

LAS OPERACIONES INTERNACIONALES DE INTERVENCIÓN Y LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS

**Por Félix Besio.*

ESTADOS DÉBILES Y FALLIDOS

Mucho se habla de operaciones internacionales de intervención en aquellos casos en los que se percibe sufrimiento humanitario y violaciones de derechos humanos. También se pone énfasis en la amenaza que los Estados débiles pueden terminar configurando en el sistema internacional. Cabría incursionar aquí, entonces, en una conceptualización de Estados fallidos y/o débiles que muestran inapropiadas formas de soberanía, a los efectos de profundizar sobre el tema.

Categorizando los Estados débiles y fallidos

Habría que definir de qué se está hablando cuando decimos Estados fallidos. Así, Stephan Rabimov (2005), define Estados fallidos diciendo que “Son países en los cuales el gobierno central no ejerce un control efectivo ni brinda servicios vitales en partes significantes de su propio territorio debido a conflictos, gobierno inefectivo o colapso estatal.”(s.p.) Por su parte, Robert Rotberg (2003), dice que los Estados son fallidos cuando se consumen en violencia interna y se deja de brindar los bienes políticos más esenciales a sus habitantes. Sus gobiernos pierden credibilidad y la propia naturaleza del Estado es cuestionada y sus habitantes la perciben como ilegítima. Pero esta caracterización genérica no se agota en los Estados fallidos, sino que también nos dice que Estados débiles son los que tienen gobiernos centrales con poder atenuado y amenazado. En el mismo sentido, son frágiles aquellos que aunque tengan un gobierno fuerte, tiene partes de su territorio fuera de control. Así, Rotberg va más allá y determina al Estado colapsado como un tipo de Estado fallido, donde existe un total vacío de poder y autoridad. Colapsado y fallido serían diferentes estados de situación (pp. 1 – 14).

También sobre el punto, Noam Chomsky (2006) nos dice que existe una imprecisión conceptual en el concepto “Estado fallido”, lo que termina promoviendo intervenciones humanitarias con el objetivo de proteger poblaciones en una suerte de “ilegalidad legítima.” Frente a vacíos de poder, dice este autor, EEUU se termina viendo forzado a llenarlo en aras de su propia seguridad, lo que estaría configurando un

escenario global donde existe un superpoder que preserva para sí la soberanía absoluta y westfaliana, mientras que deja de lado tal tipo de soberanía como fuera de moda y sin sentido para otros países. (pp. 107 – 110)

Rotberg (2003) también menciona algo que, por simple, no deja de ser importante en relación con este asunto. Los Estados fallidos, dice Rotberg, no son un accidente de la naturaleza ni otro tipo de hecho fortuito, sino que los Estados fallidos son “hechos por el hombre.” (pp. 25 – 27) Relacionado con esto agregamos lo que nos dice Brian Atwood (s. f.): *“La pobreza y una desigual distribución de la riqueza no serían condiciones suficientes para la generación del conflicto, pero aumenta la percepción relativa de privación y eventualmente la violencia”* (s. p.).

Entonces, cuando existe debilidad de un Estado, sus impactos en los seres humanos, la economía y las instituciones no quedarían necesariamente circunscriptos a ese Estado en cuestión sino que, en función del escenario global que ya hemos descrito, las consecuencias de esa debilidad institucional trascendería las fronteras estatales y cuestionaría la seguridad regional e internacional.

Valoración de eventuales debilidades de los Estados

Es muy complejo establecer métodos de evaluación y de apreciación estratégica en relación con los Estados y sus posibilidades de falla y deterioro de las condiciones de vida de su población, y los consecuentes impactos que ello conlleva en su región y en la seguridad internacional como un todo.

Robert Rotberg (2003, p. 30) nos dice que la prevención es menos costosa que la solución de una situación de Estado fallido cuando éste ya se ha instalado. Partiendo de ello se podría considerar aquí importante que pudiesen existir instancias a través de las cuales la comunidad internacional pueda tomar conocimiento – e incluso quedar advertida en tanto asunción de responsabilidad colectiva – de la potencialidad de conflicto que un escenario dado pueda estar configurando.

Sobre el tema, el Informe Brahimi manifiesta la complejidad de valoración de los escenarios conflictivos, donde se mezclan elementos políticos, sociales y económicos, a la vez que resalta la especial dificultad que conllevan cuando se vinculan con elementos étnicos y religiosos. También se reconocen allí las dificultades vinculadas con los envíos de misiones de determinación de hechos, en relación con la

percepción de violación a la soberanía que lógicamente tienen los Estados, en especial los más pequeños. Dicho informe también apoya y recomienda continuar con la política de análisis estratégico de los diferentes escenarios conflictivos, especialmente a través de dichas “*misiones de determinación de los hechos,*” a los efectos de concretar una efectiva acción preventiva que logre minimizar las pérdidas humanas. (1)

Por su parte Rotberg (2003, pp. 6 y 21), a los efectos de ponderar la fortaleza o debilidad de un Estado, nos menciona la importancia de revisar indicadores tales como la caída pronunciada del producto bruto interno así como también del ingreso y del estándar de vida, el aumento de la violencia, la decadencia de los niveles de salud y de educación.

Pero debemos decir aquí que también existen evaluaciones sistemáticas en tal sentido. El Índice de Estados Fallidos, (2) cuya elaboración es liderada por Fund for Peace, nos muestra un análisis de diferentes indicadores, tanto políticos como económicos y sociales, a través de los cuales se categorizan a los Estados en su grado de debilidad y posibilidad de generación de escenarios conflictivos. Desde nuestra perspectiva, una evaluación preventiva, especialmente en las dos primeras etapas del conflicto, lo que la metodología de elaboración del Índice de Estados Fallidos menciona como las *raíces de larga duración* y a las *causas inmediatas de los conflictos*, (3) podría servirnos como base para la articulación de intervenciones en busca de la paz, antes que escale el conflicto.

Desde la óptica de este artículo, todos estos elementos podrían constituirse en insumos relevantes a los efectos de poder evaluar la fortaleza o debilidad de un Estado, en relación con su funcionamiento institucional, su desarrollo y el respeto de los derechos humanos.

CONCLUSIONES

En este escenario mundial y en el marco de una irreversible globalización, ya no es posible mantenerse al margen porque la economía, la información, los riesgos ecológicos y los conflictos en general, impactan en las fronteras en la cotidianeidad de las personas y en la articulación de políticas de los Estados. El poder de conducción de éstos y su centralidad, basada en la territorialidad, está siendo cuestionada y se va transformando en función de la pobreza, del accionar de organizaciones delictivas y del terrorismo, de los daños ecológicos, los fundamentalismos religiosos y étnicos, y sus consecuencias en la generación de conflictos, erosionando y

desnacionalizando las capacidades estatales en general.

Es que en nuestros días los conflictos se están relacionando especialmente con las debilidades institucionales de los Estados los que, por acción, omisión o deslegitimación, generan escenarios que terminan abonando la conflictividad.

En ese escenario se van configurando nuevos retos y desafíos para la política, las ciencias y las instituciones, los que no será posible enfrentar con viejas armas institucionales. Estaría siendo necesario el fortalecimiento de organizaciones multilaterales, fortalecimiento éste que tal vez tenga que pasar por una eventual readecuación conceptual de soberanía, en tanto responsabilidad compartida, siendo que la soberanía nacional y la articulación estatal en organizaciones multilaterales no tienen por qué ser consideradas como excluyentes.

Todo ello podría tener como consecuencia el fortalecimiento y articulación de los propios Estados en tanto participantes del sistema internacional y en el aumento de la seguridad internacional.

La soberanía westfaliana sentó las bases del ejercicio de la autoridad sobre un territorio y la resolución de controversias entre Estados. Pero el debate sobre el concepto de soberanía, en los últimos tiempos y especialmente después de la guerra fría con el aumento de las operaciones internacionales de intervención frente a diferentes crisis, se ha potenciado. Existen opiniones en las que la soberanía absoluta y exclusiva ya no sería funcional a los tiempos que corren y que una era global requiere de compromisos globales. Así, la responsabilidad es compartida, tanto por el gobierno que soberanamente ejerce la autoridad sobre el territorio o escenario conflictivo, como también es responsabilidad de la comunidad internacional, en tanto ésta no puede mirar para otro lado cuando de sufrimiento humano se trata. En esa línea, se visualiza que el imperativo humanitario va pesando cada vez más.

Entonces, reconociéndose que las intervenciones humanitarias suspenden en cierta forma la soberanía de un Estado, su legitimidad se vincularía con la multilateralidad. Así, cada Estado participante en cada una de las operaciones internacionales de intervención, también tiene la posibilidad de analizar cada caso concreto para correlacionar la situación promovida desde organismos multilaterales, articulándolo con su propio marco de valores y principios. La multilateralidad legitima internacionalmente y cada Estado legitima a su vez según su propio esquema institucional, lo cual brinda legitimidad interna al Estado participante.

En este trabajo se mencionan las operaciones internacionales de intervención en escenarios conflictivos, los que se pueden vincular con Estados fallidos o débiles. En tal sentido, se resalta aquí que los Estados fallidos son consecuencia del accionar humano, cuya situación conflictiva no queda circunscripta a un Estado dado, sino que ese escenario trasciende las fronteras estatales y cuestiona la seguridad regional e internacional.

Por ello y en pos del fortalecimiento de la seguridad internacional, sería importante analizar los eventuales escenarios conflictivos, contando para ello con un marco conceptual de referencia. Por ello, sería importante que existiesen instancias a través de las cuales la comunidad internacional pueda tomar conocimiento – e incluso quedar advertida en tanto asunción de responsabilidad colectiva – de la potencialidad de conflicto que un escenario específico se pueda estar configurando.

En esa línea, la posibilidad de evaluación de escenarios conflictivos por organismos multilaterales y bajo el marco de los valores de los países que participarían en una intervención, podría ir dotando de contenido fresco a una eventual y – pensamos desde aquí – inevitable discusión sobre los alcances de la soberanía estatal en el marco de la globalización, concepto que aparentemente hoy estaría en cierta tensión con el desarrollo de las operaciones internacionales de intervención o, al menos, con algunas de ellas.

(1) Informe Brahimi en su parte II, apartado A “Definiciones de los elementos de las operaciones de paz”, apartado C “Consecuencias para las medidas preventivas” y Anexo III, “Resumen de recomendaciones.” Recuperado el 3 de agosto de 2010 de http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/

(2) Documento recuperado el 3 de agosto de 2010 de http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=452&Itemid=900 también publicado en *Foreign Policy*. http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/the_failed_states_index_2010

(3) Documento recuperado el 24 de Octubre de 2007 de <http://www.fundforpeace.org/web/images/stories/fsi/map1-l.png> También en tal sentido, el Informe Brahimi en su parte II, apartado A “Definiciones de los elementos de las operaciones de paz”, coincide con la importancia de la prevención de conflictos en sus causas, por vía diplomática y discreta.

**Licenciado en Ciencia Política, Universidad de la República de Uruguay.
Se ha desempeñado como asesor del área política en el Centro de Altos Estudios Nacionales y en la Escuela de Comando y Estado Mayor Aéreo de la Fuerza Aérea Uruguaya.*

Fue el Secretario General del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército Nacional durante el período 2002 – 2004 y Consejero de Institutos de Formación Militar del Ministerio de Defensa Nacional durante el período 2008 – 2010.

BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES

Libros

- Bellamy, Alex J., Paul Williams and Stuart Griffin. (2004) *Understanding Peacekeeping*. Malden, MA, USA: Blackwell Publishing Inc.
- Binnendijk, Hans and Jonson, Stuart. (2004) *Transforming for stabilization and reconstruction operations*. Washington D.C. USA.: National Defense University.
- Beck, Ulrich. (2003) *Sobre el terrorismo y la guerra*. Barcelona: Editorial Paidós Asterisco.
- Beck, Ulrich. (2000) *La democracia y sus enemigos*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Beck, Ulrich. (1998a) *¿Qué es la globalización?* Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Beck, Ulrich. (1998b) *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Brown, Chris. (2002) *Sovereignty, rights and justice*. Malden, MA, USA: Polity Press in association with Blackwell Publisher Ltd. Cambridge – Oxford.
- Chomsky, Noam. (2006) *Failed States: the abuse of power and the assault on democracy*. New York: Metropolitan Books.
- Deng, Francis; Kimaro, Sadikiel; Lyons, Terrence; Rotchild, Donald and Zartman, William. (1996) *Sovereignty and Responsibility*. Washington D.C.: The Brookings Institution, R. R. Donnelley and Sons Co.
- Einstein, Albert y Freud, Sigmund. (2001) *¿Por qué la guerra?* Barcelona: Editorial Minúscula.
- Frye, Alton. (2000) *Humanitarian Intervention: Crafting a Workable Doctrine*. Washington DC: Brookings.
- Giddens, Anthony. (2000) *El mundo desbocado*. Madrid: Taurus.
- Lyon, Gene and Michael Mastanduno, (1995) *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International intervention*. Baltimore, MD, USA: The Johns Hopkins University Press.
- Rotberg, Robert. (2003) *When States fail: Causes and Consequences*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Ruggie, John Gerald. (1993) *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis for an Institutional Form*. New York, NY: Columbia University Press.
- *The Responsibility to Protect*. (2001) International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa, Canada; International Development Research Centre.
- *The Challenges Project, Challenges of Peace Operations: into de 21st Century*. (2002) Stockholm: Elanders Gotab.
- Weiss, Thomas G. (2004) *The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Proterct in a Unipolar Era, Securiy Dialoue*. New York: The Graduate Center, The City University of New York. Vol. 35(2).

Artículos

- Rotberg, Robert. (2002) *Failed States in a World of Terror*, Foreign Affairs, Vol . 81, N° 4, July / August 2002. pp. 127 – 140.
- *The Status that fail us*. (2007) Foreign Policy. July – August. pp. 54 – 63.

Publicaciones Electrónicas

- Atwood Brian. *Security and Development* University of Minnesota; Minneapolis, MN US Humphrey Institute of Public Affairs. Recuperado el 27 de octubre de 2007 en http://www.un-globalsecurity.org/pdf/Atwood_paper_security_devlpmt.pdf
- Battaleme, Juan. *Soberanía y amenazas asimétricas: volviendo a pensar el principio de no intervención en los albores del siglo XXI*. Argentina Global. N° 11. Octubre – Diciembre de 2002. Recuperado el 15 de enero de 2004 de <http://www.geocities.com/globargentina/Batto2.htm>.
- Brahimi Report. Recuperado el 9 de agosto de 2010 de http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/
- Carlos Gutiérrez (2001) *Concepto de seguridad: más que fronteras, un tema de supervivencia global*. Recuperado el 9 de agosto de 2010 de <http://www.cee-chile.org/publicaciones/revista/rev02/rev2-1.pdf>
- Rabimov, Stephan. *Threats of Weak, Fragile, Mailing States and Mitigation Strategies*. Global Political Risk Consulting, LLC. Recuperado el 27 de febrero de 2005 en www.grprisk.com
- Rojas Aravena, Francisco (1999). *América Latina y la seguridad internacional. Contribuciones y desafíos para el siglo XXI*. OEA Foro El futuro de la seguridad internacional en el Hemisferio, CP/CSH-INF 2/00 Recuperado el 9 de agosto de 2010 de <http://www.oas.org/csh/docs/Francisco%20Rojas%20Araven>

[a.pdf](#)