorios son débiles, es mucho más propicio para el crimen organizado que un Estado fuerte. Sin embargo, dicho entorno tampoco es condición suficiente. El principal objetivo de las actividades ilícitas es obtener beneficios y para ello, como en otros casos mencionados, los criminales requieren un funcionamiento mínimo de las infraestructuras, las telecomunicaciones o los servicios financieros.

Así, por ejemplo, la producción y tráfico de drogas está íntimamente ligada a Estados frágiles: el 90 por ciento de la heroína que se produce en el mundo procede de Afganistán y llega a Europa a través de los países de Asia Central.

⁽¹²⁰⁾ NAÍM. (op. cit).

Su exportación sirve para financiar en torno al 15 por ciento de las actividades de la insurgencia talibán. Myanmar ocupa el segundo puesto en la producción de opio y metanfetaminas. Igualmente, la mayor parte del tráfico de seres humanos -hasta 800.000 mujeres y niños cada año, la versión de la esclavitud en el siglo XXI- tiene su origen en Estados débiles. Pero otros delitos como el blanqueo de capitales se centra sobre todo en paraísos fiscales -pequeños enclaves ricos o países de renta media- por la simple razón de que un sistema bancario avanzado es un requisito imprescindible. La OCDE calcula que el lavado de capitales supone hoy entre 800.000 millones y 2 billones de dólares, en torno a un 3 por ciento del Producto Interior Bruto mundial.

Piratería

Hace menos de diez años los esfuerzos internacionales y el empeño de Indonesia lograron devolver la seguridad a las rutas navieras más peligrosas, las que pasaban a través del estrecho de Malaca y el de Singapur. Pero desde entonces ha surgido una nueva amenaza, con capturas más espectaculares y un incremento radical de los rescates: los piratas somalíes. Somalia, el Estado fallido por excelencia, posee una larga costa y una orilla sin ley en una ruta fundamental para el tráfico marítimo internacional, la que une los puertos de Europa, Oriente Medio y Asia. Los ataques en aguas somalíes y alrededores han pasado de representar el 16 por ciento del total mundial en 2007 a más de la mitad en 2009. La profusión de estas actividades y su creciente impacto en el tráfico marítimo mundial ha dado lugar al concepto de mar fallido, acuñado por el profesor español Fernando Fernández Fadón⁽¹²¹⁾.

A diferencia de sus antepasados en el Caribe, los piratas del siglo XXI van equipados con avanzados GPS y cargados con importantes provisiones de armas. Pero al igual que aquéllos, tienen un solo objetivo: el botín. Este puede traducirse en todo tipo de objetos -el equipamiento de la tripulación, los aparatos electrónicos, ropa y hasta la propia nave- y en suculentos rescates para liberar a las personas secuestradas: 867 fueron capturadas frente a Somalia sólo en 2009.

El riesgo para los piratas es mínimo. Según la Lloyd's Market Association, el departamento de investigación de la aseguradora británica, de los 650 piratas somalíes capturados en 2008, 460 ya están en libertad. Sólo Kenia y las Islas Seychelles, dentro de África, han aceptado juzgar a los presuntos delincuentes. Y dentro de la propia Somalia su captura se plantea como algo inalcanzable, ya que se da por sentada la connivencia de las autoridades. Además, se calcula que el pirata de menos categoría puede llegar a ganar unos 20.000 dólares anuales, frente a los menos de 1.000 dólares de renta media del país. Por otra parte, para las navieras propietarias de los más de 20.000 buques que atraviesan anualmente el Golfo de Adén, eludir la piratería es sumamente costoso. Cualquier ruta

⁽¹²¹⁾ FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando. *Piratería en Somalia: "mares fallidos" y consideraciones de la historia marítima*. Documento de Trabajo N° 10/2009, Real Instituto Elcano.

alternativa añade entre dos y tres semanas al viaje, con lo que la mayoría de las compañías prefiere aumentar las primas de las aseguradoras y confiar en que no pase nada⁽¹²²⁾. Pero el fenómeno no es exclusivo de Somalia. Países como Nigeria, Bangladesh, Indonesia o Filipinas siguen sufriendo ataques piratas en sus aguas.

Con el fin de frenar esta actividad en la costa somalí, la Unión Europea decidió lanzar en noviembre de 2008 su primera fuerza de paz naval, más conocida como Operación Atalanta, que se enmarca en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Con una duración inicial prevista de un año, su mandato ha sido prorrogado ya en dos ocasiones, hasta diciembre de 2012. España es el segundo contribuyente, después de Francia, con una aportación de 370 militares de un total de 1.980 efectivos, repartidos en una fragata, un patrullero y el destacamento aéreo Orión desplegado en Yibuti⁽¹²³⁾.

Cambio climático

Sólo un breve apunte para señalarlo como un creciente factor de desestabilización, especialmente en los Estados más débiles⁽¹²⁴⁾. De las 350.000 muertes causadas anualmente como consecuencia directa de fenómenos vinculados al cambio climático, un 99 por ciento tiene lugar en países en desarrollo. Según el Climate Vulnerability Monitor 2010, existe una clara relación inversa entre la vulnerabilidad ante el calentamiento global y las posiciones en el Índice de Desarrollo Humano que cada año elabora el PNUD: a medida que un país desciende en desarrollo humano, aumenta su vulnerabilidad ante el cambio climático⁽¹²⁵⁾ (ver Gráfico 1).

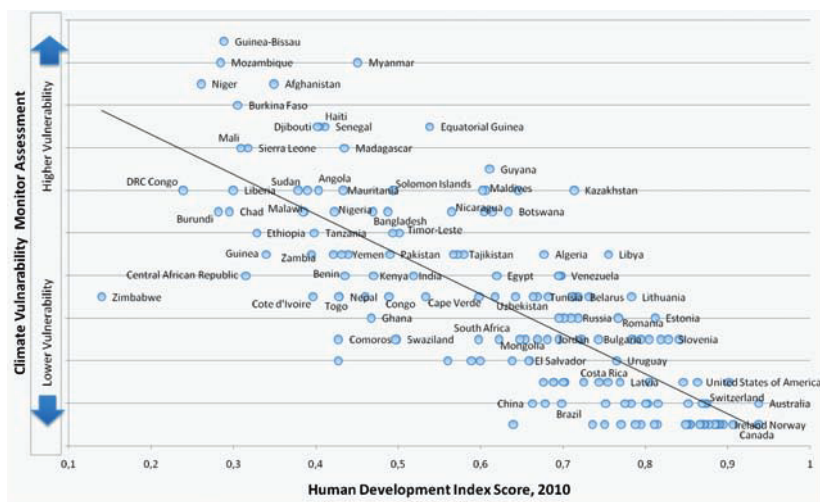
⁽¹²²⁾ Ver COGGINS, Bridget, "Guarida Pirata", en *Foreign Policy Edición española*, nº 40, agosto-septiembre 2010, 62-63.

⁽¹²³⁾ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1518&lang=es>. En el momento de escribir estas líneas, España acababa de asumir el mando de la misión por un periodo de cuatro meses y por segunda vez desde que se lanzó.

⁽¹²⁴⁾ Para un repaso más amplio de las consecuencias del cambio climático y su vinculación con la seguridad, ver CASTRO DÍEZ, Yolanda, "El cambio climático y sus implicaciones para la seguridad", *Panorama estratégico 2009/2010*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2010, 69-99.

⁽¹²⁵⁾ DARA and *Climate Vulnerable Forum*, *Climate Vulnerability Monitor 2010. The State of the Climate Crisis*, DARA, Madrid, 2010.

Gráfico 1



Fuente: Índice de Desarrollo Humano, PNUD

No sorprende que muchos de los “líderes” en los rankings de fragilidad institucional se encuentren en el cuadrante superior de esta tabla; tampoco sorprende que sean la pobreza, la gobernanza y la desigualdad de género los factores que más influyen en la debilidad de un Estado ante el clima, los mismos que definen su fragilidad en general. En realidad, no es que el calentamiento global afecte más a los países pobres. La costa sur de Estados Unidos es tan vulnerable a los efectos climáticos como lo pueden ser algunos países del Sureste asiático; sin embargo, los ricos están más y mejor preparados para afrontar sus consecuencias (pese a la dura excepción que supuso el Katrina). En términos de seguridad, se han reconocido ya ampliamente los riesgos que supone el cambio climático para los Estados débiles. El Alto Representante de la Unión Europea lo definió como un “amplificador de amenazas”⁽¹²⁶⁾. La crisis de Darfur ha sido bautizada como el primer gran conflicto generado por el calentamiento global. Una inusual sequía agudizó la lucha por los recursos en un lugar rico en conflictos de diverso tipo y con un gobierno que dejó de ejercer sus funciones de protección sobre una parte de la población para apoyar a otra. Durante las elecciones de 2008 en Pakistán, uno de los temas principales fue la tremenda subida del precio de grano, generada por las inundaciones. En un Estado con fuertes presiones internas de todo tipo, la carestía de los alimentos supone un factor añadido de riesgo considerable.

La lucha por el agua, precisamente, por su escasez, o por los cambios en su distribución actual, aparece como uno de los mayores desafíos de las próximas décadas, especialmente agudo en algunas zonas vulnerables: el Himalaya y

⁽¹²⁶⁾ Ver “El cambio climático y la Seguridad Internacional”, Documento del Alto Representante y de la Comisión Europea al Consejo Europeo, S113/08, 14 de marzo de 2008. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/99394.pdf

su entorno, todo Oriente Medio, el Norte de África, el Sureste asiático... El cambio climático y sus consecuencias, así como las mayores tensiones que pueden generar en los Estados en descomposición, han sido ya incluidos en las estrategias de seguridad de Estados Unidos, la Unión Europea y la OTAN. Pero numerosas voces reclaman que se pase de la retórica a la acción y se añada esta dimensión a la prevención de conflictos.

■ ALGUNAS SOLUCIONES POLÍTICAS

Existe un amplio consenso sobre el desafío que suponen los Estados frágiles a la estabilidad y la seguridad internacionales, sin embargo, no existe todavía una “hoja de ruta” para abordar de una manera estructurada y sistemática la fragilidad. Es reflejo de la complejidad de cada caso y del orden que puede ocupar en las prioridades de la comunidad internacional en cada momento.

En 2007, la OCDE presentó un conjunto de Principios que deberían guiar el compromiso de los actores internacionales a la hora de ayudar a aquellos países con débil gobernanza y conflictos. Los 10 Principios son⁽¹²⁷⁾:

- Tomar el contexto como punto de partida. Comprender la realidad específica de cada país y desarrollar una estrategia según su capacidad, su voluntad política y su legitimidad.
- No hacer daño. Las decisiones internacionales deben ser evaluadas según su impacto en las reformas nacionales, la pobreza o la inseguridad, para no perjudicar o agravar procesos en marcha.
- Centrarse en la construcción del Estado como objetivo principal. Sobre todo en dos ámbitos: uno, apoyando cuestiones como la gobernanza democrática, los derechos humanos, el compromiso de la sociedad civil y la construcción de la paz; y dos, fortaleciendo la capacidad de los Estados para llevar a cabo sus principales funciones esenciales para reducir la pobreza.
- Priorizar la prevención. Fortalecer las capacidades locales, especialmente las de las mujeres, para prevenir y resolver los conflictos, apoyar a las organizaciones regionales en materia de construcción de la paz y emprender misiones.
- Reconocer los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo. Es necesaria una perspectiva del gobierno en su conjunto, con una coherencia de políticas donde sea posible, siempre que se preserve la independencia, la neutralidad y la imparcialidad de la ayuda humanitaria.
- Promover la no discriminación como fundamento para las sociedades estables e inclusivas. Las medidas para promover la voz y la participación de las mujeres, los jóvenes, las minorías y otros grupos excluidos deberían integrarse desde el principio en las estrategias de construcción del Estado.
- Alinearse con las prioridades locales de forma diferente en contextos

⁽¹²⁷⁾ Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad, 2007 <http://www.oecd.org/dataoecd/30/24/39465358.pdf>

diferentes. Identificar los sistemas que funcionan en el seno de las instituciones locales existentes y trabajar para fortalecerlas.

- Acuerdo sobre los mecanismos prácticos de coordinación entre los actores internacionales. Trabajar juntos en el análisis, en las evaluaciones conjuntas, en las estrategias comunes y en la coordinación del compromiso político.
- Actuar rápido, pero permanecer comprometido lo suficiente para tener posibilidades de éxito. La ayuda debe ser lo suficientemente flexible para aprovechar las oportunidades y reaccionar a las condiciones variables en el terreno. El desarrollo de las capacidades de las principales instituciones exigirá un compromiso de al menos 10 años.
- Evitar las bolsas de exclusión. Hacer frente al problema de los “huérfanos de ayuda” (aid orphans), Estados donde no hay obstáculos políticos importantes para el compromiso, pero donde pocos actores internacionales están comprometidos y los volúmenes de ayuda son bajos. Lo mismo ocurre con las regiones geográficas olvidadas dentro de un país, así como con sectores y grupos abandonados dentro de las sociedades.

Estos principios son compartidos por buena parte de los actores ya sean políticos o de desarrollo, dedicados a analizar o definir estrategias para los Estados frágiles. A ellos se pueden sumar algunas otras consideraciones relevantes⁽¹²⁸⁾.

Cuando se habla del contexto, hay que considerarlo en su sentido más amplio. Los vecinos son sumamente importantes en las situaciones de fragilidad. A menudo el fracaso del Estado responde a fuertes dinámicas regionales. Los vecinos pueden ser parte activa del propio conflicto -si se embarcan en una guerra- pero, más frecuentemente, participan de una manera indirecta, apoyando a grupos armados, como ocurrió con Uganda y Ruanda en el caso del Congo. En numerosas ocasiones, sirven de refugio, incluso de cuartel general, para rebeldes e insurgentes, entorpeciendo, dificultando o bloqueando abiertamente el trabajo de las fuerzas internacionales, como se ve en Pakistán con los talibanes.

La consolidación de los procesos democráticos y el afianzamiento el Estado de derecho han demostrado ser más importantes y eficaces que la mera convocatoria de elecciones. Estas se toman a medida como el fin último de la ayuda, olvidando que la etapa de transición es la más delicada en situaciones de debilidad, precisamente porque el entramado institucional aún no está del todo engranado. Aunque los procesos electorales suelen tener gran visibilidad y

⁽¹²⁸⁾ “Fragile States: Searching for Effective Approaches and the Right Mix of Instruments”, Presentación de Nick Grono, Vicepresidente de International Crisis Group al Ministerio danés de Asuntos Exteriores, enero 2007, en <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2007/grono-fragile-states-searching-for-effective-approaches-and-the-right-mix-of-instruments.aspx> y “Tackling State Fragility: The New World of Peacebuilding”, Presentación de Donald Steinberg, Presidente adjunto de International Crisis Group en la Conferencia sobre construcción de la Paz de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, febrero 2010, en <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2010/tackling-state-fragility-the-new-world-of-peacebuilding.aspx>

repercusión en los países donantes que contribuyen a las tareas de pacificación, pueden añadir factores de desestabilización, como las declaraciones de corrupción y fraude electoral, o la no aceptación de los resultados por alguna de las partes. Un papel fundamental corresponde al refuerzo de la sociedad civil y al restablecimiento de una cultura de la justicia, frente a una cultura de la impunidad, que facilite la reconciliación.

Atajar la plaga silenciosa de la corrupción es también fundamental a la hora de abordar la construcción de un Estado. La corrupción endémica es un factor básico de la fragilidad de numerosos Estados: mina hasta destruirla la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y en sus líderes y consume un gran número de recursos destinados a mejorar la vida de las personas. Pero buscar soluciones al problema supone atacar tanto a los receptores como a aquellas prácticas que la facilitan. En ese sentido, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI en sus siglas en inglés) introduce varios elementos novedosos, al solicitar tanto a los gobiernos como a las corporaciones la publicación periódica de los detalles de sus ingresos y sus pagos, para someterlos a una auditoría estricta. Las instituciones financieras internacionales y los grupos de la sociedad civil desempeñan una tarea importante en el proceso.

Por último, no hay que olvidar que muy a menudo la primera en la lista de prioridades cuando se interviene en un Estado frágil es la restauración de la seguridad, sin la cual no es posible sentar las bases para iniciar la recuperación económica, la reconstrucción de la sociedad o la cimentación de la gobernanza.

LOS ESTADOS FRÁGILES EN LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD

Nadie discute a estas alturas la necesidad de luchar contra la fragilidad de los Estados y sus consecuencias. Desde su creación, la ONU ha sido el principal guardián de la paz internacional en situaciones de conflicto y post-conflicto. Es, además, el actor más legitimado internacionalmente para actuar. La demanda de sus misiones, tanto de mantenimiento como de construcción de la paz, está en alza, como demuestra el hecho de que en 2010 desplegaron por todo el mundo más de 124.000 efectivos, procedentes de 115 países diferentes, frente a unos 20.000 hace apenas una década. A nadie puede extrañar que gran parte de ellos se encuentre en Estados frágiles.

Desde tratar de garantizar un entorno propicio para celebrar elecciones (Sudán, Costa de Marfil, Afganistán, Burundi, Haití), hasta contribuir al fortalecimiento de las instituciones -como la reforma del sistema judicial o la formación de la policía-, a la estabilidad y a la recuperación económica (Liberia, Timor Este), reforzar la seguridad y el suministro de ayuda de emergencia, como

en el caso de Haití tras el terremoto, o apoyar el desarme y la reinserción de antiguos combatientes así como el regreso de desplazados y refugiados, las misiones cubren un amplio rango de mandatos y funciones. En los últimos años ha habido un incremento en la colaboración con otras organizaciones internacionales y regionales, como la Unión Africana o la Unión Europea. Sin embargo, el aumento de la demanda y de las complejidades de las situaciones ha dejado claramente de manifiesto la falta de recursos suficientes. A ello se suma la disparidad de opiniones dentro del Consejo de Seguridad y de otros actores relevantes sobre la estrategia política de las misiones. Al fin y al cabo, las decisiones de la ONU no son sino las decisiones de sus miembros. Es uno de los principales asuntos que debería abordar la eternamente pendiente reforma de Naciones Unidas.

En cuanto a la OTAN, el nuevo Concepto Estratégico aprobado en noviembre de 2010 recoge explícitamente la amenaza que suponen “la inestabilidad y el conflicto más allá de las fronteras” de la Alianza y asegura que participará, cuando sea posible, para prevenir y gestionar crisis, estabilizar situaciones de post-conflicto y apoyar la reconstrucción. Apela a las lecciones aprendidas, especialmente en Afganistán y los Balcanes, para defender un enfoque integral, que incluya los elementos políticos, civiles y militares. Como no puede ser menos, las estrategias de seguridad de Estados Unidos y la Unión Europea están redactadas en términos similares.

■ Estados Unidos

Los Estados frágiles o fallidos llegaron a la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos en 2002, después del tremendo impacto provocado por los atentados del 11 de septiembre. En ella se reconocía que “América está ahora menos amenazada por Estados conquistadores que por Estados fallidos”. Esta visión ha sido ratificada por el presidente Barack Obama en su propia estrategia, presentada en mayo de 2010, en la que menciona los Estados fallidos en el segundo párrafo de su carta de introducción. A partir de ahí, aparecen salpicados por todo el texto⁽¹²⁹⁾. Ya durante su campaña el candidato Obama había prometido “hacer retroceder la marea de desesperación que engendra el odio”.

El ascenso de los Estados “en riesgo” en las prioridades de la defensa y la seguridad americana son reflejo de un vuelco en el pensamiento estratégico:

⁽¹²⁹⁾ US National Security Strategy, Washington, May 2010, en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

la confrontación está dejando paso a la cooperación; el ejército no es el único depositario de la seguridad, sino que en ella deben participar además los diplomáticos, los expertos en desarrollo, los servicios de inteligencia y el aparato legal y judicial. Una visión más integral y flexible -resiliente es la palabra de moda, tomada de las ciencias naturales- de lo que ha sido tradicionalmente el poder duro. Este funcionaba bien bajo un sistema de Estados coherente, pero no tanto en espacios sin gobierno y sin reglas como los dominados por los talibanes en Afganistán, los señores de la guerra en Somalia o los insurgentes en Irak en los que los misiles de largo alcance pueden hacer poco contra artefactos que estallan en cualquier lugar, en cualquier persona. Se ha extendido la convicción de que prevenir e invertir en la construcción de sociedades fuertes, basadas en el respeto a los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia es mucho más eficaz, y menos costoso, que responder al colapso.

Estados Unidos ratifica su voluntad de liderazgo mundial, pero admite que muchos de los desafíos actuales trascienden las capacidades de un solo país, aunque sea tan poderoso como él. “Ninguna nación puede o debe soportar la carga de gestionar o resolver por sí misma los conflictos armados del mundo”. Es el aprendizaje de dos guerras, Irak y Afganistán, que han dilapidado ingentes cantidades de dinero, provocado demasiadas muertes y que han mermado la confianza de la opinión pública norteamericana en su propio papel de policía y salvador del mundo. De ahí la necesidad de reforzar el sistema internacional, encabezado por la ONU y por la OTAN, así como la relación con sus socios -especialmente Europa-, pero también de involucrar a los nuevos actores, China, Rusia, Brasil...

La más clara explicación de la nueva estrategia de EE UU frente a los Estados frágiles la ha expuesto el Secretario de Defensa, Robert Gates, en un artículo en la revista *Foreign Affairs* ⁽¹³⁰⁾

En las próximas décadas, es probable que las peores amenazas para la seguridad de Estados Unidos -una ciudad envenenada o reducida a escombros por un ataque terrorista- provengan de Estados que no pueden gobernarse a sí mismos ni proteger su propio territorio adecuadamente. Ocuparse de los Estados fracturados o fallidos es, en muchos aspectos, el principal reto de seguridad de nuestra época.

Para Gates, la forma de abordarlos es “ayudar a otros países a defenderse a sí mismos”, o lo que es igual, construir, o contribuir a hacerlo desde dentro, la capacidad de gobernanza y de seguridad. No es que sea algo nuevo, pero pasa

⁽¹³⁰⁾ GATES, Robert, “Helping Others Defend Themselves”, *Foreign Affairs*, May/June 2010, en <http://www.foreignaffairs.com/articles/66224/robert-m-gates/helping-others-defend-themselves>

a ocupar un primer plano. Reconoce además que para ello es necesario cambiar el modo en que se toman las decisiones dentro del propio Gobierno de Estados Unidos y apuesta por una mayor coordinación entre todas las instancias involucradas, civiles y militares y, sobre todo, por una total colaboración y coordinación entre el Departamento de Estado y el de Defensa, además de mayor agilidad y mayor compromiso a largo plazo. Los diplomáticos y el poder civil ganan presencia día a día como los directores de una orquesta multifunción en la que tocan instrumentos de desarrollo, formación y construcción de instituciones⁽¹³¹⁾.

Claramente, ha habido un cambio de discurso desde la Agenda de la Libertad y la guerra contra el terror de George W. Bush al énfasis en el desarrollo y el buen gobierno de la Administración Obama. Pero, pese a la retórica, la realidad es que los recursos necesarios para cambiar también las prácticas siguen destinándose a mantener dos guerras. De momento, se ha avanzado algo en el refuerzo de las capacidades civiles en algunas operaciones (Afganistán) y en la colaboración con otros socios, como en el caso de Haití, donde EE UU trabaja mano a mano con los brasileños que constituyen el núcleo de fuerzas de paz de la ONU.

■ La Unión Europea

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), creada en 1999, ha sido el marco que ha definido el papel de la UE como actor internacional de seguridad. Uno de los acontecimientos que impulsó su puesta en marcha fue la incapacidad manifiesta de los Estados miembros de ofrecer una respuesta rápida y eficaz a la guerra de los Balcanes, un conflicto con múltiples ramificaciones que ocurría en plena Europa. A raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, será la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), parte integral de la política exterior y de seguridad común y, por tanto, bajo la responsabilidad directa de la Alta Representante, la encargada de desarrollar todos estos aspectos.

En estos más de diez años se han producido destacados avances hacia una política común. Por una parte, la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad (EES) en 2003 y actualizada en 2008, ha supuesto un primer paso hacia una cultura estratégica compartida. El documento define las principales amenazas a las que se enfrenta Europa (terrorismo internacional, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales o seguridad energética, entre otros) y afirma que “el fracaso del Estado afecta a nuestra seguridad por medio del crimen, la inmigración ilegal y, más recientemente, la piratería”⁽¹³²⁾

⁽¹³¹⁾ CLINTON, Hillary Rodham, “Leading Through Civilian Power. Redefining American Diplomacy and Development”, *Foreign Affairs*, vol 89, n° 6, November/December 2010, 13-24

⁽¹³²⁾ Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003 <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Bruselas, 11/12/2008, S407/08

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

⁽¹³³⁾. A ello se suma la puesta en marcha de diversas misiones civiles y algunas militares (de observación, mantenimiento de la paz, estabilización, etcétera) en los Balcanes, varios países del África Subsahariana, el Cáucaso o el Índico. Más de 20 misiones se han desplegado en este tiempo. El hecho de poder movilizar recursos militares para misiones en el exterior parecía impensable hace algunos años.

La EES reconoce que la estabilización es una tarea que requiere tiempo y compromiso y señala que la contribución de la UE a la seguridad mundial debe basarse en un conjunto de instrumentos, incluidos los políticos, diplomáticos, de desarrollo, humanitarios, de cooperación económica y comercial, así como de gestión de crisis tanto civil como militar. Cita expresamente la reducción de la pobreza y la desigualdad, la promoción de la buena gobernanza y los derechos humanos, la ayuda al desarrollo y la lucha contra las raíces del conflicto y la inseguridad, la prevención y la alerta temprana como parte de ese conjunto. Aboga asimismo por renovar el orden multilateral, con Naciones Unidas a la cabeza, y en estrecha colaboración con Estados Unidos y la OTAN para alcanzar unos objetivos que trascienden las capacidades de un solo actor. Pretende plasmar así, de algún modo, la doctrina del poder blando que se le atribuye a Europa frente a estrategias basadas en la pura fuerza militar.

Pero de nuevo, la realidad se impone a la retórica. A menudo no están claros ni la voluntad política ni el compromiso real con las crisis que motivan las misiones. No se vislumbran claramente los criterios que llevan a decidir actuar en unos casos y a no hacerlo en otros. La falta de recursos impide alcanzar un mínimo de objetivos. Algunos ejemplos frecuentemente citados son la falta de personal suficiente de EUPOL, la misión de policía en Afganistán, o el retraso en proveer de medios militares, como helicópteros, en la misión de Chad, así como la demora que sufrió la puesta en marcha de la misión en Kosovo. Los actos contradicen la estrategia.

Según Richard Youngs, el hecho de que Europa no sea capaz de contribuir de una manera eficaz a los nuevos desafíos internacionales es una prueba más de su declive. Los recortes que están sufriendo los presupuestos nacionales de defensa -agudizados por la crisis económica general-, las contradicciones entre lo que defienden determinadas misiones y determinadas decisiones políticas, la creciente oposición de las opiniones públicas a los despliegues internacionales -agudizada por el fracaso de Afganistán-, el hecho de que algunos actores políticos hayan comenzado a pensar que ayudar a restaurar la estabilidad en lugares lejanos está más allá de las capacidades de la UE, junto con una visión estratégica todavía bastante apegada a las amenazas tradicionales, contribuyen a que no pueda considerarse la Unión como un auténtico actor global⁽¹³⁴⁾.

⁽¹³³⁾ Lo que ha trascendido hasta ahora de la Estrategia española de seguridad va en ese mismo sentido, con una mención explícita a los peligros que puede suponer la inestabilidad en el Magreb, el Sahel y el África subsahariana.

⁽¹³⁴⁾ YOUNGS, Richard, *Europe's decline and fall. The struggle against global irrelevance*, Profile Books, London, 2010.

■ CINCO LUGARES PARA VIGILAR EN 2011

No es tarea de este documento predecir cuándo ni cuánto fallarán los Estados fallidos en 2011, ni cuáles serán las peores crisis con implicaciones para la seguridad global. Hay países cuyo colapso viene anunciándose durante años, pero que siguen aferrados a cierta estabilidad dentro de su caos; otros, por el contrario, estallan cuándo el mundo menos se lo espera. Los recientes acontecimientos en el mundo árabe así lo demuestran. En el caso de Túnez, por ejemplo, pese a que la situación interna distaba de ser perfecta y la frustración iba cuajando, sobre todo entre los jóvenes, muy pocos hubieran anticipado el cariz que han acabado tomando las revueltas. La huida de Zine El Abidine Ben Ali ha abierto una etapa de incertidumbre, aunque también de esperanza, en el país magrebí. Sin embargo, Túnez podía ser un Estado autocrático y corrupto, pero no podía considerarse frágil; en el Índice de Foreign Policy, por ejemplo, figura en el puesto 118. Lo mismo ocurría con Libia, en la posición 112. De igual modo, aunque el malestar era patente en algunas capas de la sociedad egipcia, nada hacía prever a comienzos de 2011 la caída de Hosni Mubarak empujado por sus propios ciudadanos.

En cualquier caso, sugerimos prestar una especial atención a cinco lugares del mundo, con un equilibrado reparto geográfico, cuya situación podría ser especialmente delicada en 2011 y cuya mayor inestabilidad tendría importantes consecuencias para la seguridad regional y global. Dejamos fuera Afganistán, que es abordado en otro capítulo de esta obra.

■ África, año electoral

Diversos países acudirán a las urnas en África a lo largo de 2011: por orden cronológico, Sudán del Sur, República Centroafricana, Níger, Uganda, Nigeria, Zimbabue, Egipto (por confirmarse), Liberia y República Democrática del Congo. Lo que en el entorno occidental suele ser parte de la normalidad democrática, en numerosos Estados frágiles suponen un factor añadido de amenaza, tanto por los estallidos que se pueden dar durante la campaña, como por la incertidumbre y el rechazo a los resultados que se pueden generar tras los comicios. Costa de Marfil es el más lamentable y reciente ejemplo. De todas las convocatorias mencionadas, vamos a revisar brevemente tres que podrían tener un impacto significativo en términos de seguridad: Sudán, Nigeria y la República Democrática del Congo (RDC)⁽¹³⁵⁾.

El referéndum sobre la independencia del Sur de Sudán que tuvo lugar a lo largo del mes de enero podría inflamar la llama de nuevos episodios de violencia en una zona especialmente vulnerable, pese a que todos los actores parecían tener

⁽¹³⁵⁾ BARRIOS, Cristina y BELLO, Oladiran, "Momentos decisivos en África", *Desafíos para la política exterior europea en 2011. Después de la crisis*, FRIDE, Madrid, 2010, 93-101.

claro el resultado: una abrumadora mayoría a favor de la separación de Jartum. La competencia por los ingresos del petróleo -extraído en el sur pero tratado en el norte-, la falta de resolución sobre la demarcación de fronteras y las negociaciones sobre la provincia de Abyei son algunos de los primeros asuntos que deberá abordar el nuevo país. A ello se une la gestión de un buen número de desplazados que, desde antes de iniciarse las votaciones, comenzaron a llegar al sur y la rivalidad entre la etnia dominante, dinka, y el resto.

Las elecciones de abril en Nigeria son si cabe aún más relevantes, por el tamaño -más de 154 millones de habitantes-, la influencia y la riqueza energética del país. Desde que se restableciera un gobierno civil en 1999, el sistema democrático nigeriano no ha sido capaz de consolidarse. Los expertos calculan que se necesitarán al menos cinco relevos consecutivos de poder para que se pueda afianzar la democracia.

En buena parte de 2010, el país vivió un vacío de poder debido a la desaparición, por causas médicas, del presidente Umaru Yar'Adua, hasta su muerte en mayo. La falta absoluta de actividad durante aquellos meses reactivó la violencia entre comunidades cristianas y musulmanas del cinturón central, agitó a los rebeldes del Delta del Níger y dejó al descubierto enormes brechas sociales. A ello se unió el efecto de la crisis financiera global y una crisis financiera nacional que sacó a la luz el despilfarro y la laxitud de los bancos.

El sucesor del Yar'Adua, su hasta entonces vicepresidente Jonathan Goodluck, trató en la segunda mitad del año de retomar programas y devolver la calma al país, pero con resultados dudosos. Más de 700 personas murieron a lo largo del año sólo en el norte del país por enfrentamientos religiosos. El día de Nochebuena, una serie de atentados en la ciudad de Jos dejó más de 80 muertos y cerca de 200 heridos. Ante la perspectiva electoral, gran parte de los esfuerzos se destina hoy a la batalla política.

La estabilidad de la RDC es fundamental para toda la región de los Grandes Lagos, que ha sufrido algunos de los peores episodios de violencia que ha visto el mundo después de la guerra fría. La fragilidad del Estado y del entorno es latente y las cicatrices del conflicto que asoló durante años el este del país y que implicó a otros actores de la región, como Ruanda, están aún a flor de piel. Las elecciones de finales de 2011, las segundas libres tras la recuperación de la paz en 2006, suponen un desafío a la consolidación de una república todavía poco democrática, en la que es probable que el presidente Joseph Kabila trate de utilizar su posición para controlar los recursos económicos y la información en torno a la campaña.

■ El gran Cáucaso

En esta región que acoge un buen número de conflictos congelados –Abjasia, Osetia del Sur, Nagorno-Karabaj,...- existen grandes probabilidades de verlos convertirse en conflictos calientes. Además, aunque el Cáucaso Norte y el Cáucaso Sur son dos regiones geopolíticamente separadas, las amenazas para la seguridad están borrando cada vez más esa división. Por ello, abundan las referencias al concepto de gran Cáucaso como espacio de protección ampliado⁽¹³⁶⁾.

2010 ha visto pocos avances en la situación de Osetia del Sur y Abjasia en su relación con Rusia y Georgia. La primera sigue reforzando la militarización en la zona, mientras la segunda, ante el paulatino debilitamiento del apoyo de Bruselas y Washington tras la guerra de 2008, ha comenzado a buscar nuevas alianzas regionales, entre otros, con el Cáucaso Norte y con Irán.

2010 ha visto también un aumento de la inestabilidad en el Cáucaso Norte, que viene arrastrándose desde hace varios años. La violencia rebelde, los secuestros, las desapariciones, las emboscadas, los ataques terroristas y la radicalización islámica se han extendido desde Chechenia hasta otros Estados como Osetia del Norte, Daguestán, Ingusetia e incluso, en los últimos meses, Kabardino-Balkaria, antes el más tranquilo de la región. El reciente atentado en el aeropuerto Domodédovo de Moscú ha venido a sumarse a los actos de los suicidas en el metro de la capital rusa, con cerca de 40 muertos, el asalto a la aldea natal del presidente checheno Ramzan Kadyrov y el ataque contra el Parlamento de Grozny. Son sólo algunos de los episodios más violentos de los últimos meses, todos ellos contestados con contundencia tanto por las fuerzas de seguridad rusas como por las chechenas. La represión, las torturas, las continuas violaciones de los derechos humanos y la discriminación étnica y religiosa por parte del Estado tampoco contribuyen a crear entre los ciudadanos un clima propicio a la resolución de los problemas.

El progresivo proceso de islamización que sufre toda la zona -empezando por la propia Chechenia; Kadyrov ha creado una policía para vigilar la moral, al más puro estilo iraní- ha derivado en un movimiento islamista armado que aspira a establecer un Emirato del Cáucaso regido por la sharía. Este movimiento, que considera a Kadyrov un traidor que se ha vendido a Moscú, ha descrito su lucha contra el Gobierno checheno y contra Rusia como parte de un enfrentamiento más amplio entre los musulmanes y Occidente. Pero lo que realmente alimenta la violencia y hace germinar el fundamentalismo extremista es una desesperanzada situación económica: el altísimo desempleo, la pobreza, la corrupción y la falta de inversiones presentes y futuras.

⁽¹³⁶⁾ SHAPOVALOVA, Natalia, "Eludir otra guerra en el Cáucaso Sur", *Desafíos para la política exterior en 2011. Después de la crisis*, FRIDE, Madrid, 2010, 83-92.

La seguridad en el Cáucaso Norte es un asunto interno de Moscú -incluso el presidente Medvedev llegó a declarar que se trata del “principal” problema de seguridad de Rusia- pero cada vez son más las voces de ONG internacionales e incluso algunos países de la Unión Europea que han pedido una mayor implicación en temas de derechos humanos y democracia.

■ Corea del Norte

La escalada de tensión entre las dos Coreas en 2010, especialmente en sus últimos meses, tiene su origen en los ingredientes que alimentan la fragilidad del régimen norcoreano, el último Estado estalinista que queda sobre la tierra.

El desafío al enemigo tradicional y la demostración de poderío militar han servido históricamente, en cualquier lugar del mundo, para dejar de lado los problemas reales y unir a la población en torno a una misma causa. Con una economía arrasada, los norcoreanos vivían por completo de espaldas al mundo hasta hace muy poco; pero la reciente proliferación de teléfonos móviles y reproductores de DVD les ha permitido salir algo de su aislamiento y comenzar a comprender su terrible atraso con relación a sus vecinos. La situación económica se vio dramáticamente empeorada por la devaluación de la moneda a finales de 2009 que, según numerosos observadores, ha sido el peor desastre después de la hambruna que azotó al país a mediados de los 90 y que supuso la muerte de cientos de miles de personas.

El confuso nombramiento como futuro sucesor hereditario de la dictadura de Kim Jong Il -de 68 años y enfermo- a su joven e inexperto hijo, Kim Jong Un, puede haber sido el, o uno de los principales desencadenantes, de la reciente crisis. Este último fue elevado a general del Ejército Popular el pasado septiembre en una reunión de la cúpula del partido. La necesidad de Kim Jong Un de demostrar su poder y determinación, así como de ganar ante la cúpula y la élite del partido una legitimidad que no ha adquirido por su trayectoria -imposible, por su edad- están ciertamente detrás de los últimos ataques a Corea del Sur. La pequeña diferencia en este caso con respecto a otras situaciones similares es la posesión de armas nucleares por parte de Pyongyang.

La posibilidad real de una guerra entre ambas Coreas tiene importantes implicaciones para la seguridad internacional. Por un lado, Estados Unidos ha declarado su apoyo incondicional a Seúl. Por otro, China, tradicional aliado del Norte, ha comenzado a mostrar sus reticencias y a jugar un papel más conciliador. A Pekín no le agradaría la llegada masiva a su lado de la frontera de desplazados del Norte que huyen de los ataques del Sur; tampoco le gusta la perspectiva de una mayor presencia de Estados Unidos en la costa norte del Pacífico, en su función de guardián de los mares. El gigante asiático ha

comenzado a asumir su papel de gran potencia y ha intensificado sus esfuerzos tanto bilaterales como multilaterales para avanzar en la resolución de la cuestión⁽¹³⁷⁾.

■ Irán

A medida que pasan los meses suben las apuestas por saber cuándo contará el régimen de Teherán con qué tipo de capacidad nuclear. A lo largo de 2010 se han multiplicado los intentos por definir posibles escenarios y reacciones, sobre todo por parte de Estados Unidos e Israel.

La amenaza real que supone Irán para la seguridad internacional se sustenta principalmente en tres factores. Primero, la determinación del país de asumir un liderazgo regional, papel al que también aspira Turquía, desde otros planteamientos. En segundo lugar, la cada día más deteriorada situación económica, con altos niveles de desempleo e inflación y una menguante producción de petróleo, que está generando gran descontento entre grandes sectores de la población, así como la necesidad del régimen de buscar elementos para contrarrestarlo; a esa situación se suma el creciente malestar por la corrupción, el enriquecimiento y el abuso de poder de los pasdarán y del entorno de Ahmadineyad, fuente de inspiración, en gran medida, del opositor movimiento verde que surgió tras las elecciones de junio de 2009. La última ronda de sanciones internacionales ha dificultado el acceso del país al sistema bancario internacional, lo que está empezando a afectar a la población. Un tercer factor es el debate dentro del régimen de hacia dónde debe continuar la Revolución Islámica; y, mientras se ponen de acuerdo, el escenario principal sigue ocupado por el histriónico, radical y populista presidente, que toma muchas de sus decisiones entre la irracionalidad y la iluminación divina. Su principal oposición, de hecho, procede de diversas facciones conservadoras que están en desacuerdo con la particular visión de Ahmadineyad sobre la ideología del Estado, el papel del clero y su sentimiento de apropiación sobre el sistema⁽¹³⁸⁾.

■ Pakistán

Como viene ocurriendo desde hace algún tiempo, una vez más se anuncia que 2011 puede ser el año en que Pakistán caiga en el abismo. Sin embargo, en esta ocasión hay renovadas razones para el pesimismo.

⁽¹³⁷⁾ Para más información ver <http://www.nytimes.com/info/north-korea/> y "North Korea: The Risks of War in the Yellow Sea", Asia Report n° 198, International Crisis Group, 23 December 2010, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/north-korea/198-north-korea-the-risks-of-war-in-the-yellow-sea.aspx>

⁽¹³⁸⁾ PARSI, Rouzbeh, "Irán: más allá de las sanciones", *Desafíos para la política exterior europea en 2011. Después de la crisis*, FRIDE, Madrid, 2010, 55-63.

El año comenzó con la ruptura de la coalición que compone el Gobierno y con el asesinato, a manos de uno de sus guardaespaldas, del gobernador de la provincia del Punjab. La falta de acuerdo sobre las reformas económicas necesarias para sacar al país del colapso -exigidas por el Fondo Monetario Internacional, que ha paralizado un crédito hasta que no comiencen a materializarse- está en el origen de la ruptura de la coalición gubernamental. Los díscolos han aceptado volver al Gobierno, siempre que no se lleven a cabo dichas reformas, de modo que el primer ministro debe optar por mantener un gobierno débil pero renunciar a los tan necesitados fondos del FMI o arriesgarse a unas elecciones que supondrían un poderoso factor de desestabilización.

La razón principal que parece estar tras el asesinato del gobernador Tasser, un conocido liberal, es su clara oposición a la ley contra la blasfemia. Su asesino, un integrista islámico, debió de contar con la connivencia de instancias superiores para poder llegar a ocupar un puesto tan delicado como el de miembro de su seguridad. Pero este hecho ha sacado a la luz además un elemento novedoso en la compleja realidad paquistaní: el criminal ha recibido numerosas muestras de apoyo no sólo de las facciones más extremistas, sino de los principales partidos políticos religiosos y de muchos ciudadanos de a pie. Incluso abogados y periodistas, que protagonizaron en su momento intensos episodios de oposición al anterior régimen militar, han sido más que tibios en sus condenas del atentado. La clase media paquistaní, tradicionalmente considerada liberal y abierta a las reformas, parece estar acercándose a posiciones más radicales.

El extremismo integrista ha ido ganando posiciones y Pakistán se ha convertido en un centro del terrorismo islamista. La insurgencia talibán procedente de Afganistán cruzó hace tiempo la frontera y actúa impunemente a ambos lados de ella. Si se le une la posibilidad siempre latente de un golpe de Estado militar y la tremenda incertidumbre que supone pensar qué ocurrirá con el armamento nuclear si el país cae definitivamente en el caos, parece obvio que todo ello sólo significa una mayor inseguridad para el mundo⁽¹³⁹⁾.

■ CONCLUSIONES

No parece que 2011 vaya a ser un mejor año para el conjunto de Estados inestables. La crisis económica ha tenido efectos devastadores en algunos de ellos, al tiempo que ha hecho cuestionarse seriamente las políticas de ayudas de los donantes tradicionales, obligados a recortar presupuestos y a justificar, ante sus opiniones públicas determinadas actuaciones.

Por otra parte, la crisis está teniendo efectos imprevistos en países no

⁽¹³⁹⁾ CASTILLEJO, Clare, "Pakistán ante el abismo", *El País*, 14/1/2011, http://www.elpais.com/articulo/opinion/Pakistan/abismo/elpepiopi/20110114elpepiopi_11/Tes

extremadamente frágiles. La actual inestabilidad en el Norte de África, en el que la falta de perspectivas económicas fue la chispa que ha hecho estallar las revueltas políticas, ha concentrado la atención y los recursos por parte de Estados Unidos y los países europeos, especialmente a raíz de la intervención militar en Libia.

El consenso occidental en la prevención y la construcción del Estado no ha encontrado aún una fórmula eficaz, salvo unas pocas excepciones, que permitan garantizar el éxito a medio plazo de sus misiones. Es cierto que no todos los Estados frágiles son iguales, ni importan lo mismo, ni tienen las mismas repercusiones para la seguridad internacional. Para el caso europeo, Richard Youngs sugiere concentrar esfuerzos y recursos, y enviar cada año una sola misión con un tamaño suficiente como para realmente marcar una diferencia. Misión que debería ser coherente con la estrategia global y los valores de la UE y atacar las raíces políticas y sociales del conflicto, en la que el elemento militar esté supeditado a una dirección civil⁽¹⁴⁰⁾.

Hay también un acuerdo generalizado sobre la necesidad de abordar las crisis de fragilidad como una tarea compartida entre los países occidentales, las instituciones internacionales e, ineludiblemente, los nuevos actores. Aparece aquí uno de los elementos que definirán la seguridad en los años venideros: la participación de los países emergentes en el mantenimiento de la paz global. India es ya el tercer mayor donante de ayuda al desarrollo en Afganistán, Brasil participa en la misión de Naciones Unidas en Haití y China ha decidido ampliar su presencia a través de la ONU. Se observa una voluntad de intervenir en su vecindad, afirmando primero su liderazgo regional; sin embargo, son muy cautos a la hora de participar en otras iniciativas que no estén respaldadas directamente por el Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII. El temor al fracaso -algo han influido las experiencias recientes de Irak y Afganistán- pesa todavía más que sus deseos de ampliar su internacionalización.

La Unión Europea ha ratificado con el Tratado de Lisboa su voluntad de actuar como un actor global en un contexto en el que los equilibrios tradicionales de poder están cambiando. La lucha contra la fragilidad de los Estados forma parte de su estrategia, de sus valores y de su compromiso histórico. Sus avances dependerán de la coherencia de sus miembros a la hora de aplicar las políticas que ellos mismos han definido.

⁽¹⁴⁰⁾ YOUNGS, Richard, *op.cit.*, 202.