

LOS ESTADOS «FALLIDOS» Y SUS IMPLICACIONES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

por ANA GEMMA LÓPEZ MARTÍN

Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO

1. Introducción

2. Aproximación conceptual a la figura de los Estados «fallidos»

- 2.1. UNA RETROSPECTIVA GENERAL DEL FENÓMENO DE LOS ESTADOS «FALLIDOS»
- 2.2. EL PARADIGMA DE UN ESTADO «FALLIDO»: SOMALIA
- 2.3. HACIA UNA DEFINICIÓN DE ESTADO «FALLIDO»
- 2.4. ¿Y QUIEN CALIFICA A UN ESTADO COMO «FALLIDO»?

3. Las repercusiones en el ordenamiento jurídico internacional de la condición de Estado «fallido»

- 3.1. EL PROBLEMA DE SU 'ESTATALIDAD'
- 3.2. LA CONDICIÓN DE MIEMBRO DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE UN ESTADO «FALLIDO»
- 3.3. LA CUESTIÓN DE SU ESTATUTO JURÍDICO
- 3.4. LAS PROPIEDADES EN EL EXTRANJERO Y LAS DEUDAS DE UN ESTADO «FALLIDO»
- 3.5. LA REPRESENTACIÓN (O NO-REPRESENTACIÓN) INTERNACIONAL DE UN ESTADO «FALLIDO»
- 3.6. PROBLEMAS PARTICULARES EN EL MARCO DE LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS Y CONSULARES
- 3.7. ASUNCIÓN DE DERECHOS Y OBLIGACIONES INTERNACIONALES
- 3.8. LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DE UN ESTADO «FALLIDO», ¿O NO?

4. Una valoración final a modo de conclusión

Resumen

Los cada vez más frecuentes actos de piratería frente a las costas de Somalia, por nacionales somalíes han sacado a la luz un problema que desde hace años vienen padeciendo algunos Estados, cual es el de su extrema fragilidad interna y en algunos casos más graves el colapso total de sus instituciones. A estos Estados se les ha venido denominando Estados «fallidos». La inquietud inicial por estos Estados se centró en razones humanitarias. Sin embargo, a partir de los atentados del 11 de septiembre, estos Estados preocupan por motivos de seguridad internacional, pues la inestabilidad interna que caracteriza a estos Estados les hace objetivo ideal para las redes terroristas, el tráfico ilícito de armas y todo tipo de actividades delictivas. Esta preocupación ha motivado que Estados y Organizaciones internacionales –como la OCDE, el Banco Mundial o Naciones Unidas– hayan creado grupos y órganos específicos para abordar el tema. Igualmente ha sucedido que el término Estado «fallido» se ha convertido en parte del lenguaje habitual. Sin embargo, la categoría de Estado «fallido» no existe en Derecho Internacional, por lo que no existe un concepto claro e inequívoco al respecto. Además, junto a la expresión «fallido» encontramos otras como «frágil», «desestructurado», «colapsado» o «en vías de fallar» que se utilizan como intercambiables, aunque tienen significados distintos. En nuestra opinión, hay que ser estrictos a la hora de calificar, de tal forma que la etiqueta de «fallido» se utilice sólo para los casos más extremos de ausencia total y prolongada de gobierno; Somalia es el paradigma. Para otros casos menos graves proponemos las denominaciones de «en vías de fallar» o «frágil». La diferencia es importante, entre otros motivos, porque las consecuencias jurídicas en unos casos y otros difieren sustancialmente.

Pero la situación de Estado «fallido», caracterizado por la falta de gobierno efectivo, plantea otros problemas que han pasado desapercibidos a la opinión pública, pero que tienen serias implicaciones jurídicas, y que hacen referencia a su continuidad como Estado, como miembro de Organizaciones Internacionales, a sus problemas de representación internacional, a las misiones diplomáticas y las oficinas consulares, a sus propiedades y sus deudas, a la imposibilidad de asumir y cumplir obligaciones internacionales, o su responsabilidad internacional. Muchos e importantes interrogantes a los que intentamos dar respuesta en este trabajo.

Palabras clave: Estado «fallido», Estado «en vías de fallar», Estado «débil» o «frágil», Derecho internacional, piratería, estatalidad, Organizaciones internacionales, principios, propiedades y deudas, representación internacional, relaciones diplomáticas y consulares, obligaciones internacionales, responsabilidad internacional.

Abstract

Increasing piracy acts in front of Somalia's offshore, performed by nationals Somalis, have arisen a problem suffered by some States for the last years: Extreme internal fragility and in some critical cases total institutional collapse. These States has been named/called «failed» States. Initial concern towards these States was focused on human reasons. However, since September 11th attacks, this concern expands to international security reasons, as internal instability, characteristic of these States, becomes them an ideal target for terrorists networks, illicit weapons traffic and all kind of criminal activities. This concern has caused that States and International Organization –such as OECD, World Bank or United Nations– have created specific groups and organisms to tackle this subject. In the same way, «failed» States term has become part of the common language. However, «failed» State category doesn't exist within the International Law, and therefore there is no clear and unique concept to this respect. Moreover, jointly to «failed» or other terms can be found such as «fragile» and «unstructured», «collapsed» or «failing», which are used in an exchangeable manner even if they have different meanings. In our opinion, «failed» qualification must be limited to the most extreme cases of long and total absent of Government. Somalia is the paradigm. In other less critical cases, denominations such as «failing» or «fragile» are proposed. Among other reasons, the difference relies on the legal consequences which are substantially different between both cases.

However, the status of «failed» State, due to the lack of Government, raises another problems which have been missed by the public opinion but have serious legal implications related to their continuity as State, as member of International Organizations, to the international representation, to the diplomatic and consular relations, to their properties and their debts, to the impossibility to assume and comply international obligations or their international responsibility. These questions are numerous and important, we try to answer them in this work.

Keywords: «Failed» State, «Failing» State, «Weak» or «Fragile» State, International Law, piracy, State, International Organizations, principles, State propriety and debts, international representation, diplomatic and consular relations, international obligations, international responsibility.

1. Introducción

Los cada vez más frecuentes ataques de piratas somalíes perpetrados en aguas del Océano Índico –principalmente en la zona del Golfo de Aden–¹, no sólo nos han recordado que la piratería no es un residuo de arqueología jurídica, sino que, además, han sacado a la luz un problema que desde hace décadas viene azotando a algunos Estados, cual es el de su extrema fragilidad interna, el colapso de sus ins-

¹ La actividad pirata en esta zona que, por lo que se refiere a España, saltó a la luz de la opinión pública en abril de 2008 con el secuestro del primer pesquero español, el *Playa de Bakio*, se remonta, no obstante, a algunos años atrás.

En este sentido, lo que se observa es una progresión creciente tanto en sus ataques, como en el número de secuestros. Así, a *grosso modo*, podemos apuntar que en 2005 los ataques fueron unos 40 y los secuestros 10; en 2006, los ataques apenas superaron la decena, y los secuestros no llegaron a esa cifra; en 2007, ya fueron casi 50 los ataques, y 10 los secuestros; en 2008, los ataques superaron la centena (111), y los secuestros fueron casi 50; y en 2009, los ataques superaron la cifra de 200 (219), y los secuestros rondaron los 50. Mientras que, de enero a marzo de 2010, se han contabilizado 32 ataques y 9 secuestros, con un total de 174 rehenes. De hecho, los piratas somalíes son responsables del 44% de los ataques de este tipo acaecidos en los nueve primeros meses de 2010.

tituciones estatales, la ruptura de la ley y el orden, el bandidaje y el caos generalizado.

Cierto es, como decimos, que la piratería no es un fenómeno nuevo² —hay quien llega a decir que la piratería es tan antigua como el propio hombre, pues es innato a nuestro propio ser desear lo ajeno—, aunque, sin duda, nuestro recuerdo de la piratería se había convertido en algo idílico gracias a las novelas de Emilio Salgari, a los versos de Espronceda y a las películas de Jack Sparrow, con románticos espadachines al servicio de una buena causa de confusa justificación³, que llegaron a generar un especie de conciencia común acerca de que la piratería era un fenómeno del pasado. Nada más lejos de la realidad. Y de ello, dan buena fe los Estrechos de Malaca y Singapur y las aguas archipelágicas de Indonesia —que, de hecho, agrupan la mayor intensidad de la actividad pirata, cuantitativa y cualitativamente hablando—, el Golfo de Guinea, el Mar del Sur de China e, incluso, el Mar Caribe, aunque estos ‘otros’ ataques piratas pasen casi desapercibidos para la opinión pública⁴.

Pero resulta igualmente cierto que este fenómeno no había alcanzado hasta ahora la relevancia mediática que actualmente tiene, abriendo informativos y ocupando portadas de periódicos; ni había monopolizado de esta manera la atención de la Comunidad Internacional⁵. Lo que nos lleva a preguntarnos acerca de las razones de este denodado interés.

En esta línea, cabe pensar en varios factores que hace «especial» a este oleaje de piratería y robo a mano armada que tiene lugar en las costas de Somalia. Por un lado, las víctimas; ya no son sólo o principalmente superpetroleros como en el Estrecho de Malaca, sino que el objetivo se amplía a cruceros de placer, barcos de pesca, yates privados e incluso barcos de ayuda humanitaria; nuevas presas cuyo pabellón, ya no

² Los registros más antiguos de que se tiene constancia sobre la piratería, son las leyendas griegas sobre Minos, el poderoso rey creyente, allá por el año 1700–1400 a. C. Tanto Herodoto como Tucídides narran que Minos dominaba los mares, llegando a asociar el primero de ellos a Minos con los Cairos (reconocidos mercenarios de la época, originarios de Caria, en el sudoeste de la actual Turquía), como los hombres que gobernaban sus buques y que adquirieron una notable reputación en la destreza para la guerra. Por su parte, Tucídides menciona que su potencial naval era tal, que había limpiado el mar de piratas a fin de incrementar de forma sustancial sus ingresos.

³ Cf. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I., «Piratas contemporáneos y abogados tradicionales», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, enero 2010, p.18.

⁴ Para una visión global del conflicto y la actividad delictiva en Somalia, así como una visión comparativa con otras áreas geográficas —especialmente el Estrecho de Malaca—, resulta sumamente ilustrativo el trabajo publicado por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, *Crisis somalí, piratería e intervención internacional*, IUGM, Madrid, 2009.

⁵ Actualmente existen tres operaciones en curso: la EUNAFOR de la Unión Europea (en cuyo marco se inscribe la operación ATALANTA), la *Ocean Shield* de la OTAN, y la *Task Force (TF)-151* de la Coalición de Fuerzas Multinacionales (CMF).

Las operaciones en la Cuenca de Somalia son las que presentan un mayor reto ya que tienen que cubrir un área amplísima de 4,7 millones de km², lo que supone cuatro veces el Mediterráneo. Además un área que crece cada año como consecuencia de que la propia actividad pirata se va desplazando y va aumentando su radio de acción. De hecho, los ataques se están intensificando lejos de las costas de Somalia, como lo demuestra el acaecido contra un buque cisterna cargado con productos químicos en julio de 2010, en aguas del Mar Rojo.

es sólo sirio o yemení, sino que son también norteamericanos, alemanes, franceses, rusos, españoles... Por otra parte, ha cambiado su *modus operandi*, pues frente a la piratería *tradicional* que busca el robo, la requisa de la carga o los objetos de valor que puedan transportar los barcos, el objetivo primordial de estos nuevos piratas del siglo veintiuno es el secuestro de la tripulación, del pasaje, con la finalidad de obtener ganancias más suntuosas y efectivas a través de rescates millonarios que, ante el temor de posibles daños, ninguna compañía o propietario se negará a pagar; mientras tanto, barco y tripulación permanecen bien protegidos por sus secuestradores, en algún refugio seguro de la costa somalí, cerca de sus bases. Todo ello conjugado con un equipamiento mucho más sofisticado que va desde el atávico machete a armas automáticas y granadas propulsadas por cohetes, con embarcaciones rápidas y maniobrables, y complejos sistemas electrónicos de localización de sus presas y perseguidores —son los nuevos piratas del GPS—. Pero, sobre todo, en otras zonas como las de los Estrechos de Malaca y Singapur, las autoridades de los Estados ribereños —Malasia, Indonesia y Singapur—, se han opuesto tajantemente a una intervención por parte de la Comunidad Internacional, estando ellas mismas decididamente involucradas en la lucha por combatir este ‘pillaje’, contando con numerosas patrulleras que vigilan y actúan contra estos ataques piratas y que, de hecho, han conseguido que éstos disminuyan año tras año. Una circunstancia que no se produce en el caso de Somalia. En Somalia no existe autoridad estatal con capacidad ni para prevenir, ni para evitar, ni para reprimir, ni siquiera para castigar los actos de piratería y robo mano armada que vienen produciéndose con lamentable asiduidad frente a sus costas por nacionales suyos, quiénes, además, utilizan el propio territorio somalí como base de operaciones, en lo que se ha convertido en un auténtico «santuario» de piratas. Y esto sucede porque el nominal gobierno de Somalia no controla su territorio, y mucho menos sus aguas adyacentes. Lo hacen los clanes, los señores de la guerra, que no sólo protegen a esta nueva generación de piratas, sino que incluso la fomentan.

En resumen, todo esto tiene lugar porque Somalia es lo que se viene en llamar un Estado «fallido», un Estado caracterizado por el colapso de las instituciones estatales, especialmente las policiales y judiciales, con la consiguiente parálisis del Gobierno. En esta línea, resulta por tanto evidente que la aparición de la piratería en esta zona y su intensificación guarda relación directa con la condición de Somalia como Estado «fallido». Y ello desde una doble perspectiva. Por un lado, porque la población encuentra pocas alternativas a la piratería como medio de subsistencia y, desde luego, ninguna de ellas tan lucrativa⁶. Por otro, por la ya apuntada inexistencia de aparato estatal lo suficientemente fuerte como para adoptar las medidas necesarias para hacer frente a esta actividad delictiva, ni para garantizar el respeto de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden como Estado, esto es, porque Somalia es incapaz de combatir la piratería, lo que ha obligado a actuar a la Comunidad Internacional.

⁶ Se calcula que en el año 2009, la cifra pagada en rescates por secuestros acaecidos en esta zona oscila entre los 80 y los 150 millones de dólares. El último rescate pagado en noviembre de 2010 para liberar al *Samho Dream* (petrolero surcoreano secuestrado en el Golfo de Aden en el mes de abril) ha ascendido a la cifra récord de 9,5 millones de dólares (unos 7 millones de euros).

En esta línea, el propio Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, afirmaba en diciembre de 2008 refiriéndose a Somalia que «We must be mindful that the piracy is a symptom of the state of anarchy which has persisted in that country for over 17 years»⁷.

Pero no se trata únicamente de la piratería. De hecho, la actividad pirata en las aguas de Somalia constituye tan sólo la punta del iceberg. Pensemos igualmente en los cada vez más frecuentes secuestros de occidentales en la zona del Sahel por cédulas de Al-Qaeda –como ocurrió con los tres cooperantes españoles el 30 de noviembre de 2009⁸–; en los ataques perpetrados por terroristas islamistas contra la embajada de EEUU en Sanaá (capital de Yemen) en marzo y septiembre de 2008 –que se saldaron con casi una veintena de muertos–; así como en los asaltos llevados a cabo en ese mismo país contra el personal diplomático británico en 2010⁹; o en las constantes y reiteradas amenazas de ataques que reciben las misiones diplomáticas de países occidentales en Yemen por parte de Al-Qaeda¹⁰.

Todos estos acontecimientos aparentemente desconectados tienen un factor en común: los Estados donde tienen lugar estas atrocidades no tienen capacidad suficiente para actuar contra ellas, no pueden impedir las ni prevenirlas, y apenas pueden ejercer acciones penales contra sus autores; y todo ello por la incapacidad, cuando no la inexistencia –como en el caso de Somalia– de fuerzas de seguridad y de un poder judicial eficaz que pueda aprehender y juzgar a los criminales.

Nos enfrentamos a hechos lamentablemente cada vez más frecuentes en ciertos Estados, en los que sus autores aprovechan el declive de la autoridad y el debilitamiento de la soberanía estatal, y a los que comúnmente se les califica como Estados «fallidos». Un fenómeno que no es nuevo, pero que ha adquirido un renovado protagonismo por las importantes consecuencias que su existencia tiene en el panorama internacional actual, hasta el punto que podemos llegar a decir que seguramente una de las características recientes de la sociedad internacional sea la existencia de este tipo de Estados. No hay duda que la incapacidad del Estado para mantener el control efectivo y proporcionar seguridad a sus ciudadanos crea un serio dilema para el sistema internacional y su deseo de respetar la soberanía estatal¹¹.

En esta línea, si el problema en la década de los ochenta eran los Estados «fuertes», desde los años noventa son los Estados «fallidos», que desde el fin de la guerra fría están multiplicándose en número.

⁷ Vid. UN NEWS SERVICE, *Piracy Problem Inseparable from Overall Somali Crisis, Ban Wars*, Dec. 16, 2008 (<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=29334&Cr=somalia&Cr1=piracy>).

⁸ Los secuestrados, miembros de la ONG *Barcelona Acció Solidària*, eran Albert Vilalta, Alicia Gámez y Roque Pascual. Fueron secuestrados en Mauritania cuando se dirigían a Dakar, llevando una caravana de ayuda humanitaria con destino a diferentes países de África.

⁹ En efecto, observamos como a lo largo de 2010 se han reiterado con creciente frecuencia los ataques contra el personal y vehículos diplomáticos de Reino Unido, como los ocurridos el 28 de abril, el 26 de julio o el 6 de octubre.

¹⁰ Tales amenazas han obligado incluso a algunos Estados a cerrar de forma temporal sus legaciones en este país, como ocurrió en enero de 2010 con las misiones diplomáticas de EE.UU., Reino Unido, Alemania, Japón y Francia.

¹¹ Cf. SILVA, M., «Somalia, State Failure, Piracy, and the Challenge to International Law», *Virginia Journal of International Law*, vol.50, 2010.3, p.554.

Un problema que preocupa, ante todo y sobre todo, por razones de seguridad y de orden humanitario. Una cuestión que sólo parece captar la atención de los Estados y de los titulares de los medios de comunicación occidentales cuando supone una amenaza para los intereses del mundo desarrollado –caso de Somalia o Yemen–, cuando sobrevienen graves desastres o catástrofes naturales –Haití–, o cuando tienen lugar grandes matanzas –Sudán–; pero que, sin embargo, esconde una realidad que es mucho más amplia de lo que resulta en apariencia, y que va más allá de los aspectos que inquietan a la Comunidad Internacional. Una realidad que tiene que ver con el propio funcionamiento del Estado como tal en el marco del ordenamiento jurídico internacional, con su imposibilidad de ejercer plenamente su faceta como sujeto pleno de Derecho internacional. Y esto se traduce en numerosas complicaciones que, evidentemente, no tienen la trascendencia de las anteriormente señaladas –ni, por supuesto, su impacto mediático–, pero que también están ahí y constituyen una importante lacra en la recuperación del Estado que falla. Pues, si un Estado carece de autoridad estatal, de servicios públicos, de sistema institucional, ¿quien lo representa en la esfera internacional?, ¿mantiene su posición como miembro de Organizaciones Internacionales?, ¿qué ocurre con sus bienes en el extranjero, con sus embajadas y consulados, con sus representantes diplomáticos? Si está colapsado, no recauda impuestos, carece de liquidez, ¿cómo hace frente al pago del salario de sus funcionarios, a sus compromisos económicos? Si no hay instituciones, no legisla, por lo que no puede desarrollar y ejecutar los tratados internacionales a los que ya se había vinculado. Y, ¿quien responde de las posibles violaciones del Derecho Internacional que han tenido o tienen lugar en esa situación de colapso? Muchos interrogantes que, sin duda, merecen por lo menos una reflexión, cuando no una respuesta.

2. Aproximación conceptual a la figura de los estados «fallidos»

Ciertamente observamos cómo la expresión «Estado fallido» se ha convertido de uso habitual, se ha generalizado. Casi de repente la palabra, que no el concepto, se ha vuelto parte del lenguaje común, y ha sido adoptada en discursos tanto de gobiernos, como de oposición, legisladores, embajadores, periodistas y académicos. Sin embargo, a pesar de esta generalización, lo cierto es que el término no está teorizado con rigor científico. Más aún, resulta que la figura del Estado «fallido», si bien pugna por trascender de la ciencia política para convertirse en un concepto jurídicamente relevante¹², lo cierto es que no existe como tal en el ordenamiento jurídico internacional y, en consecuencia, tampoco el concepto¹³. Para el Derecho internacional un Estado existe y puede cesar su existencia –como consecuencia de un supuesto de sucesión de Estados, como puede ocurrir con la disolución o la unión con otro Estado–; pero no prevé esta especie de categoría intermedia, de semi-Estado, o Estado fantasma a la que parece aludir la expresión Estado «fallido». Es evidente que existen Estados

¹² Cf. . REMIRO BROTONS, A., *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, McGraw Hill, Madrid, 1996, p.87.

¹³ Por ello, a lo largo de todo el trabajo utilizamos siempre la expresión ‘fallido’ en entrecomillado, por no ser una categoría jurídicamente reconocida como tal.

que no funcionan, pero no por ello se convierten o pasan a ser, desde la óptica del Derecho internacional, una clase distinta de Estados.

La realidad es que lo fallido, la fragilidad o el colapso, no es en sí mismo un concepto, sino que más bien existe como un *continuum* del declive de funciones estatales básicas que aparece en una variedad de formas económicas, políticas y sociales; esto es, con la expresión Estado «fallido» lo que se hace es referencia a una situación que se prolonga en el tiempo.

En esta línea, debemos reseñar que el origen del término Estado «fallido» se sitúa en el marco de la ciencia política y las relaciones internacionales, más concretamente, se apunta como «creadores» del mismo a dos politólogos norteamericanos, Steven R. Ratner y Gerald B. Helman, quienes publicaron en 1992 un trabajo bajo el título «Saving Failed States»¹⁴, en el que exponían un mecanismo para ‘salvar’ a lo que ellos describieron como Estados fallidos, esto es, entidades donde el gobierno ha colapsado; Liberia, Camboya y, sobre todo, Somalia eran el objeto central de su estudio. El profesor Noam Chomsky ha llegado a asegurar que el término *Failed States*, Estados «fallidos», es una teoría inventada por la administración estadounidense tras el fracaso de sus políticas acerca del eje del mal y los Estados terroristas o Estados forajidos, y otras invenciones creadas para nuclear y aglutinar a la opinión pública y centrar los esfuerzos contra gobiernos y países cuyas políticas no concuerdan con la visión del gobierno norteamericano¹⁵.

A partir de ese momento, cuando se desintegró el gobierno de Somalia, el término ingresó en el discurso del desarrollo, y su utilización se ha generalizado siendo incluso utilizado en sus discursos por políticos de renombre como Madeleine Albright (discurso de 18 de septiembre de 1997), o Jack Straw (en su discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas el 14 de septiembre de 2002), y encontrando un enorme éxito a nivel internacional. La literatura al respecto es abundante, casi abrumadora, sobre todo desde la óptica de la ciencia política y en el contexto del problema de la seguridad internacional, y cada autor o institución parece tener su propio descriptor.

Sin embargo, a pesar de la profusión de estudios sobre el tema, la expresión Estado «fallido» sigue siendo confusa y, sobre todo, resulta sumamente controvertida. Incluso podríamos decir que los diversos intentos por sentar una definición se hallan en mayor o menor medida influenciados por visiones ideológicas e intereses ajenos. El término «failed», fallido, ha sido y es objeto de numerosas críticas por considerarlo peyorativo y analíticamente ambiguo e impreciso. No hay duda que estamos ante un término, cuando menos, polémico y discutido. Además, tal y como está planteado y como se utiliza resulta ser una noción muy genérica, muy amplia, que puede abarcar a Estados de lo más variado y en situaciones que distan mucho de ser similares, y que van desde el caos absoluto de Somalia, a la pobreza extrema de Haití, pasando por dictaduras como la de Corea del Norte. Incluso nos encon-

¹⁴ Vid. RATNER, St. R. and HELMAN, G.B., «Saving Failed States», *Foreign Policy*, vol.89, 1992.3, pp.3 –20.

¹⁵ Vid. la referencia en SANTOS VILLAREAL, G.M., *Estados Fallidos: definiciones conceptuales*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Subdirección de Política Exterior, México D.F., 2009, p.5.

tramos cómo desde el 11 de septiembre de 2001 (11-S) se empezó a otorgar al concepto de Estado «fallido» un alcance mucho más amplio para que incluyera a países como Irak que supuestamente amenazaban a EEUU con armas de destrucción masiva y terrorismo internacional¹⁶. No es pues de extrañar que esta noción haya provocado una fuerte reacción en los Estados que han sido insertados dentro de esa categoría. A sus ojos, el término en sí es una amenaza esgrimido por los Estados más poderosos con vistas a encontrar un pretexto para una nueva intervención en los asuntos internos de naciones soberanas. No hay duda que un Estado catalogado como «fallido» se coloca en el punto de mira de las Grandes Potencias.

Por otra parte, debemos igualmente indicar que la discusión sobre el concepto del fenómeno de los Estados «fallidos» se inserta en otro debate más amplio, cuál es la proliferación semántica de nombres, etiquetas y conceptos para hacer referencia a sistemas políticos que, si bien son formalmente Estados, no consiguen desarrollar con estándares de normalidad las funciones propias de tal condición, ni hacia dentro (soberanía interna), ni hacia fuera (como Estado soberano en el plano internacional). Así nos encontramos con denominaciones tales como Estados *frágiles*, Estados *en situación de fragilidad*, Estados *fracasados*, Estados *débiles*, Estados *desestructurados*, Estados *en crisis*, Estados *vulnerables*, Estados *en descomposición* o Estados *colapsados*; expresiones muy diversas con significados próximos o semejantes¹⁷, que incluso se utilizan como intercambiables. Toda esta profusión semántica genera incertidumbre y es fruto, precisamente, de la inexistencia jurídica de esta especie de categoría de Estados. Por nuestra parte, debemos señalar que nosotros hemos optado por la expresión «fallidos» por ser el primero acuñado para hacer referencia a la realidad que analizamos, como ya hemos apuntado, siendo además el que goza de un mayor asentimiento y difusión.

Un análisis razonado de este fenómeno, de sus causas y elementos es esencial porque, en un entorno internacional marcado por estrategias de influencia y por la globalización de la amenaza, las palabras no son indoloras, adquieren vida propia y tienen consecuencias. Como bien indica la profesora Susan Woodward, las palabras señalan la existencia de un problema, pero también orientan la percepción que de dicho problema va a tener el público¹⁸.

2.1. UNA RETROSPECTIVA GENERAL DEL FENÓMENO DE LOS ESTADOS «FALLIDOS»

Ante todo debemos tener presente que si bien el término Estado «fallido» es de nuevo cuño –estamos ante un neologismo–, lo cierto es que la realidad a que se hace referencia con este término, esto es, Estados que ‘fallan’ como Estado, en los que su dinámica interna no funciona, que fracasan en el desempeño de sus funciones estatales básicas –como la recaudación de impuestos o la provisión de infraes-

¹⁶ Cf. CHOMSKY, N., *Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*, Ediciones B, Barcelona, 2007, p.131.

¹⁷ Cf. FERNÁNDEZ RUIZ-GALVEZ, E., *¿Estados fallidos... op.cit.*, p.9.

¹⁸ Vid. WOODWARD, S., «Etats faillis, le poids des mots», *Enjeux internationaux*, nº 11, disponible en <http://www.enjeux-internationaux.org/archives/num11/index.htm>.

estructuras públicas—, que no tienen el monopolio de la fuerza ni controlan el territorio, o que no son capaces de asegurar a la población los servicios y necesidades esenciales y proteger sus derechos políticos, no es nueva.

En esta línea, el profesor Sur¹⁹ cita como ejemplos históricos de Estados que entrarían en esta categoría de «fallidos», los de varios Estados europeos en el siglo XVI, antes de la Paz de Westfalia, así como el de Polonia en el siglo XVIII, objeto de reparto entre Prusia, Rusia y Austria. Más concretamente, en este último supuesto se refiere al Preámbulo del Tratado firmado por estas tres potencias ocupantes el 25 de julio de 1772, en el que se manifiesta lo siguiente:

«Dado que el espíritu faccioso que mantenía a Polonia en la anarquía hacía temer la descomposición total del Estado, lo que podría poner en peligro los intereses de los vecinos de esta República, alterar la buena armonía que existe entre ellos y avivar una guerra general, Austria, Prusia y Rusia [...] han decidido [...] volver a establecer el orden interno de Polonia y dar a este Estado una existencia política más acorde con los intereses de su entorno».

Un texto, como indica este autor, de la mayor hipocresía, pues evidentemente de lo que se trataba era de justificar la clara intención de anexión de Polonia por parte de sus vecinos. En este sentido, resulta evidente que «los intereses de su entorno» a que se refiere el texto no eran otros que el de repartirse entre ellos el territorio de lo que era la República de Polonia, tal y como sucedió en los años siguientes, según podemos constatar en el siguiente mapa.



1. Límites de Polonia antes de 1772; 2. Límites en 1772; 3. Límites en 1793; 4. Último reparto en 1795; 5. Territorios polacos sucesivamente anexionados por Rusia; 6. Territorios polacos sucesivamente anexionados por Prusia; 7. Territorios polacos sucesivamente anexionados por Austria²⁰.

¹⁹ Vid. SUR, S., «Sur les 'États défaillants', *Commentaire*, n° 112, hiver 2005, p. 892

²⁰ Vid. la referencia del mapa en <http://www.pais-global.com.ar/mapas/mapa57.htm>.

Pero, al margen de esta consideración, lo cierto es que con esa alusión a su «espíritu faccioso», a la «anarquía», al temor de «descomposición», se está presentando a Polonia como un Estado «fallido» aunque no se mencione el término de manera expresa.

A este respecto, resulta interesante hacer notar que la solución que se propone para Polonia, para acabar con su situación de 'fracaso estatal' es su disolución y la anexión por parte de sus Estados vecinos. Si el Estado fracasa, desaparece a través de la absorción por otros Estados.

Por este motivo, aunque la idea de Estado que no funciona como tal en un momento determinado ha existido desde la creación del Estado moderno, la diferencia fundamental con el momento actual es la forma de actuar, la reacción frente a esta situación por parte de los demás Estados. En un primer momento, el fracaso del Estado avocaba a su disolución y posterior absorción o anexión de su territorio por otros Estados, los limítrofes. Con esta solución, que no es otra que la desaparición del Estado «fallido» como Estado, no se plantean especiales problemas en el marco del ordenamiento jurídico internacional, esto es, el problema de los Estados «fallidos» no es tal problema.

Hoy día, en el ámbito del Derecho internacional actual, esta posibilidad ya no resulta factible habida cuenta que entran en juego varios principios fundamentales de nuestro ordenamiento que resultan de obligado cumplimiento, como son el principio de prohibición del uso de la fuerza y el principio de libre determinación de los pueblos. En consecuencia, ya no es posible la anexión territorial de un Estado fallido por la fuerza armada, de la misma manera que la decisión del futuro político del mismo recae exclusivamente en el propio Estado. Todo lo cual debe llevar a la prohibición de que otros Estados puedan usurpar el territorio afectado por esta situación. Por tanto, ahora el Estado «fallido» no desaparece sin más, sigue existiendo, aunque en la práctica no funcione, con los problemas que evidentemente ello puede conllevar, tal y como tendremos ocasión de comprobar más adelante.

También podríamos referir ciertas anécdotas relativas a sucesos del siglo XIX que ponen de manifiesto que la debilidad del Estado no es nueva. Como la narrada por John Lloyd Stephens con relación a su viaje a Guatemala en 1839 y 1840. Tras su llegada a ese país en 1839, manifestó, «In the midst of this confusion where is the government? I had travelled all over the country... Guatemala would fall; the moral effect would be felt all over the country... the flag of the Republic would once more wave triumphantly and out of chaos the government I was in search of would appear»²¹. En efecto, se habían producido revoluciones y contrarrevoluciones, los dos bandos en guerra estaban liderados por Rafael Carrera y Francisco Morazán, respectivamente, y resultaba difícil precisar quien representaba realmente al Gobierno.

²¹ Vid. STEPHEN, J.L., *Incidents of travel in Central America, Chiapas and Yucatan*, Harper & Brothers, New York, 1841, pp.52-53. En esta misma línea, también afirmó en otro de sus libros, refiriéndose a Guatemala que «it was difficult to say precisely who represented the government» (vid. STEPHEN, J.L., *Incidents of travel in Yucatan*, Mexico, Panorama editorial, 1988, p.26).

Mientras que, a principios del siglo XX, el «Estado fallido» por antonomasia era, a juicio de Chomsky²², Haití, lo que provocó la decisión del Presidente norteamericano Woodrow Wilson de invadir el país en 1915, con la intención de disolver la Asamblea Nacional.

Al margen de los precedentes históricos reseñados, y situándonos en la época contemporánea, también podemos referir situaciones de Estados «fallidos» en el período de la Guerra Fría, aunque aún no se utilizase esta terminología. Como apunta Fernández Ruiz-Gálvez²³, podemos citar los casos de *Líbano* durante la guerra civil que se inició a finales de los setenta y continuó a lo largo de la década de los ochenta; el conflicto de *Camboya* en el que desde 1970 y durante más de veinte años se enfrentaron las partes y al que puso fin el Acuerdo de París de 1991; *Afganistán* tras la intervención soviética de 1979; así como algunos otros casos de graves conflictos internos como los acaecidos en los años ochenta en *Angola*, *Mozambique* o *Etiopía*, a menudo acrecentados o incluso provocados por la intervención de las superpotencias o de alguno de sus aliados –tanto potencias regionales como Sudáfrica o Libia, como antiguas metrópolis como Francia–.

Pero no hay duda que, aunque los Estados «fallidos» no sean algo nuevo, lo cierto es que tanto la realidad a la que aluden, como el concepto en sí, han alcanzado en el presente un protagonismo absoluto que ha ido creciendo a raíz del fin de la Guerra Fría, hasta el punto de que su proliferación en las últimas décadas constituye uno de los rasgos más acusados del actual orden (desorden) mundial. Se ha llegado, incluso, a afirmar que se trata de un problema estructural del nuevo, incipiente, orden internacional²⁴.

En esta línea, se observa que estamos ante un fenómeno que afecta fundamentalmente, incluso casi exclusivamente, a Estados procedentes de la descolonización²⁵. Después de cinco décadas de políticas de diverso tipo, después de ayudar al nacimiento de un largo centenar de Estados a través del proceso de descolonización, nos topamos con decenas de Estados «fallidos», de hecho medio centenar de países postcoloniales se encuentran en una situación de mayor o menor debilidad institucional; en una combinación perversa de descomposición institucional, colapso económico, violación de derechos humanos, desintegración social y corrupción masiva²⁶.

– Unos están en guerra, como *Afganistán*. En este país, Schetter²⁷ observa la existencia de una «tribu globalizada» en el contexto de lo que él llama «Talibanis-

²² Vid. CHOMSKY, N., *Estados fallidos...* op.cit., p.180.

²³ Vid. FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, E., *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, Editorial Comares, Granada, 2009, p.2.

²⁴ Cf. ALCALDE CARDOZA, J., *Los Estados fallidos: La influencia del desarrollo*, CEDEP, Lima, 2004, p.16.

²⁵ En este sentido, observamos cómo es en África donde la problemática que encierra el fenómeno del Estado «fallido» ha encontrado su mayor manifestación. Para un análisis al respecto, véase el monográfico que le dedica *Studia Diplomatica*, vol.LXII, 2009.2.

²⁶ Cf. REMIRO BROTONS, A., *Civilizados, bárbaros y salvajes...* op.cit., pp.87–88.

²⁷ Vid. SCHETTER, C., «Talibanistan—der Anti—Staat», *Internationales Asienforum*, vol.38, n°3–4, pp.246–249, citado por BOEGE, V., BROWN, A., CLEMENTS, K., y NOLAN, A., *¿Qué es lo*

tán», caracterizado por ser un orden no estatal y anti-estatal, basado en estructuras locales tribales pero cada vez más entrelazado con redes regionales y globales.

– Otros están sumidos en el caos, debatiéndose en una guerra civil de dos frentes, como la que azota a *Yemen*, donde el gobierno combate en el norte ayudado por Arabia Saudí, contra una tribu chiíta separatista (Al-Houthi) con alianzas con Irán; mientras en el sur se extiende un territorio dominado por contrabandistas, narco-trafficantes y fanáticos religiosos. Esta situación de caos y anarquía ha favorecido la expansión de elementos extremistas. En este sentido, la creciente presencia de Al Qaeda es especialmente preocupante porque las tribus enemigas y el territorio escarpado hacen de él un país de difícil control. Yemen se estaría acercando cada vez más a caer bajo la categoría de Estado fallido, un territorio caótico que sirve de santuario para actividades del crimen organizado y el terrorismo. Actualmente es un Estado que está fallando, está sumido en el caos estatal cercano al desmoronamiento efectivo. Tiene severos problemas gubernamentales y no controla una parte de su territorio. De hecho, el gobierno de Sanaa sólo ejerce control efectivo en el seno de las ciudades, dejando las zonas montañosas sin autoridad alguna. A ello se unen los problemas económicos, pues las reservas de petróleo (que son el 80% de sus ingresos) se están agotando, y el país se está quedando sin agua.

– El sur de *Sudán* vive un conflicto enquistado donde la minoría cristiana y animista combate al régimen islámico fundamentalista de Jartum.

– En otros se producen matanzas sucesivas de hutus y tutsis, como en *Burundi* y *Rwanda*.

– La incursión rwandesa en la *República Democrática del Congo* no ha hecho más que provocar una violenta reacción de las milicias hutus de las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Rwanda (FDLR) contra la población civil, incluyendo más violaciones que las de 2008. Las milicias de Joseph Kony, el Ejército de Resistencia del Señor, han encontrado un nuevo santuario en el nordeste del país; en la primer mitad de 2009 habían matado a 1200 civiles y secuestrado a 1500 niños.

– Otros se encuentran en situación de frágil post-conflicto, como *Angola* o *Haití*, en este último caso, acrecentada por frecuentes catástrofes naturales, como el terremoto y posterior tifón de este mismo año, al que ha seguido un devastador brote de cólera

– Algunos han sido ocupados por fuerzas extranjeras; es el caso de *Costa de Marfil* o de *Sierra Leona*.

– Para otros el detonante es la perpetuación en el poder de sus dirigentes (Robert Mugabe y su partido, el *Zimbabwe African National Unity Patriotic Front*, llevan en el poder desde la independencia a principios de los ochenta), a través de la violencia, el fraude electoral y el abuso de los resortes del Estado, como *Zimbabwe*, antaño país próspero y hoy sumido en el caos. Si a esto se añade que la economía del país y la situación humanitaria se deterioran día a día, la situación se

«fallido»? ¿Los Estados del Sur, o la investigación y las políticas de Occidente? Un estudio sobre órdenes Políticos híbridos y los Estados emergentes, WP08/08, ICEI (<http://eprints.ucm.es/9678/2/WP08-08.pdf>).

convierte en una bomba de relojería que podría estallar en cualquier momento en forma de guerra civil para la que sólo falta un detonante.

– La *Liberia* creada por sociedades norteamericanas filantrópicas antiesclavistas, se desangra por el férreo control de los señores de la guerra.

– También *Camerún* está recibiendo la onda expansiva de la crisis, provocando revueltas, violencia e inestabilidad.

– De igual forma, *Pakistán* muestra un progresivo y preocupante declive hacia el caos. El avance de los talibanes hacia el Valle del Swat, que ha provocado casi dos millones de desplazados internos, resulta no poco inquietante en un país con armas nucleares.

– Incluso hay Estados nuevos e incipientes como *Timor Leste* que parecen no alcanzar su plena estabilidad.

Aunque, sin ninguna duda, quien presenta un peor panorama es *Somalia* con su lucha entre clanes y señores de la guerra; un contexto de caos absoluto que se reproduce desde hace casi dos décadas.

En la mayoría de estos supuestos, el Estado difícilmente podría ser operativo sin la presencia militar y la ayuda internacional.

En cualquier caso, lo cierto es que ha pasado de ser un problema ignorado, a estar en el centro de la política mundial. En esta línea, observamos que en la década de los noventa los Estados «fallidos» preocupaban desde el punto de vista humanitario por las graves violaciones de derechos humanos que en ellos tenían lugar y la situación interna que sufría su población. Sin embargo, la óptica ha cambiado y, sobre todo tras los atentados del 11-S, el tema ha dejado de ser de índole eminentemente humanitaria para transformarse en una cuestión de seguridad, pues se ha empezado a ver a los Estados «fallidos» como una amenaza a la paz internacional, ante la constatación creciente de que su particular situación interna los hacen objetivo ideal como reducto de terroristas, del tráfico ilícito de todo tipo (drogas, armas...), del tráfico de seres humanos, e incluso constituyen un claro peligro para la salud pública por su incapacidad para controlar enfermedades como el sida o epidemias mundiales como la gripe aviar.

No hay duda que el vacío de poder que se presenta en estos lugares propicia que se adueñen de él estructuras de poder privado –clanes, señores de la guerra–, auto impuestas por razón de su fuerza que, en la mayoría de los casos, serán por su propia naturaleza violentas y que fácilmente podrán, desde esa plataforma, exportar sus actividades –terrorismo, crimen organizado– fuera de sus difuminadas fronteras. Todo lo cual supone un fenómeno alarmante que mina la gobernanza mundial, y que puede contribuir enormemente a la inestabilidad regional con un innegable efecto «contagio». En este mismo sentido, el propio Secretario General de Naciones Unidas, Boutros-Ghali, apuntaba en su *Agenda para la Paz* de 1992 que el colapso de los Estados es susceptible de poner en peligro la paz y seguridad internacionales²⁸. A este respecto, el *Foreign Policy* señalaba en su primer Índice

²⁸ Vid. *Un programa para la paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, A/47/277-S/24111, 17 de junio de 1992, pa.28–30.

de Estados Fallidos de 2005 que, «durante la Guerra Fría, el fracaso de los Estados se juzgaba a través del prisma del conflicto entre las potencias y no solía considerarse un peligro en sí. En los 90, los Estados frágiles eran competencia de organizaciones humanitarias y activistas de los derechos humanos, aunque empezaron a llamar la atención de la única superpotencia, EE.UU., que encabezó intervenciones en Somalia, Haití, Bosnia y Kosovo. Sin embargo, para los llamados realistas en materia de política exterior, estos países y los problemas que suscitaban eran una mera distracción de los aspectos más serios de la geopolítica. Ahora da la impresión de que les importan a todo el mundo. Las peligrosas exportaciones de los Estados débiles –terroristas internacionales, capos del narcotráfico, arsenales de armas– son tema de interminables discusión y preocupación»²⁹.

Resulta así que la preocupación por la seguridad humana en el marco de los Estados «fallidos», que marcó como hemos apuntado la actuación respecto de los mismos en los noventa –Somalia, Ruanda, Sudán–, ha sido sustituida por la preocupación prevalente de la seguridad estratégica –Yemen, Afganistán–. De esta forma, nos encontramos que, de repente, el fenómeno del fracaso estatal ha empezado a formar parte de la agenda de seguridad nacional e internacional. Como en una especie de consenso tácito, se ha establecido la prioridad en la agenda de desarrollo respecto de los Estados «fallidos». Antes del 11-S se consideraba que el trabajo en estos Estados era ingrato y un despilfarro de recursos; sin embargo, a partir de 2001, éstos empiezan a aparecer en el marco de las acciones de estrategia de muchos Estados y Organizaciones Internacionales, quienes han comenzado a considerar con preocupación las consecuencias de las guerras civiles que aquejan a estos países del tercer mundo, la presencia en ellos de grupos terroristas, los desastres humanitarios, y más recientemente la proliferación de actos de piratería por sus nacionales y en sus aguas.

Cabe destacar como iniciativas más reseñables en este sentido, las siguientes. En 1994, EE.UU. creó en el interior de la CIA un centro de análisis, *State Failure Task Force*, conformado principalmente por académicos y reforzado por analistas de la Agencia, con el propósito de reflexionar sobre los factores de inseguridad que conducían al Estado fallido, desentrañar su causas y determinar plausibles respuestas ante él³⁰; posteriormente el tema fue incluido en su «Estrategia de Seguridad Nacional» desde 2002, incluso ha creado una agencia especializada, la USAID (*United States Agency for International Development*)³¹, y un comando especial en África, el AFRICOM (creado en 2008)³². Canadá ha incluido una sección especializada dentro de su Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional³³. Mientras que Reino Unido cuenta con un grupo de expertos en la materia dentro

²⁹ Vid. «Índice de Estados Fallidos», *Foreign Policy Edición española*, agosto–septiembre 2005.

³⁰ Este centro de análisis es el actual *Political Instability Task Force*, inserto en el *Center for Global Policy* de la George Mason University (cf. SEPÚLVEDA, I., «Estados fallidos: la quiebra del estado nacional y la desestabilización de la seguridad regional», en *Crisis somalí, piratería e intervención internacional*, IUGM, Madrid, 2009, pp.18–19).

³¹ Su trabajo puede consultarse en la siguiente dirección Web: <http://www.usaid.gov/espanol/>.

³² Véase <http://www.africom.mil/>.

³³ Véase <http://www.international.gc.ca/cip-pic/discussions/fragile/index.aspx?lang=eng>.

del Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (*UK Department for the International Development*)³⁴. Por otro lado, la Unión Europea ha incluido el problema de los llamados Estados «fallidos», del hundimiento de las instituciones estatales, dentro de la «Estrategia Europea de Seguridad» de 2003³⁵. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) también ha instituido un Grupo de Expertos sobre Estados frágiles (*Fragile States Group*)³⁶. Por su parte, Naciones Unidas ha incluido a los Estados frágiles como el principal punto a abordar en el *encuentro sobre los resultados del desarrollo del milenio* que tendrá lugar en 2015, pues, no en vano, estos Estados representan la mitad de los niños sin escuela y son testimonio de las tasas más elevadas de infección por VIH/sida y malaria. Y ha creado en 2005 en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la *Comisión de Consolidación de la Paz*³⁷; ésta se ha constituido

³⁴ El trabajo que realiza puede consultarse en: <http://consultation.dfid.gov.uk/maternalhealth2010/question-10-fragile-states-humanitarian-situations/>.

³⁵ El documento, de 12 de diciembre de 2003, lleva por título «Una Europa segura en un mundo mejor», y puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIES.pdf>.

³⁶ La OCDE es, sin duda, quien dedica mayores esfuerzos y dedicación al problema de la fragilidad de los Estados, con numerosas acciones y estudios al respecto que puede consultarse, entre otros, en los siguiente enlaces:

– http://www.oecd.org/departement/0,3355,fr_2649_33693550_1_1_1_1_1,00.html,

– http://www.oecd.org/departement/0,2688,en_2649_33693550_1_1_1_1_1,00.html.

A este respecto, en 2005, la OCDE aprobó *10 principios fundamentales para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad*, que son:

- Tomar el contexto como punto de partida.

– No hacer daño.

- Centrarse en la construcción del Estado como objetivo principal.

- Priorizar la prevención.

- Reconocer los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo.

- Promover la no discriminación como fundamento para las sociedades estables e inclusivas.

- Alinearse con las prioridades locales de forma diferente en contextos diferentes.

- Acuerdo sobre los mecanismos prácticos de coordinación entre los actores internacionales.

- Actuar rápido, pero permanecer comprometido lo suficiente para tener posibilidades de éxito.

– Evitar las bolsas de exclusión: los huérfanos de ayuda (*aid orphans*).

Algunos países miembros de la OCDE se han comprometido a experimentar estos principios en nueve Estados, calificados como «conejiillos de indias»: República Democrática del Congo, Guinea Bissau, Haití, Nepal, Somalia, Islas Salomón, Sudán, Yemen y Zimbabwe. Una tarea que comenzó en 2006; así Bélgica lo está haciendo con relación a la República Democrática del Congo.

³⁷ La Comisión de Consolidación de la Paz tiene como propósito principal: 1) Agrupar a todos los agentes interesados para reunir recursos, tales como los donantes e instituciones financieras internacionales, los gobiernos nacionales y los países que aportan contingentes; 2) canalizar recursos y 3) proponer estrategias integradas en materia de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos y, cuando proceda, poner de manifiesto cualesquiera deficiencias que amenacen con socavar la paz. En las resoluciones simultáneas por las que la Asamblea General y el Consejo de Seguridad establecieron la Comisión de Consolidación de la Paz también se dispone el establecimiento de un *Fondo para la Consolidación de la Paz* y una *Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz*, que en conjunto constituyen la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz.

Actualmente, se está examinando el trabajo desarrollado por la Comisión de Consolidación de la Paz para evaluar su progreso hasta la fecha y determinar su dirección futura. En una declaración en la presentación del examen de 2010, el Secretario General Ban Ki-moon dijo que en su corta exis-

como órgano subsidiario concurrente de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, con carácter intergubernamental y consultivo, y de formación variable según las circunstancias concretas de cada caso particular. Entre sus objetivos está el de centrar la atención en las tareas de reconstrucción y consolidación de las instituciones necesarias para la recuperación de los Estados después de los conflictos. En sus 4 años de actuación, el objetivo se ha situado en los siguientes países: Burundi, Comores, Costa de Marfil, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Liberia, Nepal, República Centroafricana y Sierra Leona. No podemos dejar de hacer notar que en esta lista de objetivos no aparecen los Estados «fallidos» que, en nuestra opinión, se encuentran en una situación más crítica, como es evidentemente Somalia, pero también Zimbabwe o la República Democrática del Congo; y que, incluso, aparecen algunos que ni siquiera tienen tal consideración, como es el caso de Comores. Lo cual pone de manifiesto, nuevamente, lo voluble e imprecisa que es esta figura.

2.2. EL PARADIGMA DE UN ESTADO «FALLIDO»: SOMALIA

Somalia es un caso único. Ningún otro Estado de los que se mencionan como posibles Estados «fallidos» o aparecen en las listas elaboradas al efecto, representa como éste la realidad a la que se quiere hacer referencia con esta expresión. En todos los Estados a los que nos hemos referido en el apartado anterior encontramos, en mayor o menor medida, alguno o algunos de los signos que conducen al debilitamiento, a la crisis, o la fragilidad del aparato estatal y que han llevado a hablar de ellos en términos de fracaso. Pero, sin lugar a dudas, nadie como Somalia aún todos los elementos, todos los rasgos que identifican el fallo de un Estado: un país en el que el gobierno no tiene el control real de su territorio, ni es considerado legítimo por parte importante de la población, no ofrece seguridad interna, ni servicios públicos especiales a sus ciudadanos, y no ostenta el monopolio del uso de la fuerza. Una situación que tras prolongarse durante casi dos décadas parece haberse convertido en *endémica*. Ello le convierte en el paradigma, en el arquetipo de un Estado «fallido». *Grosso modo* sus aspectos más relevantes, que sirven para situarnos en un mejor entendimiento de la realidad a la que se refiere la expresión Estado «fallido», son los que exponemos a continuación³⁸.

tencia, la Comisión ha demostrado su valor, pero mirando al futuro, los Estados Miembros deben considerar la forma de hacer su efecto más tangible a nivel de los países. Señaló que el examen debe considerar cómo se puede consolidar su contribución y aplicarla a otros países, reparar tanto las debilidades como los desafíos que surgieron y cómo puede intensificar la Comisión su colaboración y métodos de trabajo con los asociados sobre el terreno y en la sede. Véase toda la información al respecto en <http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/>.

³⁸ La trascendencia internacional y mediática que ha alcanzado el problema de la piratería en Somalia ha originado una abundante bibliografía sobre este Estado; estudios focalizados en el examen, tanto de la historia de la crisis somalí, como sobre la actividad pirata. Una profusa bibliografía que viene a unirse a la ya existente y que se generó en la década de los noventa cuando se inició su colapso estatal. En este sentido, para un estudio más detallado de estos veinte años de crisis véase por orden cronológico, entre otros: CHOPRA, J., «'Achilles' Heel in Somalia: Learning from a Conceptual

Situado en el llamado ‘Cuerno de África’, al este del continente, Somalia es un país con una población de unos 8,2 millones de habitantes³⁹. Sus casi 650.000 Km. cuadrados son, en su mayoría desérticos. Por tradición los somalíes son pastores nómadas de cabras, camellos y ganado; comparten la misma religión Islam sunnita y la lengua (somalí), conformando uno de los bloques de una sola etnia más grandes de África. Lo que siempre mantuvo unido históricamente a este país fue su complejo sistema de clanes y subclanes –el mismo que ahora es causa del caos–, dominado por cinco clanes familiares principales: los *Daarood* (sitos en Puntland), *Hawiye* (centro y sur del país, y mayoritario en Mogadiscio), *Dir* (al norte y en Djibouti), *Isaaq* (mayoritarios en Somaliland), y *Rahanweyn* (zonas agrícolas del centro y sur). De hecho, los clanes constituyen el primer grupo de poder en el país, fuertemente militarizados y con su propio sistema judicial. No obstante, los mecanismos internos que regulaban las relaciones entre los clanes comenzaron a destruirse con la llegada de los europeos. A lo largo de los siglos XIX y XX, británicos, franceses e italianos establecieron sedes en la región.

La Somalia actual surgió el 1 de julio de 1960 con la unión de los territorios del Protectorado de la Somaliland británica y la Somalia italiana. La entonces denominada Somaliland francesa conseguiría la independencia por separado, convirtiéndose en la actual Djibouti. Los primeros diez años de existencia se caracterizaron por los intentos por establecer una democracia multipartidista con un Estado fuerte y centralizado que estuviera por encima de las relaciones ‘clánicas’ a las que la población daba una mayor importancia política y social. La corrupción imperante en las esferas políticas y administrativas, la polarización política y la incapacidad

Failure», *Texas International Law Journal*, 1996, vol.31, pp.495–526; GROS, J.G., «Towards a taxonomy of failed states in the New World Order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti», *Third World Quarterly*, vol.17.3, 1996, pp.455–471; OSINBAJO, Y., «Legality in a Collapsed State: the Somali Experience», *ICLQ*, 1996, vol.45, pp.910–923; NANDA, V.P., MUTHER, Th.F.J. and ECKENT, A.E., «Tragedies in Somalia, Yugoslavia, Haiti, Rwanda and Liberia», *Denver Journal of International Law & Policy*, vol.26, 1997–1998, pp.827–870 (esp. pp.831–838); WALLACE-BRUCE, N.L., «Of Collapsed, Dysfunctional and Disoriented States: Challenges to International Law», *NILR*, 2000, pp.53–73; YUSUF, A.A., «Government Collapse and State Continuity: The Case of Somalia», *Italian Yearbook of International Law*, 2003, vol.13, pp.11–33; KOSKENMÄKI, R., «Legal Implications Resulting from State Failure in Light of the Case of Somalia», *Nordic Journal of International Law*, 2004, vol.73, pp.1–36; PHILIPP, Ch.E., «Somalia – A Very Special Case», *Max Planck Yearbook of the United Nations Law*, vol.9, 2005, pp.517–554; MENKHAUS, K., «Governance without Government in Somalia», *International Security*, 2006/07, vol.31.3, pp.74–106; ROYO ASPA, J.M., «Las sucesivas crisis de Somalia», *FRIDE*, septiembre de 2007; SAMUELS, K., «Constitution-building during the war on terror: the challenge of Somalia», *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, vol.40, 2008, pp.597–615; TANCREDI, A., «Di pirate e stati «falliti»: il Consiglio di Sicurezza autorizza il ricorso alla forza nelle acque territoriali della Somalia», *Rivista di diritto internazionale*, 2008.4, pp.937–967; *Crisis somalí, piratería e intervención internacional*, IUGM, Madrid, 2009, espec. pp. 31–62; JIMÉNEZ PIERNAS, C., «Los Estados fracasados y el Derecho Internacional: el caso de Somalia», *REDI*, 2010.1, vol.LXII, pp.17–59; SILVA, M., «Somalia, State Failure, Piracy, and the Challenge to International Law», *Virginia Journal of International Law*, vol.50, 2010.3, pp. 553–578.

³⁹ A ellos hay que unir más de dos millones de refugiados somalíes que han abandonado el país debido a la situación existente en el mismo.

de consensuar un sucesor tras el asesinato del Presidente Abdi Rashid Ali Sharmarke, condujeron al golpe militar Siad Barre en 1969⁴⁰. El gobierno de Barre se caracterizó por el establecimiento de una relación estratégica con la URSS, la nacionalización de parte de la economía, la invasión de la meseta de Ogaden en Etiopía, así como la tensión entre clanes (prohibió los clanes y promovió el socialismo por encima del tribalismo). Sumado a las hambrunas y sequías que asolaron intermitentemente el país, Siad Barre fue incapaz de gestionar el caos. En 1988, una coalición de grupos opositores se rebeló contra el poder dictatorial consiguiendo su derrocamiento en 1991. Esta situación dio paso a una nueva lucha dentro de la coalición por ocupar el poder la cual avocó a una guerra civil, que aún continúa, entre las milicias islámicas extremistas de *Al Shabaab* y *Hizbul Islam*. Estos dos grupos controlan actualmente el 80% del territorio, y se encuentran en una feroz lucha por el poder con el GFT, débil alianza formada por islamistas y respaldada por la ONU. Mogadiscio, la capital de la ciudad, es el punto cero de este país fracasado donde gobiernan terroristas y piratas.

Desde entonces Somalia no conoce la paz. La guerra ha causado casi medio millón de muertos y una masiva migración de más de dos millones de personas hacia campos de refugiados en Kenia y Yemen. Durante todo este tiempo, casi dos décadas, el país ha vivido constantes enfrentamientos y luchas internas entre clanes rivales, señores de la guerra y diferentes facciones militares, apoyados en ocasiones por diferentes países de la región –como Etiopía o Eritrea– e incluso por potencias extranjeras –como EEUU–. Pero no sólo eso, desde 1991 Somalia está sumida en el caos más absoluto. En 1992 sólo estaban en funcionamiento 15 de los 70 hospitales y clínicas existentes en el país. Los sistemas de agua y saneamiento en las ciudades dejaron de funcionar, creando serios problemas de salud. Prácticamente todas las escuelas del país estaban cerradas. No había suministro eléctrico. El gobierno local estaba colapsado, así como la policía y la justicia. No había bancos. Los cables eléctricos habían sido saboteados y desmantelados para quitar su aluminio y su cobre, mientras la maquinaria industrial había sido desmantelada y vendida como chatarra.

Ante este panorama, EEUU envió tropas en 1992 para asistir en la repartición de alimentos ayudando a socorrer a una población que pasaba por una hambruna terrible. Paralelamente, la ONU intervino para la formación de un gobierno en 1993 creando para ello el UNOSOM I, primero, y el UNOSOM II después; la primera operación de mantenimiento de la paz constituida sin consentimiento expreso del Estado, y con la más amplia gama funciones otorgada hasta entonces que incluían tanto *peace making*, *peace keeping*, *peace enforcement* y *peace building*. En 1995, unos y otros acabaron retirándose sin éxito alguno. De hecho, los norteamericanos retiraron sus soldados después que todo el mundo pudiera ver por televisión como milicianos somalíes arrastraban por las calles de Mogadiscio los cuerpos de varios marines muertos. En este corto lapso de tiempo, las fuerzas del UNOSOM se hicieron cargo del funcionamiento del país; a cambio recibieron coches bomba, emboscadas y atentados de todo tipo que se saldaron con la muerte de 140

⁴⁰ Cf. ROYO ASPA, J.M., «Las sucesivas crisis... *op.cit.*», p.2.

cascos azules. Este terrible panorama, unido al hecho de que el Congreso Unido de Somalia (CUS) se opuso frontalmente a la intervención, provocó la salida de la ayuda internacional.

Desde la retirada de las tropas de Naciones Unidas en 1995, el país no ha conseguido tener un gobierno central capaz de ejercer un control efectivo sobre todo el territorio. Las iniciativas de paz procedentes de la Comunidad Internacional se han sucedido. En esta línea se enmarcan el proceso de Sodere (Etiopía) en 1996, el proceso de El Cairo (Egipto) en 1997, el proceso de Bosaso (Somalia) en 1998, el proceso de Arta (Djibouti), 1999–2000, y el proceso de Reconciliación Nacional de Eldoret/Mbagathi (Kenia) 2002–2004; este último bajo los auspicios de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD). Pero ninguno ha alcanzado el éxito previsto. Hasta ahora, los *catorce intentos* por establecer un gobierno central, elegidos la mayoría de ellos en el exilio, tampoco han sido capaces de estructurar un proyecto político e institucional solvente –salvo el corto período de 2000–2001 en que gobernó la Unión de Cortes Islámicas ejerciendo de forma eficiente el gobierno en Somalia–, ni han ejercido un verdadero control más allá de ciertos barrios de Mogadiscio, ni han contado con el reconocimiento necesario por parte de la población. Apunta Royo Aspa⁴¹ que uno de los mayores problemas a este respecto, ha sido la estructura de la sociedad somalí, dividida en clanes enemistados entre sí por años de desconfianza heredada de la autocracia represiva de los tiempos de Siad Barre (que se apoyaba en unos u otros clanes para controlar el país), la injerencia e instrumentalización de determinados países (Etiopía, principalmente, pero también Eritrea, Egipto, Libia, Arabia Saudí y EEUU, entre otros), y el poder de los diversos señores de la guerra que han convertido la situación bélica y el desastre humanitario en su modo económico de vida. En esta línea, consideramos que la estrategia de establecer una autoridad estatal centralizada también ha fracasado porque la población no ha reconocido la legitimidad de ningún gobierno promovido desde la Comunidad Internacional.

En 2004 se declara el *Gobierno Federal de Transición (GFT)* como gobierno de *facto* del país, bajo la presidencia de Abdulahi Yusuf, con sede, primero en Nairobi (Kenia), después en Baidoa (Somalia) –inicialmente no pudo establecerse en Mogadiscio porque estaba en manos de los señores de la guerra–. El 28 de diciembre de 2006, tropas etíopes apoyando al GFT echaron a la Unión de Cortes Islámicas de Mogadiscio, asentándose entonces el Gobierno en la capital. En este contexto, la última iniciativa viene conformada por la instauración de un Gobierno de Unidad en enero de 2009, fruto del proceso de paz de Djibouti de 2008 impulsado por Naciones Unidas, que parece presentar tímidos indicios de mejora. En efecto, tras la retirada de las fuerzas etíopes en enero de 2009, de acuerdo con los compromisos claves contraídos en virtud del *Acuerdo de Djibouti* entre el GFT y la Alianza para la Nueva Liberación de Somalia (ARS, por su siglas en inglés), celebrado el 9 de junio de 2008⁴², Sharif Sheikh Ahmed, exmiembro de la Unión de Cortes

⁴¹ Vid. ROYO ASPA, J.M., «Las sucesivas crisis... *op.cit.*, p.4.

⁴² Vid el texto del acuerdo en <http://unpos.unmissions.org/Portals/UNPOS/Repository%20UNPOS/080818%20-%20Djibouti%20Agreement.pdf>.

Islámicas, fue elegido ese mismo mes de enero como nuevo presidente del GFT, y cuenta con la ayuda de las tropas de la Unión Africana que constituyen el AMISOM (Misión de la Unión Africana en Somalia, compuesta por unos 5000 soldados)⁴³. El nombramiento de Omar Abdirashid Sharmarke como primer ministro ha conseguido reestablecer el equilibrio de clanes, concretamente entre el clan *Darod* y el clan *Hawiye*, al que pertenece el nuevo presidente, garantizando el apoyo de la administración de Puntland al gobierno de transición. Sin embargo, el nuevo presidente ha sido rechazado por los líderes del ala de Asmara de la ARS, por Al-Shabaab, y por las administraciones islámicas de Baardheere (Gedo), Kismayo y Marka, todos los cuales han prometido seguir su lucha contra el GFT.

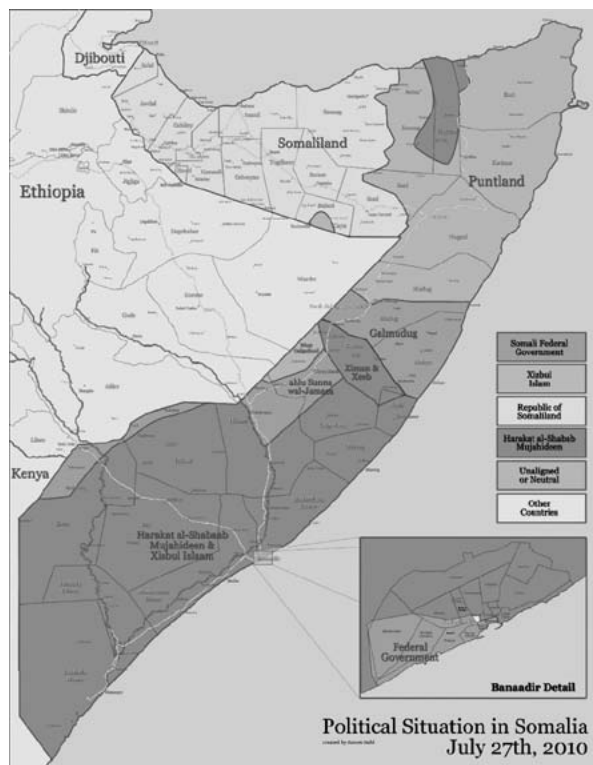
El 21 de junio de 2009 se firmó un acuerdo de cooperación entre el GFT y el grupo islámico *Sufi Ahlu Sunna Waljamaca* (ASWJ). Posteriormente, en febrero de 2010, ASWJ firmó un pacto para la unificación militar y para compartir el poder con el GFT⁴⁴. No obstante, los otros grupos insurgentes islámicos se han negado a unirse al GFT como parte de una administración global. Circunstancia que ha provocado que el clima de tensión y la inestabilidad sigan siendo una constante en Somalia, y que ésta carezca aún de un poder estatal central que controle la totalidad del territorio. Pues el GFT realmente controla poco más que la capital, Mogadiscio. El centro y sur del país están controlados por Al-Shabaab y sus aliados.

De forma paralela, la ausencia durante este tiempo de un gobierno eficaz, ha facilitado el surgimiento de dos iniciativas de autogobierno, dos enclaves al norte del país, con diferentes aspiraciones: Somaliland y Puntland. Éste se conforma con un gobierno autónomo dentro de Somalia; en cambio, Somaliland se ha autoproclamado Estado independiente, aunque no ha sido reconocido por ningún Estado u organismo internacional. La situación en ambos es, no obstante, radicalmente distinta. Somaliland se ha dotado de un ejército y de fuerzas de seguridad propias capaces de controlar el territorio bajo su jurisdicción; la población está organizada, ha dejado las armas y la violencia, y se ha llegado a un acuerdo para facilitar la democracia y una sociedad estable y funcional. En Puntland, en cambio, los poderes públicos presentan un alto grado de criminalización y de corrupción por parte de redes de comercio ilegal y piratería. La aparición de entidades autónomas y territorios irredentos se ha visto agravada con las tensiones en el Wadi Yuba o la región de los Rahanwein.

Algunos líderes de la Unión de Cortes Islámicas constituyeron la Alianza para la Nueva Liberación de Somalia (ARS). En 2008, la ARS se dividió sobre el proceso de paz de Djibouti; un grupo, liderado por el jeque Sharif Sheikh Ahmed (la ARS basada en Djibouti), participó en las conversaciones de paz con el GFT; el otro grupo, liderado por el jeque Hassan Dahir Aueys (la ARS basada en Asmara), rechazó el proceso de Djibouti.

⁴³ Dicha Misión fue decidida por la Unión Africana el 19 de enero de 2007. El 21 de febrero de 2007, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizó por unanimidad el establecimiento de dicha misión de paz, con el objetivo de ayudar a estabilizar el país, además de respaldar el diálogo y la reconciliación nacional (Resolución 1744).

⁴⁴ A la vista de este acuerdo, el 16 de marzo de 2010, el representante de Naciones Unidas para Somalia, Ahmedou Ould-Abdallah, declaró que se mostraba firmemente convencido de que Somalia está a punto de pasar de la categoría de Estado fallido a la de Estado frágil, y de que el viejo muro levantado contra la estabilidad en Somalia se está viniendo abajo poco a poco (publicado por la página de Internet de información sobre temas somalíes <http://www.mareeg.com/>).



En este mapa⁴⁵ puede comprobarse cuál es la situación actual en Somalia, con las diferentes áreas de control.

El resultado de esta ausencia de un gobierno central efectivo es que no existen ministerios, ni regulación aduanera, ni sistema de pasaportes. No hay poder legislativo que dicte leyes, ni justicia independiente. Tampoco hay policía que controle todo el territorio, sino tan sólo algunos barrios de Mogadiscio. Apenas hay infraestructuras ni industrias, y las pocas infraestructuras que quedan son privadas y están lejos del alcance de la mayoría de la población. No hay sistema impositivo, nadie paga impuestos, al menos, al Estado. Casi no existen colegios, lo que se traduce en que el índice de alfabetización de Somalia está en el 13%; sólo un 15% de los niños de 4 a 12 años van al colegio. Tampoco hay hospitales públicos; el cólera es endémico y las infecciones respiratorias y la malaria son los principales causantes de la elevada mortandad infantil; la falta de agua potable, comida e higiene motiva que la diarrea sea una constante. Como resultado de todo ello, la esperanza de vida se sitúa en los 47 años. Somalia es uno de los países más pobres del mundo, y con el Índice de Producto Interior Bruto más bajo. La tasa de desempleo es elevada. El

⁴⁵ El mapa se localiza en http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Somalia_map_states_regions_districts.png.

crecimiento económico es cero. El desastre humano es inminente, la escalada de violencia, la persistente sequía y los altos precios de los alimentos se han unido para agudizar aún más la crítica situación de la población somalí. Todo lo cual contribuye a su estatus de Estado «fallido».

El gran interrogante que surge ante este anárquico panorama es quién controla el país para evitar que éste se caiga a pedazos. Éste es, sin duda, el ‘quid’ de la cuestión. El vacío dejado por el Estado ha sido suplido por los señores de la guerra (*warlords*), auténticos dueños del país que han llevado a la feudalización del país. Y ahí, ante la ausencia de cualquier tipo de orden legal, no existe alternativa, o se paga el canon de seguridad, o negocio y negociantes desaparecen. Estos señores de la guerra han convertido Somalia en un avispero de terroristas que utilizaron su territorio para preparar los atentados contra las embajadas estadounidenses de Kenia y Tanzania de 1998, el atentado suicida contra un hotel propiedad israelí en Kenia en 2002, o el reciente atentado de julio de 2010 en Kampala (Uganda) que se saldó con 73 muertos. Precisamente, uno de los mayores temores que recaen sobre Somalia es que se convierta, como Yemen, en reducto de Al-Qaeda⁴⁶. A partir de estos señores de la guerra ha surgido una variante, los señores del dinero (*moneylords*) que brindan a la población servicios que el gobierno no puede ofrecer, como son alimentos, servicios de salud, escuelas, energía eléctrica, e incluso correo. Todo a un alto precio. Asimismo, las milicias islámicas ofrecen 150 dólares mensuales a quienes se enrolen en sus filas, oferta muy tentadora para la mayoría de las personas, considerando que prácticamente no existen empleos formales y que actividades como la pesca o el pastoreo generan 2 ó 3 dólares diarios.

En suma, una inadecuada estructura de gobierno, una falta de autoridad central efectiva, una ausencia total de infraestructuras físicas y económicas, unos inexistentes servicios públicos, son factores, entre otros, que han llevado a Somalia a su condición de Estado «fallido».

2.3. HACIA UNA DEFINICIÓN DE ESTADO «FALLIDO»

Como ya señalábamos, el término Estado «fallido» no está claro, es amplio, ambiguo e impreciso. Para empezar, no tiene significado jurídico, además, se observa cómo es utilizado indistintamente para indicar realidades que no son exactamente idénticas, de igual forma que encontramos una gran variedad semántica de etiquetas para referirse a esta particular situación. Por ello, intentaremos acotarlo partiendo de la especial casuística existente al respecto y a la que ya nos hemos referido con anterioridad.

⁴⁶ Un reciente informe del *Centro de lucha contra el terrorismo* de West Point, basado en documentos incautados a Al-Qaeda, ha revelado que la organización de Bin Laden lo pasó bastante mal cuando intentó usar Somalia como base de operaciones, y ello por las mismas razones por las que las misiones de paz de los noventa fueron incapaces de operar en el país: infraestructuras pésimas, excesiva violencia, carencia de servicios básicos. En suma, Somalia es demasiado desastrosa incluso para Al-Qaeda.

Como apuntábamos, la expresión Estado «fallido» fue introducida por Steven R. Ratner y Gerald B. Helman⁴⁷ para quienes, la misma, se refiere a aquellos que no están en condiciones de ejercer el monopolio legítimo de la violencia y, por tanto, de proveer a sus ciudadanos de los beneficios del Estado, por lo que necesitan ser ayudados desde el exterior. Al mismo tiempo, estos autores distinguían, dentro de la categoría general, tres grados o situaciones posibles: 1. Estados fallidos (*failed States*), cuyas estructuras gubernamentales habrían sido sobrepasadas por las circunstancias –Somalia, Liberia, Camboya–; 2. Estados en declive o en proceso de descomposición (*failing States*) cuyo colapso no es inminente, pero puede ocurrir en pocos años –Etiopía, Sudán, Zaire–; y Estados recientemente independientes cuya viabilidad es difícil de valorar –los surgidos de la disolución de la antigua Yugoslavia–.

De forma similar, la USAID utiliza el término Estado «frágil» para referirse a una amplia gama de Estados *en vías del fracaso, fallidos y en proceso de recuperación*. Además distingue entre los Estados «frágiles» que son vulnerables y aquellos que ya están inmersos en una crisis. Para la USAID la *vulnerabilidad* se refiere a aquellos Estados sin voluntad o sin capacidad de proveer seguridad y servicios básicos de forma adecuada a la mayoría de su población, y donde la legitimidad de su gobierno queda en tela de juicio. Mientras que Estados *en crisis* son aquellos donde el Gobierno central no ejerce el control efectivo sobre su propio territorio o no está dispuesto o es incapaz de asegurar la provisión de servicios vitales a una parte significativa del mismo, donde la legitimidad es débil o inexistente, y donde el conflicto violento es una realidad o existe un gran riesgo de que pueda estallar⁴⁸. La Oficina del Geógrafo del Departamento de Estado de EEUU (2005) opta por el término Estados «fallidos» y los define como Estados en los que las instituciones nacionales están ausentes, son corruptas o no funcionan.

Por su parte, Jean Germain Gros⁴⁹ examina tres escenarios posibles: en un primer escenario estarían aquellos Estados en los que existen muchos centros territoriales del poder; en un segundo escenario estarían aquellos en los que aún existiendo una autoridad central, ésta no alcanza a todo el territorio, es decir, existen ‘zonas liberadas’; y por último, Estados en el sentido weberiano, en los que hay grupos o segmentos de población que se comportan de modo ajeno al sentir de la mayoría de ésta. Combinando estos tres criterios, Gros identifica cinco posibles tipos de Estados «fallidos»: 1. Estados anárquicos (*anarchic States*), en los que no existe ningún poder político centralizado –Somalia–; 2. Estados fantasma (*phantom States*) en los que existe una autoridad pero sólo limitada a la capital del Estado y unos kilómetros alrededor –Zaire–; 3. Estados anémicos o débiles (*anaemic States*) en los que sus escasos recursos se han utilizado para financiar la guerra contra grupos secesionistas; 4. Estados apresados o capturados (*captured States*) que responden a la apropiación del aparato del Estado por uno de los grupos étnicos que forman

⁴⁷ Vid. RATNER, St. R. and HELMAN, G.B., «Saving Failed States... *op.cit.*

⁴⁸ Vid. USAID, *Fragile States Strategy*, US Agency for International Development PD–ACA–999, Washington, 2005.

⁴⁹ Vid. GROS, J.G., «Towards a taxonomy of failed states in the New World order... *op.cit.*

su población y que impiden a las demás etnias el acceso al poder de forma pacífica –Rwanda, Burundi–; 5. Estados abortados (*aborted States*) en los que el monopolio de la violencia nunca ha sido ejercido por un único centro del poder –Sudán–.

El concepto de Estado «colapsado» (*collapsed States*) fue introducido posteriormente por W. Zartman⁵⁰ en 1995, y retomado, años después, por R. Rotberg⁵¹. Este último sostiene que los Estados existen para proporcionar una serie de bienes políticos a sus ciudadanos, y el desempeño de esto es lo que distingue a los Estados fuertes de los débiles, y a éstos de los fallidos y colapsados. En este sentido, Rotberg partiendo de esta idea de debilidad diferencia cuatro fases o situaciones posibles. Así, mientras los Estados *fuertes* son los que tienen un buen desempeño en todos los bienes, los Estados *débiles* (*weak*) satisfacen expectativas en algunas áreas pero cumplen mal en otras. Cuanto peor sea el desempeño de los Estados débiles, más débiles se volverán y esa debilidad tenderá a convertirse en fracaso; de ahí la subcategoría de la debilidad que se denomina *en vías de fracasar o de fallar* (*failing*). Si este proceso de deterioro no se detiene, los Estados pueden convertirse en Estados *fallidos* (*failed*) caracterizados por altos niveles de violencia interna y duradera, instituciones defectuosas, infraestructuras deterioradas, corrupción, deficiencias graves en los servicios públicos y pérdida de legitimidad del Estado. Una versión extrema y poco común del Estado fallido o fracasado sería el Estado *colapsado* (*collapsed*), que presenta un vacío de autoridad. A su juicio, el Estado se convierte en una mera expresión geográfica; Somalia sería la muestra actual de Estado colapsado. En todo caso, estas situaciones no son estáticas, sino dinámicas y se puede evolucionar, bien a la recuperación, bien al empeoramiento, al colapso. Así, Líbano, Nigeria y Takijistán han conseguido salir de la situación para convertirse en Estados débiles o en vías de fracasar; mientras Líbano ha pasado del colapso o ser un Estado en funcionamiento, y a volver nuevamente a la debilidad.

Frente a esta distinción entre Estados «fallidos» y «colapsados», en la que esta última categoría ocuparía un peldaño superior al de fallido, nos encontramos que una amplia doctrina utiliza ambos términos como intercambiables, y supondrían en ambos casos la referencia a la situación más grave de colapso estatal, donde las instituciones básicas del gobierno han dejado de existir. Es el caso, entre otros de Mutharika o de Wallace–Bruce⁵².

En ocasiones encontramos el término *Estado «fracasado»* como sinónimo de Estado «fallido». En esta línea, el profesor Oriol Casanovas establece que «la no-

⁵⁰ Vid. ZARTMAN, W., «Introduction: Posing the Problem of State Collapse» en ZARTMAN, W. (ed.), *Collapsed States: the Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, London, 1995.

⁵¹ Vid. ROTBERG, R., «The Failure and Collapse of Nations–States: Breakdown, Prevention and Repair», en ROTBERG, R. (ed.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2004, pp.2–12.

⁵² Cf. entre otros, MUTHARIKA, A.P., «Some Thoughts on Rebuilding African State Capability», *Washington University Law Quarterly*, vol.76, 1998, pp.281–285; WALLACE–BRUCE, N.L., «Of collapsed, dysfunctional and disoriented States: Challenges to International Law», *NILR*, 2000, pp.53–73; o el propio ZARTMAN, anteriormente citado.

ción de Estados fracasados hace referencia a situaciones en las que el ejército y la policía no ejercen una de las funciones esenciales del Estado que es el mantenimiento del orden y la protección de la seguridad de los ciudadanos mediante el monopolio de la violencia o poder de coerción. En los Estados fracasados la violencia es ejercida por distintos grupos que hacen uso de ella sin limitaciones en enfrentamientos de extraordinaria violencia. El elemento que generalmente se considera constitutivo del Estado, que es la existencia de una organización política, se encuentra ausente en los Estados fracasados»⁵³.

Para Daniel Thürer⁵⁴, en cambio, el término Estado «*desestructurado*» es más correcto que el de fallido o fracasado, por considerar que éste resulta demasiado amplio e impreciso. Su aproximación al concepto de Estado *desestructurado* se articula en torno a tres factores: político, histórico y sociológico; el político, esto es, la desaparición de la ley y el orden; el histórico, fundamentado en el fin de la Guerra Fría, la herencia colonial y la falta de un proceso de construcción nacional; y el sociológico, que se traduce en la quiebra del modelo weberiano de Estado. En esta misma línea, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)⁵⁵ aborda la cuestión del Estado «fallido» desde la óptica de la *desestructuración* de los conflictos armados. Para el CICR el Estado *desintegrado* surge cuando en la concepción clásica del Estado que recoge la Convención de Montevideo de 1933, éste pierde su tercer elemento constitutivo: el gobierno, que pasa a ser apropiado por una variedad de actores en lucha entre sí. Aunque el Estado no desaparece físicamente, ha perdido su capacidad para desempeñar las funciones normales de Gobierno.

Frente a estas denominaciones, más o menos comunes, encontramos que otros han optado por fórmulas más asépticas que no cuentan con el componente marcadamente peyorativo del término Estado «fallido», o de sus sinónimos «colapsado», «fracasado» o «desestructurado». Así J. Rawls⁵⁶ los designa como «*sociedades menos favorecidas*» (*burdened societies*), sociedades afectadas o lastradas por condiciones desfavorables. Las caracteriza como sociedades cuyas circunstancias históricas, sociales y económicas les dificultan o imposibilitan alcanzar un régimen bien ordenado, liberal o jerárquico. De igual modo, el Banco Mundial⁵⁷ ha sido el

⁵³ Vid. CASANOVAS Y LA ROSA, O., «Los Estados fracasados», en GARCÍA, C., y RODRIGO, A.J. (eds.), *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Tecnos, Madrid, 2008, p.84. En el mismo sentido, JIMÉNEZ PIERNAS, C. «Los Estados fracasados y el Derecho internacional... *op.cit.*

⁵⁴ A su juicio, el Estado agresivo, arbitrario, tiránico y totalitario debería igualmente ser considerado como fracasado, por ello rechaza esta denominación. Vid. THÜRER, D., «El 'Estado *desestructurado*' y el derecho internacional», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 836, 31-12-1999, pp.731-760.

⁵⁵ Vid. CICR, *Los conflictos armados relacionados con la desintegración de las estructuras del Estado*, Documento preparatorio del CICR para la primera reunión periódica sobre el derecho internacional humanitario, Ginebra, 19-23 de enero de 1998 (disponible en <http://www.cicr.org/>, 18-11-2007).

⁵⁶ Vid. RAWLS, J., *El derecho de gentes*, Paidós, Barcelona, 2001, p.15.

⁵⁷ Vid. Grupo de evaluación independiente del Banco Mundial, *Engaging with Fragile States*, Washington, 2006. Frágil es también el apelativo por el que ha optado la OCDE, con su Grupo de Estados Frágiles, al que ya nos hemos referido.

paladín del término «*Países de Bajos Ingresos en Dificultades*» (*Low Income Countries Under Stress– LICUS*), países con políticas, instituciones y gobiernos débiles. En esta línea, su director, Robert Zoelick, propone la denominación de *Estados en situaciones de fragilidad o inmersos en situaciones frágiles*. Para él, la fragilidad es una especie de brebaje compuesto por: un gobierno ineficaz, pobreza y conflicto⁵⁸.

A la vista de la profusa taxonomía que encontramos alrededor de la figura de los Estados «fallidos», y de las definiciones que se manejan al respecto, es posible, a nuestro parecer, llegar a una serie de conclusiones. En primer lugar, los términos «fallido», «fracasado», «desintegrado» y «colapsado» pueden ser considerados como sinónimos y, por tanto, intercambiables. No así, otras expresiones como las de «débiles», «frágiles», «en proceso de fallar», «en situación de fragilidad», o «en crisis». Estas últimas denotan un grado o, incluso, grados inferiores de colapso o fracaso estatal. En este sentido, pues, creemos que es fundamental establecer *categorías*. Aplicar la etiqueta de Estado «fallido» a todo Estado que, en un momento dado, tenga problemas de estabilidad, ya sea política o económica, de penuria, de salubridad, o cualquier otra de orden interno, no sólo nos parece que lleva a la imprecisión por la generalización del término, sino que consideramos que puede ser una temeridad. Debemos optar, por tanto, por una definición restrictiva de Estado «fallido», y no amplia como se viene utilizando de forma habitual.

A este respecto, el término *Estado «fallido» (failed)* y sus sinónimos deben reservarse para el grado más extremo de fracaso estatal, sólo debería aplicarse a los casos más graves, los más excepcionales; a aquellas *raras situaciones en las que las instituciones que están obligadas a mantener la ley y el orden y a proteger a los ciudadanos y proveerles de servicios básicos dejan de actuar, desaparecen y, en su lugar, el control, la autoridad es ejercida por entidades privadas –clanes, tribus, señores de la guerra–; una situación, por lo demás, que no es temporal sino duradera*. Un Estado «fallido» es, por tanto, aquel caracterizado por el colapso total de sus instituciones, absoluto y prolongado en el tiempo, es decir, donde el *elemento constitutivo del Estado de la organización política y social ha desaparecido plenamente*. Hoy por hoy el único Estado que responde a este modelo, esto es, el único Estado «fallido» que existe es Somalia. En esta línea, aquellos Estados que sufren un colapso institucional parcial y temporal, y que además pueden padecer violencia o simplemente ser propensos a ella, deberían situarse en una categoría inferior, cual puede ser la de *Estados en vías de fallar (failing)*; si este proceso de deterioro no se detiene sino que, por el contrario aumenta, los Estados en vías de fallar pueden convertirse en fallidos. En esta categoría podríamos situar, por ejemplo, a Zimbabwe, Afganistán, República Democrática del Congo, Etiopía o Sudán. En cambio, aquellos Estados en los que las instituciones estatales operan, pero son débiles y se ven sobrepasadas, en ocasiones, por fuerzas ajenas a las institucionales podrían calificarse como *Estados frágiles, débiles o en situación de fragilidad (fragile or*

⁵⁸ Vid. ZOELICK, R., *Estados frágiles: Garantizar el desarrollo*, Banco Mundial, 12 de septiembre de 2008 (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:21900131~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:1074568,00.html>).

weak) –aquí el abanico sería mucho mayor, y cabría mencionar a Yemen, Haití, Pakistán, República Centroafricana o Timor Leste, entre otros muchos–.

Por tanto, a nuestro juicio, Estado «fallido» no es tanto un concepto, como una situación.

En esta línea, se pueden establecer unos *rasgos* que identificarían una situación de Estado «fallido». Así lo hace el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, caracterizando a estos Estados por los siguientes rasgos: «la desarticulación de las instituciones estatales, especialmente de la policía y el poder judicial, con la consiguiente paralización de la capacidad de gobernar, el desmoronamiento de la ley y el orden público y la aparición del bandolerismo y de un caos generalizado. No sólo quedan suspendidas las funciones del gobierno, sino que se destruyen o saquean sus bienes y los funcionarios con experiencia son asesinados o tienen que abandonar el país»⁵⁹. Para D. Thürer⁶⁰, en cambio, son dos los fenómenos que caracterizan a estos Estados: por un lado, el colapso del núcleo del Gobierno, esto es, el monopolio del poder; y, por otro, el salvajismo y la intensidad de la violencia empleada.

En nuestra opinión, la caracterización de un Estado como «fallido» procede de la necesaria confluencia de *cuatro elementos básicos*:

1. La ruptura de la ley y el orden producido cuando las instituciones estatales pierden el monopolio del uso legítimo de la fuerza y se tornan incapaces de proteger a sus ciudadanos (o, peor aún, son utilizadas para oprimirlos o atemorizarlos).

2. La escasa o nula capacidad para responder a las necesidades de sus ciudadanos, proveer servicios públicos básicos y asegurar las condiciones mínimas de bienestar y de funcionamiento de la actividad económica normal.

3. La ausencia de entidad creíble que represente al Estado *ad intra* frente a sus ciudadanos, *ad extra* más allá de sus fronteras.

4. Como consecuencia de lo anterior o, precisamente, causa de ello, asentamiento de grupos armados, cárteles, mafias, milicias, señores de la guerra que son quienes realmente ostentan el monopolio del uso de la fuerza y actúan, en general, en sustitución del Estado.

Resultando, pues, evidente que la mera existencia de un conflicto armado interno no es razón suficiente para catalogar a un Estado como «fallido»; de igual forma que tampoco lo es una puntual situación crítica motivada, entre otros detonantes, por una catástrofe natural –terremoto, tsunami– huracán...–, o un umbral de pobreza extrema.

Llegados a este punto quizá cabría preguntarse, para concluir este intento de definición, acerca de los *factores o causas* que conducen a la desintegración del Estado, ya sea a su colapso total, ya sea a su fragilidad o su riesgo de fallar. Si bien es cierto que la etiqueta de Estado «fallido» parece indicar la exclusiva responsabilidad del propio Estado en el que se ha roto el gobierno –el Estado, su pueblo y

⁵⁹ Vid. Suplemento de «Un programa de paz». Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas, A/50/60-S/1995/1, 3 de enero de 1995, pa.13.

⁶⁰ Vid. THÜRER, D., «El 'Estado desestructurado'... *op.cit.*, p.4.

sus líderes han fallado—, tal aproximación nos parece excesivamente simplista. A nuestro parecer, no sólo entran en juego agentes endógenos —es evidente—, sino que también hay que considerar la influencia de ciertos elementos exógenos al propio Estado. Son factores *endógenos*, entre otros, la guerra civil, la corrupción de los dirigentes, el autoritarismo, la pérdida de legitimidad popular, la penuria o la pobreza. A éstos se unen, igualmente factores *exógenos*, como son las instituciones financieras internacionales y las corporaciones multinacionales que afectan a la viabilidad de la economía y la infraestructura gubernamental, fruto del impacto de la globalización, o incluso el propio cambio climático. Con relación a estos últimos, la profesora Pozo Serrano⁶¹ trae a colación el Informe del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, «Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África»⁶², al entender que al analizar las causas de los conflictos se apuntan algunos de los factores que pueden contribuir al proceso de desintegración de los Estado; una opinión que compartimos. Dichos factores que indudablemente coadyuvan a esta situación serían los siguientes:

— En primer lugar hay que referirse al pasado colonial de muchos de esos países o a sus dificultades para constituirse como Estados independientes. Con carácter general, los regímenes coloniales erosionaron los modelos sociales y económicos tradicionales sin que llegaran a nacer y consolidarse otras formas que permitieran que el nuevo Estado estuviera dotado de una identidad real.

— La herencia de las fronteras coloniales supuso un serio obstáculo para la integridad territorial y para la construcción de la unidad nacional de los nuevos Estados. No se puede ignorar que el marco jurídico e institucional colonial que heredaban algunos nuevos Estados se había diseñado para explotar divisiones locales y no para superarlas.

— En el ámbito económico el legado colonial fue origen de políticas al servicio de los intereses de las antiguas metrópolis y nocivas para el desarrollo local. En estas circunstancias en los Estados multiétnicos se tiende a politizar la pertenencia a un grupo étnico, y las minorías desfavorecidas, a menudo oprimidas, que no controlan el poder pueden considerar que el control del gobierno es el único medio para garantizar su supervivencia.

— El enfrentamiento ideológico entre Este y Oeste durante la Guerra Fría es otro factor coadyuvante en el proceso. Porque las Grandes Potencias favorecían la existencia de regímenes aliados que mantenían la cohesión interna del Estado mediante la fuerza; por otro lado, porque en no pocas ocasiones éstas fomentaron divisiones internas y apoyaron a cada uno de los bandos enfrentados. Con el fin de la Guerra Fría el apoyo externo cesó y muchos de estos regímenes fueron incapaces de mantener su poder político sin ayuda. Desaparecida la única base de cohesión, el conflicto entre los diferentes grupos, clanes o etnias era difícil de evitar.

⁶¹ Vid. POZO SERRANO, P., «Estados fallidos, Derecho Internacional humanitario y seguridad internacional», en RAMON CHORNET, C. (coord.), *Los retos humanitarios del siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp.175–177.

⁶² UN Doc.A/52/871–S/1998/318, de 13 de abril de 1998.

– La lucha entre bloques ha dado paso a intereses económicos, relacionados con las riquezas del país. Tiene lugar una privatización del Estado e, incluso una criminalización pues las facciones enfrentadas controlan alguna de las regiones ricas en recursos naturales que son explotados en beneficio propio para financiar su bando, o participan en actividades ilegales como cultivo o tráfico de drogas y armas; Liberia, Angola y Sierra Leona, son un buen ejemplo de ello.

En un sentido similar se pronuncia igualmente D. Thürer⁶³, para quien los «Estados desestructurados» del momento son fundamentalmente Estados del Tercer Mundo que han sido afectados por tres factores geopolíticos: el fin de la guerra fría, el legado de los regímenes coloniales, y los procesos de modernización que, aunque fomentaban la movilidad social y geográfica, no estaban contrarrestados por procesos de construcción de nación capaces de colocar al Estado sobre unos cimientos firmes.

2.4. ¿Y QUIEN CALIFICA A UN ESTADO COMO «FALLIDO»?

Llegados a este punto, habida cuenta la manifiesta imprecisión del término Estado «fallido», y los riesgos que el mismo conlleva a efectos de justificar una posible intervención, cabría hacer una última consideración, cuál es a quien corresponde calificar a un Estado como «fallido», e, incluso, una más subsiguiente ¿con qué finalidad?

Ciertamente, si desde el punto de vista del ordenamiento jurídico internacional la figura de Estado «fallido» no es una categoría jurídica reconocida como tal, es obvio que, desde esa misma perspectiva, *strictu sensu* nadie posee ese poder de calificación. Pero es evidente que dicha calificación se produce; la pregunta es ¿por parte de quien? Sobre este particular, nuevamente debemos fijarnos en el ámbito de la ciencia política, pues es allí donde vamos a encontrar la respuesta a este interrogante. En este sentido, si echamos un vistazo al panorama *político-internacional*, comprobamos que existen diversas iniciativas cuyo objetivo es definir el fracaso de los Estados por medio de listas de países que se perciben como «fallidos», «débiles» o «en dificultades». Tal es el caso del Fondo para la Paz («Fund for Peace»), «Foreign Policy», Banco Mundial («World Bank»), Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, o de la OCDE. Además, actualmente, circulan varias listas entre las agencias de donantes, los Ministerios de AAEE, y las unidades de planificación estratégica de los Ministerios de Defensa.

En este contexto, según a quien o dónde se consulte existirían entre unos 20 ó 60 Estados considerados como «fallidos», «débiles», «frágiles» o «en crisis» (las denominaciones también varían entre ellos). Así, el Banco Mundial cree que son 27 los LICUS⁶⁴. Para el Departamento Británico de Desarrollo Internacional son

⁶³ Vid. THÜRER, D., «El 'Estado desestructurado'... *op.cit.*, p.3.

⁶⁴ El LICUS distingue tres niveles: grave, central y marginal. Para formar parte de la lista de LICUS, la renta per cápita del país ha de situarse por debajo del umbral de préstamos blandos del Banco (*International Development Association, IDA*). El rendimiento en el CPIA (*Evaluación Institucional y de Políticas por Países*) ha de ser de 3.0 ó inferior, tanto en la calificación global, como en la clasificación

46. Mientras que la OCDE sitúa a 43 como Estados frágiles⁶⁵. Aunque, sin duda, la lista más difundida y de mayor impacto es la que desde el año 2005 publica la Revista *Foreign Policy* en colaboración con el centro de estudios *Fund for Peace*. Desde entonces, este *Think-Tank* americano publica anualmente su particular ranking de Estados «fallidos». El Índice de este año 2010 (publicado en el mes de julio) se basa en 90.000 fuentes de información públicas para analizar 177 países y evaluarlos con arreglo a 12 parámetros de descomposición del Estado. El comportamiento de un país en relación con esta batería de indicadores nos dice hasta qué punto es estable o inestable. Estos 12 indicadores que sirven de referente para elaborar la lista se aglutinan en tres esferas: la social, la económica y la política⁶⁶, y son los siguientes:

1. presión demográfica creciente
2. movimientos masivos de refugiados y desplazados internos
3. descontento general grupal y búsqueda de venganza
4. huida crónica y constante—éxodo de población
5. desarrollo desigual entre grupos
6. crisis económica aguda o grave
7. criminalización y deslegitimación del Estado
8. deterioro progresivo de los servicios públicos
9. violación extendida de los derechos humanos
10. aparato de seguridad que supone un ‘Estado dentro del Estado’
11. ascenso—prominencia de élites ‘faccionalizadas—sectorizadas’
12. intervención de otros Estados y factores externos.

De estos 177 Estados, los primeros 37 son los que se hallan en peor situación, en situación de «alerta», siendo los diez que encabezan la lista los más críticos. Los siguientes 92 (del puesto 38 al 129 del ranking) están «en peligro». Los 35 subsiguientes (del 130 al 164) se consideran «moderados»; mientras que los 13 últimos son «sustentables». La lista de Estados «fallidos» de 2010 es la siguiente —el ranking marca su posición, y el total indica la puntuación resultante de la media de los doce parámetros anteriormente indicados—⁶⁷:

CPIA sobre gestión del sector público e instituciones; aunque países de renta baja sin datos CPIA han quedado también incluidos. En la lista aparecen, entre otros, Afganistán, Angola, Haití, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Timor Leste, Zimbabwe o Sierra Leona.

⁶⁵ La lista actualizada, que encabeza Afganistán, seguido de Etiopía, Irak, Sudán, Uganda y Haití, puede consultarse en el Informe Anual de 2010 sobre la ayuda a Estados frágiles, disponible en http://www.oecd.org/document/13/0,3343,en_2649_33693550_45789965_1_1_1_1,00.html.

⁶⁶ En el ámbito *social* se miden las tendencias demográficas, el movimiento de refugiados, el revanchismo de ciertos grupos y la recurrencia del conflicto o enfrentamiento; en el terreno *económico*, los índices enfatizan el desarrollo desigual y el declive/estancamiento; en lo *político* destacan la criminalidad y la pérdida de legitimidad de las autoridades, el deterioro progresivo de los servicios públicos, las violaciones de los derechos humanos, el aparato de seguridad del Estado y su uso, el auge de ciertas élites/facciones y la intervención de otros Estados o actores externos.

⁶⁷ La lista de Estados «fallidos» de 2010, con la información relativa a su mecanismo de elaboración, y la puntuación obtenida por cada Estado en cada uno de los doce parámetros de referencia, así como las listas anteriores, puede consultarse en: http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=452&Itemid=900.

Ranking	Estado	Total	Ranking	Estado	Total
1	Somalia	114.3	90	Jordania	77.0
2	Chad	113.3	90	Marruecos	77.0
3	Sudan	111.8	92	Perú	76.9
4	Zimbabwe	110.2	93	República Dominicana	76.8
5	Rep. Democrática Congo	109.9	93	Benin	76.8
6	Afghanistan	109.3	95	Vietnam	76.6
7	Irak	107.3	96	México	76.1
8	Rep. Centrafricana	106.4	97	Santo Tomé	75.8
9	Guinea	105.0	98	Gabón	75.3
10	Pakistán	102.5	99	Senegal	74.6
11	Haití	101.6	100	Namibia	74.5
12	Costa Marfil	101.2	101	Armenia	74.1
13	Kenia	100.7	102	Guyana	73.0
14	Nigeria	100.2	103	Macedonia	72.7
15	Yemen	100.0	103	Kazajistán	72.7
16	Burma	99.4	105	Surinam	72.5
17	Etiopia	98.8	106	Paraguay	72.1
18	Timor Leste	98.2	107	Samoa	71.1
19	Corea del Norte	97.8	108	Micronesia	70.6
19	Níger	97.8	109	Ucrania	69.5
21	Uganda	97.5	110	Malasia	69.2
22	Guinea-Bissau	97.2	111	Libia	69.1
23	Burundi	96.7	112	Belice	68.1
24	Bangla Desh	96.1	113	Botswana	68.6
25	Sri Lanka	95.7	114	Chipre	68.0
26	Nepal	95.4	115	Seychelles	67.9
26	Camerún	95.4	115	Sudáfrica	67.9
28	Malawi	93.6	117	Brunei Darussalam	67.6
28	Sierra Leone	93.6	118	Túnez	67.5
30	Eritrea	93.3	119	Brasil	67.4
31	Rep. del Congo	92.5	119	Jamaica	67.4
32	Irán	92.2	121	Albania	67.1
33	Liberia	91.7	121	Ghana	67.1
34	Líbano	90.9	123	Granada	67.0
35	Burkina Faso	90.7	124	Trinidad y Tobago	66.1
36	Uzbekistán	90.5	125	Kuwait	61.5
37	Georgia	90.4	126	Bulgaria	61.2
38	Tayikistán	89.2	127	Antigua y Barbuda	60.9
39	Mauritania	89.1	128	Rumania	60.2
40	Laos	88.7	129	Mongolia	60.1
40	Rwanda	88.7	130	Panamá	59.3
40	Camboya	88.7	131	Croacia	59.0
43	Islas Salomón	88.6	132	Bahamas	58.9
44	Guinea Ecuatorial	88.5	133	Bahrein	58.8
45	Kyrgyzstan	88.4	134	Montenegro	57.3

Ranking	Estado	Total	Ranking	Estado	Total
46	Colombia	88.2	135	Barbados	55.4
47	Togo	88.1	135	Letonia	55.4
48	Siria	87.9	137	Emiratos Árabes Unidos	52.4
49	Egipto	87.6	138	Costa Rica	52.0
50	Bhutan	87.3	139	Qatar	51.8
51	Filipinas	87.1	140	Estonia	50.7
52	Comores	85.1	141	Hungría	50.1
53	Bolivia	84.9	142	Polonia	49.0
54	Israel/West Bank	84.6	143	Eslovaquia	48.8
55	Azerbaijón	84.4	144	Omán	48.7
56	Zambia	83.9	145	Malta	48.2
56	Papua Nueva-Guinea	83.9	146	Lituania	47.8
58	Moldavia	83.8	147	Grecia	45.9
59	Angola	83.7	148	Argentina	45.8
60	Bosnia-Herzegovina	83.5	149	Italia	45.7
61	Indonesia	83.1	150	Mauricio	44.4
62	China	83.0	151	España	43.5
63	Swazilandia	82.8	152	Republica Checa	41.5
64	Madagascar	82.6	153	Corea del Sur	41.3
65	Turkmenistán	82.5	153	Uruguay	41.3
65	Nicaragua	82.5	155	Chile	38.0
67	Lesotho	82.2	156	Eslovenia	36.0
68	Djibouti	81.9	157	Alemania	35.4
69	Ecuador	81.7	158	Estados Unidos	35.3
69	Mozambique	81.7	159	Francia	34.9
71	Argelia	81.3	160	Singapur	34.8
72	Tanzania	81.2	161	Reino Unido	33.9
72	Guatemala	81.2	162	Portugal	33.1
74	Fidji	80.5	163	Bélgica	32.0
75	Gambia	80.2	164	Japón	31.3
76	Honduras	80.0	165	Islandia	29.8
77	Cuba	79.4	165	Canadá	27.9
78	Malí	79.3	166	Países Bajos	27.9
79	India	79.2	168	Luxemburgo	27.3
80	Rusia	79.0	168	Australia	27.3
81	Tailandia	78.8	170	Austria	27.2
82	Belarus	78.7	171	Nueva Zelanda	23.9
82	Venezuela	78.7	172	Dinamarca	22.9
84	Maldivas	78.3	173	Irlanda	22.4
85	El Salvador	78.1	174	Suiza	21.8
86	Serbia/Kosovo	77.8	175	Suecia	20.9
87	Arabia Saudí	77.5	176	Finlandia	19.3
88	Cabo Verde	77.2	177	Noruega	18.7
89	Turquía	77.1			

Atendiendo a estos datos, comprobamos que Asia y África copan esta dramática clasificación ocupando los sesenta puestos de mayor riesgo; siendo más de la mitad de ellos africanos, incluidos los cinco primeros. Vemos, igualmente, que Somalia encabeza la lista, algo que viene siendo habitual desde hace tres años. El «top-veinte» de las listas de Estados «fallidos» del *Foreign Policy* de estos seis años (2005–2010) es el que exponemos a continuación; entre paréntesis aparece la diferencia de posición con relación al año anterior, según haya escalado (+) o descendido (–) puesto, o bien esté en la misma posición (0)⁶⁸.

2010

- | | |
|-----------------------------------|--------------------------|
| 1. Somalia (0) | 11. Haití (+1) |
| 2. Chad (+2) | 12. Costa de Marfil (–1) |
| 3. Sudán (0) | 13. Kenia (+1) |
| 4. Zimbabwe (–2) | 14. Nigeria (+1) |
| 5. Rep. Democrática del Congo (0) | 15. Yemen (+4) |
| 6. Afganistán (+1) | 16. Birmania (–3) |
| 7. Irak (–1) | 17. Etiopía (–1) |
| 8. República Centroafricana (0) | 18. Timor Leste (+2) |
| 9. Guinea (0) | 19. Corea del Norte (–2) |
| 10. Pakistán (0) | 19. Níger (+4) |

2009

- | | |
|------------------------------------|--------------------------|
| 1. Somalia (0) | 11. Costa de Marfil (–3) |
| 2. Zimbabwe (+1) | 12. Haití (+2) |
| 3. Sudán (–1) | 13. Birmania(0) |
| 4. Chad (0) | 14. Kenia (+12) |
| 5. Rep. Democrática del Congo (+1) | 15. Nigeria (+3) |
| 6. Irak (–1) | 16. Etiopía (0) |
| 7. Afganistán (0) | 17. Corea del Norte (–2) |
| 8. República Centroafricana (+2) | 18. Yemen (+3) |
| 9. Guinea (+2) | 19. Bangla Desh (–7) |
| 10. Pakistán (–1) | 20. Timor Leste (+5) |

2008

- | | |
|------------------------------------|--------------------------|
| 1. Somalia (+2) | 11. Guinea (–2) |
| 2. Sudán (–1) | 12. Bangla Desh (+4) |
| 3. Zimbabwe (+1) | 12. Birmania (+2) |
| 4. Chad (+1) | 14. Haití (–3) |
| 5. Irak (–3) | 15. Corea del Norte (–2) |
| 6. Rep. Democrática del Congo (+1) | 16. Etiopía (+2) |
| 7. Afganistán (+1) | 16. Uganda (–1) |
| 8. Costa de Marfil (–2) | 18. Líbano (+10) |
| 9. Pakistán (+3) | 18. Nigeria (–1) |
| 10. República Centroafricana (0) | 20. Sri Lanka (+5) |

⁶⁸ Cf. *Ibidem*.

2007

- | | |
|------------------------------------|-------------------------------|
| 1. Sudán (0) | 11. Haití (-3) |
| 2. Irak (+2) | 12. Pakistán (-3) |
| 3. Somalia (+4) | 13. Corea del Norte (+1) |
| 4. Zimbabwe (+1) | 14. Birmania (+4) |
| 5. Chad (+1) | 15. Uganda (+6) |
| 6. Costa de Marfil (-3) | 16. Bangla Desh (+3) |
| 7. Rep. Democrática del Congo (-5) | 17. Nigeria (+5) |
| 8. Afganistán (+2) | 18. Etiopía (+8) |
| 9. Guinea (+2) | 19. Burundi (-4) |
| 10. República Centroafricana (+3) | 20. Timor Leste (no aparecía) |

2006

- | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 1. Sudán (+2) | 11. Guinea (+5) |
| 2. Rep. Democrática del Congo (0) | 12. Liberia (-3) |
| 3. Costa de Marfil (-2) | 13. República Centroafricana (+7) |
| 4. Irak (0) | 14. Corea del Norte (-1) |
| 5. Zimbabwe (+10) | 15. Burundi (+3) |
| 6. Chad (+1) | 16. Yemen (-8) |
| 7. Somalia (-2) | 17. Sierra Leona (-11) |
| 8. Haití (+2) | 18. Birmania (+5) |
| 9. Pakistán (+25) | 19. Bangla Desh (-2) |
| 10. Afganistán (+1) | 20. Nepal (+15) |

2005

- | | |
|-------------------------------|------------------------------|
| 1. Costa de Marfil | 11. Afganistán |
| 2. Rep. Democrática del Congo | 12. Ruanda |
| 3. Sudán | 13. Corea del Norte |
| 4. Irak | 14. Colombia |
| 5. Somalia | 15. Zimbabwe |
| 6. Sierra Leona | 16. Guinea |
| 7. Chad | 17. Bangla Desh |
| 8. Yemen | 18. Burundi |
| 9. Liberia | 19. República Dominicana |
| 10. Haití | 20. República Centroafricana |

A pesar de su difusión y referencia, estas listas no están exentas de polémica. Una polémica, en no pocos casos más que justificada, pues no dejan de ser cuando menos reseñables ciertos puestos, como por ejemplo, el número 10 de Pakistán, cerrando el top-ten de los más críticos; o el de Corea del Norte (19) que está entre los veinte en situación de alerta; o los de Irán (32) y Georgia (37), Estado satélite de la Unión Europea, que aparecen en la zona peligrosa; o que regímenes altamente estables como Colombia (46) o Bolivia (53) puedan ostentar la lacra de ser Estados fallidos; o que en la lista de 2005 aparezca entre los veinte primeros República Dominicana. De igual forma, resulta igualmente destacable que la situación de colapso económico parece ser que, curiosamente, no incide en absoluto en esta calificación, como lo demuestran el puesto 147 de Grecia, y más aún el 173 de Irlanda (más estable que Alemania, Francia, Reino Unido y EEUU). Estos datos, y

los indicadores que se aplican ponen de manifiesto que la inclusión de los Estados en la misma y el puesto que ocupan tienen un alto grado de volatilidad e incierta fiabilidad, lo que viene a corroborar la afirmación que ya hicimos de que el término Estado «fallido» se utiliza con excesiva generalidad y cierta banalidad. Pues es más que evidente que, en rigor conceptual, no puede calificarse de igual manera a Somalia (1), que a Pakistán (10), o Corea del Norte (19), contando todos ellos con el mismo apelativo, y englobados en la zona «de alerta».

En este sentido, son múltiples y variados los *riesgos* y *peligros* que tienen este tipo de listas. En primer lugar, formular el fracaso o la fragilidad de un Estado es algo necesariamente subjetivo, dado el carácter controvertido de conceptos tales como gobierno, estabilidad o efectividad institucional. Además, con la aparición de áreas sin gobierno que suponen una amenaza para la seguridad –sobre todo la occidental–, la definición de fragilidad estatal sirve más para legitimar el intervencionismo, que para prevenir o poner fin al sufrimiento. En segundo lugar, una comparación estadística entre Estados que quiera ser objetiva presenta graves limitaciones porque ni explica el camino seguido por los Estados que han colapsado, ni aporta alternativas para que los donantes lleven a cabo intervenciones inteligentes. En tercer lugar, saber dónde están los Estados con problemas y saber dónde poner el dinero son dos cosas distintas –basta con echar un vistazo al Índice de Respuesta Humanitaria que publica anualmente la Fundación DARA Internacional⁶⁹–; los donantes suelen prometer mucho más de lo que luego desembolsan. A este respecto, se ha acuñado el término «huérfanos de ayuda» y «niños mimados», en el sentido, de que ciertos Estados parecen focalizar siempre la ayuda, mientras que otros parecen quedar siempre excluidos de la misma⁷⁰; así, de los 43 Estados calificados como «frágiles» por la OCDE en 2008, 6 de ellos recibieron el 51% de la ayuda: Afganistán, Etiopía, Irak, Gaza, Sudán y Uganda, los cuales representan el 23% de la población total de los Estados «frágiles». Por último, hay que tener presente que lo que es bueno para uno puede no ser deseable para otro.

⁶⁹ DARA es una ONG cuyo objetivo es mejorar la calidad y el impacto de las intervenciones humanitarias. Con este fin, cada año publica su Índice de Respuesta Humanitaria (HRI) que examina la ayuda humanitaria que prestan los Estados. El último índice, presentado en Bruselas el 7 de diciembre de 2010 durante las Jornadas Europeas sobre Desarrollo organizadas por la Comisión Europea y la presidencia belga de la UE, pone de manifiesto la cada vez mayor politización de la ayuda humanitaria. El mapa de acción está compuesto por 14 crisis humanitarias (Afganistán, República Centroafricana, Colombia, República Democrática del Congo, Haití, Indonesia, los territorios palestinos, Pakistán, Filipinas, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Yemen y Zimbabwe); en diez de ellas primaron los intereses políticos. De los 22 gobiernos examinados, Dinamarca, Irlanda y Nueva Zelanda lideran el ranking al priorizar las necesidades de las personas en zonas de crisis. España, en cambio, ocupa el puesto 17.

⁷⁰ En esta línea, podemos tomar el ejemplo de España. Si nos atenemos a los indicadores de prioridad en la cooperación española del año 2007 vemos que, por ejemplo, no aparece Somalia, ni Chad, ni Sudán, ni Zimbabwe, que son los Estados en situación más crítica. De hecho, de los 10 primeros de la lista del *Foreign Policy* sólo aparece República Democrática del Congo. En cambio, aparecen Estados como Marruecos o República Dominicana que no presentan ningún problema de estabilidad; de hecho ocupan los puestos 90 y 93 de la referida lista (Cf. FRIDE, *Foro ayuda oficial al desarrollo*, Documento de base).

Pero no todo son críticas. A pesar de la polémica generada por estas listas sus resultados son útiles a efectos comparativos, aunque no tanto conceptuales. En esta línea, la virtualidad de este tipo de listas es meramente instrumental, pues identifica los focos donde es necesaria la ayuda. Sin duda, el aspecto más *positivo* es, por tanto, que ayudan a los donantes, los activistas en seguridad y cooperantes a organizar sus actividades, estrategias y planes futuros. Es además una herramienta útil para dirigir la atención de la opinión pública y de los diseñadores de las políticas, hacia el sufrimiento humano que origina el fracaso de los Estados. En este sentido, sería conveniente traer a colación algunos datos representativos. *Save the Children* ha calculado que de los 115 millones de niños en edad escolar que existen en el mundo y no van a la escuela, al menos 43 millones viven en Estados calificados como «frágiles», esto, 1 de cada 3. Por su parte, un estudio del Departamento Británico de Desarrollo Internacional calcula que los Estados «frágiles» son el hogar del 16% de la población mundial, del 35% de los pobres del mundo, del 44% de los casos de mortalidad materna, del 46% de los niños no escolarizados, y de un 51% de los niños que mueren antes de cumplir los cinco años.

Es, pues, evidente que para cumplir los marcados objetivos del desarrollo del milenio, es necesario abordar el problema de los Estados «fallidos», de los Estados «en vías de fallar», y de los Estados «frágiles» o «en situación de fragilidad». Con esta finalidad, resulta operativo este tipo de «encasillamientos», pues es necesario saber dónde se debe actuar. Cualquier otra intencionalidad que busque justificar una intervención en aquellos Estados que aparecen en estas listas, debe ser rechazada.

3. Las repercusiones en el ordenamiento jurídico internacional de la condición de estado «fallido»

Tal y como hemos advertido en las páginas iniciales de este trabajo, la figura de los Estados «fallidos» y, más concretamente, sus consecuencias en la esfera internacional, han venido siendo objeto de análisis por parte de la doctrina desde hace años; si bien observamos que todos estos estudios se han centrado casi de manera exclusiva en tres ámbitos o problemas muy concretos. Por un lado, se ha abordado este fenómeno desde la óptica de la *seguridad*, considerando a los Estados «fallidos» como una amenaza a la paz y seguridad internacionales, en la medida en que el hecho de que el Estado deje de funcionar tiene tal potencial desestabilizador que supone, no sólo una amenaza para sí mismo, sino para toda la Comunidad internacional en su conjunto y, especialmente, para sus países vecinos. En esta línea, el tema ha cobrado un renovado interés ante la creciente oleada de actos de piratería por parte de nacionales somalíes y frente a las costas de Somalia⁷¹. Por otro lado, una buena parte de los trabajos se centran en el análisis de la

⁷¹ Además de los trabajos ya citados en la nota 38, pueden consultarse RATNER, St. R. and HELMAN, G.B., «Saving Failed States... *op.cit.*»; CHOMSKY, N., *Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia... op.cit.*; GEISS, R., «Failed States – Legal Aspects and Security Implications», *German Yearbook of International Law*, vol.47, 2004, pp.457–501; FERNÁNDEZ RUIZ

especial problemática que los Estados «fallidos» plantean en el marco de los *derechos humanos* y del *derecho humanitario*, habida cuenta que en la mayoría de los supuestos, dentro de estos Estados se producen violaciones masivas y graves de los derechos humanos de la población que allí habita. Asimismo, la situación de grave conflicto interno que afecta a muchos de ellos pone de manifiesto la violencia y las atrocidades que se cometen, en un contexto donde los principios básicos de derecho humanitario tienen difícil aplicación⁷². Al hilo de las dos consideraciones anteriores, algunos estudios han llegado incluso a abordar la cuestión relativa a la posible *reconstrucción del Estado* «fallido», proponiendo fórmulas que van desde la instauración de una especie de nuevo ‘protectorado’ internacional, a la posibilidad de situar el territorio bajo ‘administración internacional’ –similar a la establecida en su día en Timor Leste, o en Kosovo–, pasando por una reactivación del Consejo de Administración Fiduciaria de Naciones Unidas, dotándole de nuevas competencias en este marco centradas en la tutela de los Estados «fallidos»⁷³.

Pero al margen de tan importantes cuestiones, la condición de Estado «fallido» conlleva serias repercusiones jurídicas en el contexto del Derecho internacional que han pasado casi desapercibidas para la doctrina, y que tienen que ver con la imposibilidad que afecta a éste de actuar como sujeto pleno de derecho y desarrollar las competencias que le atribuye el ordenamiento jurídico internacional. Estas ‘otras’ implicaciones jurídicas que supone la existencia de un Estado «fallido», hasta ahora apenas advertidas, son las que abordaremos a continuación.

3.1. EL PROBLEMA DE SU ‘ESTATALIDAD’

Es comúnmente admitido que la existencia de un Estado en Derecho internacional está supeditada a la confluencia de tres elementos constitutivos, a saber, territorio, población y gobierno u organización política. En esta línea, por gobierno ha de entenderse la existencia de una organización política capaz de establecer y mantener el orden interno y apta para participar en las relaciones internacionales de forma independiente; se impone así la exigencia de que, sea cual sea su forma, el sistema permita la realización de las actividades propias del Estado, *ad intra* y

GÁLVEZ, E., *¿Estados fallidos o Estados en crisis...* *op.cit.*; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I., «Piratas contemporáneos y abogados internacionales... *op.cit.*», SALINAS ACELGA, S., «La represión de la piratería en Somalia. Respuestas desde el Derecho internacional y español», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, marzo 2010, pp.46–55; TREVES, T., «Piracy, Law of the Sea, and Use of the Force: Developments off the Coast of Somalia», *EJIL*, vol.20.2, 2009, pp.399–414.

⁷² Véase, por ejemplo, THÜRER, D., «El ‘Estado desestructurado... *op.cit.*»; POZO SERRANO, P., «Estados fallidos, Derecho internacional. Humanitario... *op.cit.*»; FERNÁNDEZ RUIZ GÁLVEZ, E., *¿Estados fallidos o Estados en crisis...* *op.cit.*

⁷³ Véase, entre otros, GORDON, R., «Saving Failed States: Sometimes A Neocolonialist Notion», *Am. U.J. Int’l L. & Pol’y*, vol.12, 1997, pp.903–974; LIM, D., «United Nations Governance of Failed States: Proposing the Foundations of a Comprehensive Framework», *Monash University Law Review*, 2006, vol.32, pp.296–334; JACKSON, R.H., «Los Estados fallidos y tutela internacional», *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, n°10, febrero de 2008, pp.1–31; SAUL, M., «From Haiti to Somalia: The Assistance Model and the Paradox of State Reconstruction in International Law», *International Community Law Review*, vol.11, 2009, pp.119–148.

ad extra. Éste es, y así lo entendió la Corte Internacional de Justicia en el dictamen del *Sahara Occidental*, el elemento definidor por excelencia del Estado como sujeto de Derecho Internacional⁷⁴. Si retomamos el concepto estricto de Estado «fallido» anteriormente formulado, esto es, aquel Estado caracterizado por el colapso total de sus instituciones, absoluto y prolongado en el tiempo, es decir, aquellas situaciones en las que los órganos estatales que están obligados a mantener la ley y el orden y a proteger a los ciudadanos y proveerles de servicios básicos dejan de actuar, desaparecen y, en su lugar, la autoridad es ejercida por entidades privadas —clanes, tribus, señores de la guerra—, observamos que realmente lo que estamos planteando es que un Estado «fallido» es aquél en el que ha desaparecido uno de los elementos constitutivos del Estado, *la organización política y social*. Ante esta situación, la pregunta es inminente: habida cuenta que mientras no existan los tres elementos, no existe el Estado, ¿qué ocurre si desaparece alguno de ellos? Más concretamente, aplicado al caso de los Estados «fallidos», habida cuenta que *strictu sensu* éstos se caracterizan por la desaparición de uno de los elementos constitutivos, como ya hemos señalado, ¿desaparece el Estado? ¿Pierde su estatalidad?

A este respecto señalaba F. Despagnet⁷⁵, que los Estados nacen, crecen desaparecen y mueren como los individuos, lo que varía es que su existencia es indefinida lo que genera la sensación de su inmortalidad. La desaparición de un Estado resulta de la pérdida de uno de sus elementos esenciales de su constitución. De esta forma, las causas de extinción de los Estados son tres principales:

1. La muerte de todos los individuos que componen el Estado.
2. La pérdida del territorio y la dispersión de los miembros del Estado; produciéndose el desplazamiento de toda la población a un nuevo territorio. Esto entraña la modificación de un elemento orgánico del Estado y la sustitución del antiguo Estado por uno nuevo.
3. La extinción de todo gobierno por el hecho de una anarquía continua que hace imposibles las relaciones internacionales, ninguna autoridad tiene legitimidad suficiente para representar al conjunto de la colectividad de los habitantes del Estado. Ahora bien, es necesario que la anarquía sea completa, que no haya gobierno posible; no es suficiente que el gobierno sea inestable, revolucionario, o que el desorden sea muy amplio en el país. En este sentido, esta situación fue la vivida en Polonia en 1772 lo que llevó a su extinción, como ya hemos indicado. Mientras que el régimen revolucionario francés de finales del XVIII, claramente no se encuadraba en este supuesto (aunque lo pretendieran Inglaterra, Prusia y Rusia).

En un sentido parecido, el *Institut de Droit International (IDI)* al analizar la cuestión del «Reconocimiento de Estados y de Gobiernos» en su sesión de Bruselas de 1936, declara en el artículo 5 de su Resolución⁷⁶:

⁷⁴ Cf. REMIRO BROTONS, A., RIQUELME CORTADO, R., ORIHUELA CALATAYUD, E., DÍEZ HOCHLEITNER, J., y PÉREZ PRAT, L., *Derecho internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p.101.

⁷⁵ Vid. DESPAGNET, F., *Cours de Droit International Public*, Paris, 1910, pp.111–112.

⁷⁶ Vid. *Annuaire de l'IDI*, vol.2, 1936, p.301.

«Le reconnaissance *de iure* est irrévocable; elle ne cesse ses effets qu'en cas de disparition définitive de l'un des éléments essentiels dont la réunion se trouvait constatée au moment de la reconnaissance».

Al margen de valoraciones clásicas, situados en la época contemporánea, el profesor A. Remiro Brotóns⁷⁷ ha afirmado que sólo mediando una pérdida absoluta e irremediable de sus elementos constitutivos cabría considerar que el Estado desaparece. De no ser así, el Estado continúa con un territorio y una población acrecidos o menguados y/o un gobierno diferente.

A la vista de estas afirmaciones ¿cabría entender que la situación de un Estado «fallido», caracterizada por el colapso institucional total y la pérdida prolongada del elemento del gobierno y organización política, encaja en las hipótesis apuntadas y, por tanto, debería suponer la desaparición del Estado? Parece evidente que sí se ajustaría al supuesto planteado por Despagnet. Ahora bien, no queda tan claro con relación a la Resolución del IDI, pues en este caso la clave de este texto es, sin duda, el apelativo «pérdida definitiva», que fue introducido por Fernand de Visscher para evitar que esta Resolución se aplicara a Estados víctimas de problemas pasajeros o temporales. ¿Cómo determinar si la desaparición es o no definitiva? ¿Puede entenderse que el colapso institucional que afecta a un Estado «fallido» es definitivo? Es claro y evidente, que una interrupción temporal de la efectividad del gobierno, ya sea por una guerra civil, ya sea como resultado de una ocupación beligerante, o por otra causa, no supone una pérdida de la estatalidad, pero ¿cómo discernir lo que es temporal y lo que es definitivo? ¿Cuánto tiene que durar la desaparición de un elemento para que se considere definitiva, 1 año, 5, 10, 20, más de 20?

En la misma línea, no quedaría tampoco clara la aplicabilidad del supuesto a la hipótesis planteada por el profesor Remiro, pues ¿cuándo la pérdida es absoluta e irremediable? ¿Veinte años de ausencia de gobierno efectivo, como el caso de Somalia son una pérdida definitiva? ¿Son una pérdida absoluta e irremediable? ¿Cabría pensar que con 14 intentos fallidos por reestablecer este elemento que falta, la pérdida es ya absoluta e irremediable o no? En todo caso, ¿quién decide si la pérdida es definitiva, absoluta e irremediable? Evidentemente, muchos interrogantes sin una clara respuesta.

Lo cierto, es que este tipo de planteamientos no dejan de ser meras hipótesis de trabajo, pues es evidente, como señala Marek, que «customary international law does not supply any definitive criterion for determining when a State ceases to exist. Obviously enough no conventional solution of the problem has ever been undertaken. Nor are any pronouncements on the subject to be found in international judicial decisions»⁷⁸. En un sentido análogo, el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros-Ghali, ha señalado cómo la Carta de Naciones Unidas prevé la admisión a la comunidad internacional de un país que consigue los atributos de la

⁷⁷ Vid. REMIRO BROTONS, A., RIQUELME CORTADO, R., ORIHUELA CALATAYUD, E., DÍEZ HOCHLEITNER, J., y PÉREZ PRAT, L., *Derecho internacional... op.cit.*, p.103.

⁷⁸ Vid. MAREK, *The Identity and Continuity of Status in International Law*, Genève, 1968, p.7.

soberanía estatal, por ejemplo, a través de la independencia o descolonización. Sin embargo, no tiene previsto mecanismo alguno a través del cual la comunidad internacional pueda responder cuando un Estado soberano pierde uno de los atributos de la estatalidad, tal como el Gobierno⁷⁹.

Y si nos atenemos al supuesto concreto analizado de los Estados «fallidos», comprobamos cómo tanto la sociedad como el Derecho internacional actual manifiestan una viva reticencia a establecer la desaparición de un Estado aún en el caso en que es evidente la situación de inexistencia y prolongada ausencia de aparato estatal efectivo. Resultando así que, en ninguno de los supuestos hasta ahora referidos de posibles Estados «fallidos» se ha cuestionado nunca su estatalidad —ni en el caso de Líbano, Haití, Sudán o la República Democrática del Congo, encontramos ningún tipo de cuestionamiento—. Por el contrario, el Estado «fallido» sigue siendo cualificado como Estado. Y esta realidad resulta aún más evidenciable si la aplicamos al caso de Somalia, auténtico Estado «colapsado», en una situación de fracaso estatal que dura ya veinte años, y que sigue manteniendo intacta su condición estatal.

El caso de Somalia, en este punto, merece no obstante una consideración particular porque, si bien es cierto que ha continuado y continúa siendo un Estado, también lo es que es el único Estado sobre el cual, en un momento dado, se generó la percepción de que hubiera perdido su estatalidad, llegando a producirse afirmaciones en ese sentido. Sírvannos cuatro ejemplos a este respecto.

— El 30 de noviembre de 1992, en Carta enviada por el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros-Ghali, al Consejo de Seguridad, éste afirma, por primera vez en la historia de la Organización, que uno de los miembros de Naciones Unidas, Somalia, ha sufrido una ausencia total de gobierno⁸⁰.

— El mismo Boutros-Ghali vuelve a afirmar unos años más tarde, refiriéndose a Somalia, que un Estado que pierde su Gobierno —un Estado fallido— pierde su lugar como miembro de la comunidad internacional⁸¹.

— El comunicado de prensa de Naciones Unidas de 15 de marzo de 1996 declaraba que la comunidad internacional estaba buscando una solución pacífica de las controversias políticas que puedan conducir al *renacimiento* de Somalia⁸².

— En la sentencia de 29 de julio de 1996 de un tribunal alemán, en el asunto *Hessischer Verwaltungsgemeinschaft*, se afirma que Somalia ha dejado de existir como Estado⁸³.

Ciertamente, a pesar de la más que evidente paradoja, debemos calificar estos datos como puramente anecdóticos, porque lo cierto es que todos los Estados eventualmente calificados como «fallidos» han seguido siendo tratados como tales, sin discusión alguna; ni siquiera en el caso de Somalia se ha planteado debate alguno

⁷⁹ Vid. *The United Nations and Somalia, 1992–1996*, Dept. of Public Information, United Nations, New York, 1996, prologue of Boutros-Ghali, p.87.

⁸⁰ UN Doc. S/24868, pa.6. Una afirmación reiterada más tarde en el preámbulo de la Resolución 897 (UN Doc. SC/RES/897, 4 de febrero de 1994).

⁸¹ Vid. *The United Nations and Somalia... op.cit.*, prologue of Boutros-Ghali, p.87.

⁸² Téngase en cuenta que sólo renace lo que ha muerto previamente. UN Doc. SC/6194 (la cursiva es nuestra).

⁸³ Case No. 13 UE 2378/96.A.

acerca de su estatalidad. Sirva de ejemplo la actitud de la Corte Suprema de Reino Unido en el asunto *República de Somalia c. Woodhouse Drake and Carrey (Suiza) SA y otros*; ésta constató, en su sentencia de 13 de marzo de 1992⁸⁴, la ausencia total de Gobierno en Somalia desde hacía más de un año, pero no se cuestionó en ningún momento si en consecuencia ésta había dejado de ser Estado; muy al contrario mantuvo que el dinero reclamado pertenecía a la República de Somalia, quedando bajo custodia del tribunal hasta que ésta recuperara un gobierno efectivo. En esta línea, el propio Consejo de Seguridad en sus distintas resoluciones aprobadas con relación a Somalia, ha afirmado reiteradamente la necesidad de respetar «la integridad territorial, la soberanía, la independencia política y la unidad de Somalia», y se ha referido a ésta como Estado soberano⁸⁵.

La cuestión de la estatalidad de los Estados «fallidos» supone la colisión de dos principios fundamentales en la existencia del Estado; por un lado, el principio de *continuidad* en la estatalidad; por otro, el principio de *efectividad*, que es fundamental para la estatalidad, pues sin efectividad no hay estatalidad dado que el Derecho internacional exige un cierto grado de efectividad en el funcionamiento del Estado. Es evidente que aquí ambos principios chocan, pues el Estado «fallido» se caracteriza precisamente por su ‘inefectividad’; frente a ello cabría preguntarse cuánto tiempo se puede estar sin efectividad o qué grado de ‘inefectividad’ es admitido para no perder la estatalidad. *A priori*, la solución a este dilema se enmarcaría en el equilibrio entre ambos principios. Sin embargo, tal y como se desprende de la práctica analizada, resulta claro que ante esta disyuntiva prima la presunción de continuidad frente a la exigencia de efectividad. En nuestra opinión, esta solución que se sigue en la práctica responde a la necesidad de asegurar la estabilidad jurídica, lo que lleva a la continuidad de la personalidad jurídica del Estado «fallido». También la inercia, alimentada por el afán de estabilidad y seguridad, contribuye a ello, y hace que se siga reconociendo al Estado «fallido» como Estado, por ficticio que sea su gobierno. La sociedad y el Derecho internacional actual no toleran la existencia de *vacíos de soberanía* y su apuesta por la superación de las situaciones caóticas en Estados reconocidos es total⁸⁶.

No obstante, a pesar de su continuidad en la estatalidad, lo cierto es que en la práctica un Estado «fallido» —en sentido estricto— no puede actuar como tal, se habría convertido en una especie de Estado fantasma o Estado nominal. Realmente, el mantenimiento de la estatalidad no es sino una ficción jurídica para salvaguardar su soberanía y su integridad territorial. Podríamos decir, incluso, que lo que se produce realmente en estos Estados es una especie de «catalepsia», una muerte aparente en la que éstos quedan en espera de recuperar la efectividad perdida.

⁸⁴ Vid. *ILR*, vol. 94, pp.608–623.

⁸⁵ Véase, entre otras, las Resoluciones 733 (1992), 814 (1993), 923 (1994), y 954 (1994). En la misma línea se ha pronunciado, igualmente, respecto de Afganistán (Resolución 1333, de 19 de diciembre de 2000), Albania (Resolución 1267, de 24 de noviembre de 1999), o Irak (Resolución 1483, de 22 de mayo de 2003).

⁸⁶ Cf. REMIRO BROTONS, A., RIQUELME CORTADO, R., ORIHUELA CALATAYUD, E., DÍEZ HOCHLEITNER, J., y PÉREZ PRAT, L., *Derecho internacional... op.cit.*, p.103.

3.2. LA CONDICIÓN DE MIEMBRO DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE UN ESTADO «FALLIDO»

Al hilo del cuestionamiento acerca de su estatalidad surge otro dilema interrelacionado, cual es el relativo a la continuidad o no de su membresía en Organizaciones Internacionales. Habida cuenta que la mayoría de las Organizaciones Internacionales están abiertas exclusivamente a los Estados, y que, por tanto, uno de los requisitos que exigen para ser miembro es, precisamente, ser un «Estado», ¿afecta la situación de Estado «fallido» a su condición de miembro de aquellas Organizaciones Internacionales en que lo fuera?

Tal sucede, por ejemplo, con la Organización de las Naciones Unidas donde el artículo 4 de la Carta establece que podrán ser miembros «todos los Estados». No regula la Carta qué deba entenderse por Estado, remitiendo la determinación de este criterio a lo dispuesto en el Derecho internacional general; lo cual significa la necesaria confluencia de los tres requisitos de territorio, población y gobierno efectivo, anteriormente referidos. A este respecto, cuando un Estado presenta su candidatura a ser miembro de la Organización la decisión acerca de si cumple o no el requisito de la estatalidad recae de manera exclusiva en los Estados miembros ya existentes que son quienes deben admitirlo, gozando de absoluta discrecionalidad en este sentido. No hay duda que el criterio de la estatalidad, en particular la exigencia de un gobierno efectivo e independiente, ha sido aplicado en la práctica de Naciones Unidas de forma arbitraria, persiguiendo claros fines políticos. Baste recordar a este respecto la prematura recomendación para la admisión de la República de Vietnam en 1950 –cuando formalmente aún no se había independizado de Francia, ni había establecido un gobierno estable y definitivo en su territorio–, o la discusión con relación a la República Democrática de Alemania en 1966; en esta misma línea, igualmente paradigmáticas fueron las discusiones respecto de las candidaturas de la República de Corea (cuestionada la existencia de gobierno independiente por ocupación extranjera, 1946–1951), Austria (por su ocupación militar como consecuencia de la II Guerra Mundial), Israel (por no poseer fronteras definidas), Ceilán/Sri Lanka (por sus relaciones con la antigua potencia colonial), Angola (debatida su ausencia de independencia), Mongolia (por considerar su dependencia total, 1960), las de Mauritania y Kuwait (ante las reclamaciones territoriales de sus vecinos), o la de Bangla Desh⁸⁷.

Si ésta es la situación jurídica requerida para ser miembro, lo cierto es ni la Carta de Naciones Unidas, ni ningún otro Tratado constitutivo de ninguna otra Organización Internacional regula expresamente qué ocurre o cuál ha de ser la forma de proceder en caso de que pudieran existir dudas acerca de la estatalidad de sus miembros, tal y como pudiera ser el caso de los Estados «fallidos». A este respecto, hay que decir que ninguna Organización Internacional ha cuestionado nunca la membresía de ningún Estado eventualmente calificado como «fallido», ni siquiera en los casos más evidentes de colapso total como los de Liberia y

⁸⁷ Cf. SIMMA, B. (ed.), *The Charter of the United Nations: A commentary*, Oxford University Press, 1994, pp.162–163.

Afganistán de los ochenta, o el Somalia en dicha situación desde la década de los noventa.

Por lo que se refiere al caso concreto de Somalia y su situación como miembro de Naciones Unidas, cierto es, como ya hemos advertido, que es el único Estado respecto del cual sí se han producido algunas declaraciones por parte de alguno de sus órganos enfatizando su ausencia total de gobierno o la pérdida de su puesto en la Comunidad internacional⁸⁸, que podrían generar la sensación de que se estaba cuestionando su membresía; pero también lo es que otros órganos, como el Consejo de Seguridad, han realizado afirmaciones en el sentido de reforzar la idea de mantenimiento y respeto de su estatalidad. La conclusión es que Somalia no ha perdido su estatus de miembro de las Naciones Unidas.

En esta línea, observamos que Somalia ha mantenido su condición de miembro de todas aquellas Organizaciones Internacionales de las que lo era antes de 1991, sin que se cuestionara la misma. Tal es el caso, entre otras, de las Naciones Unidas, la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) o la Organización Meteorológica Mundial (OMM) de las que es miembro desde 1960; de la Organización de la Conferencia Islámica (OIC) miembro originario desde 1969; del Banco Africano de Desarrollo, desde 1964; del Banco Islámico del Desarrollo, desde 1973; de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAP), desde 1983, o de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) desde 1985. Si bien es cierto que respecto de todas ellas se ha producido la situación de la «silla vacía». En efecto, desde 1991, el asiento de Somalia en todas estas organizaciones ha estado desocupado pues no existía ni autoridad, ni representante estatal legitimado con las necesarias credenciales para ocuparlo; una situación que se ha prolongado hasta bien entrado el siglo XXI. Concretamente, por lo que se refiere a las Naciones Unidas, ninguna autoridad estatal representó a Somalia desde 1991 hasta la celebración de la Cumbre del Milenio en septiembre de 2000, cuando la Asamblea General admitió a Mr. Abdikassim Salad (Presidente del Gobierno Nacional de Transición) y a su Primer Ministro, Mr Ali Khalif Galaydh⁸⁹. Por otro lado, hasta el año 2001 no consta la recepción de credenciales de ningún representante somalí; en ese año y después de una década de ausencia, el Secretario General recibió las credenciales del Representante Permanente ante Naciones Unidas designado por el Gobierno Nacional de Transición⁹⁰.

Pese a este absentismo, en lógica con el mantenimiento de su condición de Estado miembro, Somalia ha seguido disfrutando de ciertos derechos residuales inherentes a la membresía, tales como el mantenimiento de la placa con su nombre en un asiento de la Asamblea General; su misión permanente siguió apareciendo

⁸⁸ Vid. notas 80, 81 y 82 supra.

⁸⁹ Cf. YUSUF, A.A., «Government collapse and State continuity: the case of Somalia», *Italian Yearbook of International Law*, vol.13, 2003, p.25.

⁹⁰ UN Doc .S/PRST/2001/30 of 31 October 2001.

listada en el «Libro azul» con todo su estatuto diplomático; su bandera siguió ondeando en las sedes de Naciones Unidas y de sus Organismos especializados, así como en las de todas las otras Organizaciones internacionales referidas; y su Encargado de negocios *ad interim* tenía el derecho de solicitar el intercambio de documentos con otros Estados miembros⁹¹.

En esta línea de homogénea actuación institucional encontramos, sin embargo, una única matización. Tal es la de la entonces Organización para la Unidad Africana (OUA), de la que Somalia es miembro desde 1960. En 1993, el Consejo de la OUA decretó la suspensión de membresía –que no expulsión– de Somalia; una membresía que recuperó en el año 2000 cuando la ya Unión Africana, admitió al representante designado por el Gobierno Nacional de Transición, tras decidir, después de la decimosegunda Conferencia de Reconciliación Nacional celebrada en Djibouti en mayo de 2000, «to support the Somali National Conference for Peace meeting in Arta, Djibouti, and the Somali institutions that will emanate from this Conference»⁹². Fijémonos, que tanto por lo que se refiere a Naciones Unidas como a la Unión Africana, la admisión de representantes estatales de Somalia coincide con ese breve lapso de tiempo de 2000–2001, en que asumió el Gobierno y de forma eficiente la Unión de Cortes Islámicas, que ya apuntamos fue la excepción a dos décadas de inestabilidad y fracasos gubernamentales.

Esta situación de «silla vacía» de Somalia ha supuesto que, pese a mantener su membresía su *participación en los distintos órganos* de estas organizaciones ha sido inexistente durante años; un problema que no afecta a otros Estados mal llamados «fallidos», pero que realmente están en situación de «en vías de fallar», «frágiles» o «débiles». Esta ausencia institucional de Somalia, al margen del bienio 2000–2001, parece empezar a paliarse a partir de la creación del GFT en 2006, con el que la Comunidad internacional quiere revivir a Somalia y que ha supuesto una mayor implicación en el funcionamiento de las Naciones Unidas.

Algunos datos nos ilustran acerca del panorama actual de participación de Somalia en el sistema institucional de las Naciones Unidas.

– Respecto de la OMPI. Somalia sólo es miembro de la Conferencia, no lo es ni siquiera de la Asamblea General, mientras que la República Democrática del Congo es miembro de 6 órganos, Sudán lo es de 6, Haití de 4, Liberia de 6, y España de 17. La última comunicación que Somalia ha realizado a la OMPI desde las oficinas de derechos de autor es de noviembre de 1986, y de las oficinas de propiedad industrial de septiembre de 1990. Mientras que, por ejemplo, la República Democrática del Congo informó por última vez en 2009, Sudán en 2008, Haití en 2008, Liberia en 2009, y España en 2009. No se ha celebrado nunca ninguna reunión itinerante de la OMPI en Somalia, mientras que se han celebrado 18 en Sudán ó 5 en Haití (en España se han celebrado 16). Somalia carece de legislación en la materia, Haití tiene 8 leyes, Sudán otras dos, y España cuenta con 104 leyes –dictadas de 1880 a 2009–.

⁹¹ Cf. SHRAGA, «La qualité de membre non-représenté: le cas du siège vacant», *AFDI*, 1999, pp.649 y ss.

⁹² OAU, AHQ/Dec.146 (XXXVI), July 2000.

– En el marco de la OIT, dejó de asistir a las reuniones en 1991 y reanudó su participación en 2003, si bien asiste sin cumplir las reglas de la Organización, pues las delegaciones tienen que ser tripartitas –representantes del gobierno, de los trabajadores y de los empresarios– y sólo acuden los representantes gubernamentales; motivo por el cual ha sido amonestada.

– Respecto de la ONUDI no tiene la necesaria oficina de contacto –por lo que no hay contacto alguno en Somalia–, ni siquiera está cubierta por otro Estado. En cambio, sí la hay en Sudán (que cubre también Djibouti y Yemen), la tiene la República Democrática del Congo (cubierta por Camerún); y Haití (cubierta por México).

– Desde que en 1992 terminó su mandato como miembro de la Comisión de Derechos Humanos, Somalia no ha participado en ninguno otro órgano de derechos humanos, si bien siempre ha sido invitada a sus encuentros y reuniones⁹³.

– De 2006–2009, Somalia fue uno de los 54 miembros del ECOSOC.

– Para el período 2006–2009, uno de los miembros de la Junta Ejecutiva del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Fondo de Población fue Somalia.

– En diciembre de 2008 se eligió al somalí *Abdulqawi Ahmed Yusuf*, como juez de la Corte Internacional de Justicia, que empezó sus labores el 6 de febrero de 2009.

– En el año 2009, uno de los 14 miembros de la Junta Ejecutiva del Fondo de Naciones Unidas para la infancia era Somalia.

Los Estados «fallidos» mantienen como decimos, aunque sea de una forma puramente nominal, su condición de miembros de las Organizaciones en que lo fueran antes de llegar a esa situación de colapso. Ahora bien, debemos tener presente que una vez que se produce el colapso y mientras dura esa situación de fracaso institucional les resulta imposible poder *llegar a ser miembros de ninguna otra Organización Internacional*. La admisión a una Organización Internacional exige, por un lado, la previa solicitud por parte del Estado candidato, y posteriormente, si es admitido, deberá adherirse al Tratado constitutivo de dicha Organización. La competencia para ambas acciones recae en el Gobierno central, con intervención del Jefe del Estado y del Parlamento en su caso; instituciones estatales que necesariamente deberán funcionar y ser efectivas para llevar a cabo todo ese proceso de nuevo ingreso en una Organización internacional. Un problema que, evidentemente, no sufren los Estados «en vías de fallar», «frágiles» o «débiles», que mantienen su capacidad para pasar a ser miembros de nuevas Organizaciones internacionales, y en efecto, han hecho uso de ella.

En este sentido, desde 1990 hasta la actualidad Somalia no ha ingresado en ninguna Organización Internacional –salvedad ya aludida de la incorporación a la Unión Africana, sucesora de la OUA, en el marco del breve período de estabilidad

⁹³ A este respecto resulta cuando menos curioso el dato de que el nombre de Somalia aparece en la lista de votantes en el informe sobre la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, si bien, irónicamente, no está incluida en la lista de participantes en la Conferencia (UN Doc. A/CONF.157/24, (Part I) para lista de votantes, (Part II) para lista de participantes).

del Gobierno de la Unión de Cortes Islámicas—, teniendo en cuenta que desde esa fecha se han creado algunas Organizaciones internacionales de las que sería interesante fuera miembro habida cuenta los objetivos de las mismas. Así, por ejemplo, Somalia no es miembro de la Organización Mundial del Comercio establecida en 1995, ni tampoco tiene el estatuto de observador —en cambio, sí es miembro la República Democrática del Congo, mientras que Sudán y Liberia, por ejemplo, tienen el estatuto de observador—. Tampoco es miembro del Observatorio del Sahara y el Sahel (OSS), creado en el año 2000, una organización cuyo radio de acción abarcaría hasta el territorio de Somalia; ni de la Organización Mundial del Turismo, organismo especializado de Naciones Unidas desde 2003, y del que sí son miembros Haití, República del Congo y Sudán, por ejemplo.

3.3. LA CUESTIÓN DE SU ESTATUTO JURÍDICO

Si, como hemos apuntado, un Estado «fallido» mantiene su plena personalidad jurídica, debemos tener presente que, en consecuencia, también conserva intacto su *estatuto jurídico*, esto es, su *soberanía, independencia e igualdad*; principios inherentes a su condición de Estado que deberán ser lógicamente respetados por los demás Estados. De igual forma, un Estado «fallido» sigue disfrutando de la protección del *principio de no injerencia en asuntos internos* y de *no intervención militar*. Baste recordar a estos efectos lo dispuesto por el artículo 3 del Protocolo Adicional II de la Convenciones de Ginebra de 12 de agosto de 1949, así como el correspondiente artículo 8, párrafo 3 del *Estatuto de la Corte Penal Internacional*, que reiteran la obligación de los Estados de respetar el principio de no intervención incluso en casos de graves crímenes⁹⁴. Igualmente, debemos tener presente las diversas resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad con relación a Somalia, en las que ha reiterado el respeto a la integridad territorial, la soberanía, la independencia política y la unidad de Somalia; así como su insistencia en que todos los Estados, en particular los de la región, no interfieran en los asuntos internos de Somalia⁹⁵.

⁹⁴ Dispone, así, el artículo 8 del Estatuto de la Corte Penal Internacional de 17 de julio de 1998:

«3. Nada de lo dispuesto en los párrafos 2.c) y e) afectará a la responsabilidad que incumbe a todo gobierno de mantener o restablecer el orden público en el Estado o de defender la unidad e integridad territorial del Estado por cualquier medio legítimo.».

Aunque hemos de hacer notar que el propio Estatuto prevé un **supuesto de injerencia en asuntos internos** de un Estado «fallido» al permitir a la Sala de Cuestiones Preliminares, en el artículo 47:

« d) Autorizar al fiscal a adoptar determinadas medidas de investigación en el territorio de un Estado Parte sin haber obtenido la cooperación de éste con arreglo a la Parte IX en el caso de que la Sala haya determinado, de ser posible teniendo en cuenta las opiniones del Estado de que se trate, que dicho Estado manifiestamente no está en condiciones de cumplir una solicitud de cooperación debido a que no existe autoridad u órgano alguno de su sistema judicial competente para cumplir una solicitud de cooperación con arreglo a la Parte».

Evidentemente este supuesto tiene limitada su aplicación únicamente a aquellos Estados que sean Partes del Estatuto de la Corte Penal Internacional (véase el texto en <http://www.un.org/spanish/law/icc/>).

⁹⁵ Véase, además de las ya citadas en nota 85, la Resolución 1519 (2003).

Esto se traduce, por ejemplo, en que un Estado «fallido» no puede ser objeto de anexión u ocupación, ni se puede intervenir sin su consentimiento; incluso si pudiera parecer que hubiera perdido su estatus como sujeto de derecho internacional, el derecho de libre determinación impediría a otros Estados usurpar el territorio en cuestión.

Creo que sobre este punto se debe actuar, cuando menos, con cierta lógica. Porque lo que no resulta coherente es el asentimiento unánime acerca del mantenimiento de la estatalidad, de la personalidad jurídica del Estado «fallido», y afirmar al mismo tiempo, como hace Tomuschat⁹⁶, que como la autoridad gubernamental ha desaparecido, su soberanía no exige el mismo respeto que la de un Estado regido por un gobierno responsable y, por tanto, su inviolabilidad territorial no es prioritaria; o sostener que ya no están protegidos por el principio de no intervención⁹⁷.

Afirmaciones como éstas, unidas a ciertas prácticas de algunos Estados al respecto, hacen generar la sensación de que en el fondo con la figura de los Estados «fallidos» lo que se intenta es establecer una pseudo categoría de Estados –Estados de segunda– que no estarían protegidos por el mismo estatuto jurídico, y respecto de los cuales la injerencia e intervención serían legítimas. En esta línea, nos encontramos con que James Crawford les ha llegado a denominar «cuasi-Estados»⁹⁸. No es pues de extrañar el unánime rechazo que esta categorización despierta en todos aquellos Estados que, en un momento dado, ven su nombre acompañado de la etiqueta de «fallido», al temer más que un probable intervencionismo que, evidente, no está jurídicamente justificado.

Llegados a este punto, creo que es donde, sin duda, resulta fundamental obrar con rigor a la hora de aplicar la etiqueta de Estado «fallido» y reservarla única y exclusivamente a las situaciones de colapso total y prolongado donde la autoridad estatal es inexistente –Somalia–. Sólo en este supuesto, y sólo ante una eventual violación masiva y grave de derechos humanos, cabría plantearse la posibilidad de *intervención por razones humanitarias* sin el consentimiento del Estado, habida cuenta de que no existe autoridad alguna que pueda facilitar dicho consentimiento. Ahora bien, en nuestra opinión, ni siquiera en este contexto sería legítima una intervención unilateral, se trataría de una intervención autorizada por el Consejo de Seguridad, que podría actuar sin mediar el consentimiento del Estado territorial. Pero no sólo en la hipótesis de razones humanitarias, en general, cabría la posibilidad de que el Consejo de Seguridad autorizara una intervención, sin necesidad de consentimiento del Estado afectado, siempre y cuando calificara la situación como una amenaza a la paz y seguridad internacionales en el contexto del Capítulo VII de la Carta, como ya ocurriera respecto de Somalia en 1993 –la Resolución 733 afirma que la falta de gobierno de Somalia, su situación de conflicto armado y caos,

⁹⁶ Cf. TOMUSCHAT, C., «General Course on Public International Law», *R. des C.*, n°281, 1999, p.123.

⁹⁷ Esto es lo que parece insinuar el profesor O. Casanovas (cf. CASANOVAS Y LA ROSA, O., «Los Estados fracasados... *op.cit.*», p.85).

⁹⁸ Vid. CRAWFORD, J., *The creation of States in International Law*, Oxford Clarendon Press, 2006.

son una amenaza a la paz y seguridad internacionales, motivo que le lleva a decidir la intervención en Somalia a través del UNOSOM, sin consentimiento de ésta—. Lo mismo cabría decir en el caso de recibir *ayuda o asistencia humanitaria*. Sólo en el supuesto de Estado «fallido» estricto sería factible el envío de esta ayuda, inclusive la unilateral por otros Estados, sin el consentimiento del Estado «fallido» ante la ya señalada imposibilidad de obtención de éste. En los casos de Estados «en vías de fallar», Estados «débiles» o «frágiles» —frecuentemente mal calificados como «fallidos»—, ni la intervención, ni la ayuda humanitaria pueden darse sin el consentimiento del Estado afectado. De hecho, en la práctica, la forma de actuar ha sido distinta. Baste citar un ejemplo. En el terremoto del 12 de enero de 2010 con epicentro en Puerto Príncipe, la asistencia prestada contó con el permiso (incluso la solicitud) del Presidente haitiano René Preval; mientras que cuando en 2004 Somalia sufrió un terremoto con centenares de víctimas —ramificación del maremoto de Indonesia que se dejó sentir en varios Estados— la Comunidad internacional respondió con el envío de ayuda a Somalia sin contar con su consentimiento.

Ésta es, por demás, la situación jurídica que ha quedado finalmente reflejada en el *Informe final sobre la responsabilidad de proteger*, aprobado en 2005⁹⁹. Los genocidios de Bosnia y Rwanda dejaron entrever que la soberanía del Estado no debería impedir que la Comunidad internacional, Naciones Unidas, interviniera para prevenir genocidios, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad en Estados que no sean capaces de hacerlo —supuesto donde entrarían los Estados «fallidos»—, o que no están dispuestos a ello. Tras investigar estos hechos y el visible fracaso de la estructura de Naciones Unidas se creó una Comisión con el objetivo de definir este concepto, impulsada sobre todo por Canadá. En 2001, esta *Comisión Internacional sobre la intervención y la soberanía de los Estados* llega a la conclusión de que los Estados tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos y a las demás personas que viven en su territorio. La Comisión publicó su informe el 10 de septiembre de 2001¹⁰⁰, que se vio ensombrecido y a la vez tergiversado por los tristes acontecimientos del día siguiente —sin duda, la guerra contra el terror ha desacreditado el intervencionismo—. Este punto de vista de la Comisión fue reafirmado en el Informe de 2004 del *Grupo de Personalidades de Alto Nivel del Secretario General de Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*¹⁰¹, que hizo suyo el Secretario General Kofi Annan. Según éste, si los gobiernos no asumen su responsabilidad, la Comunidad internacional no sólo tiene derecho, sino también la obligación de intervenir. En la Cumbre Mundial de Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2005, se aprobó el documento final sobre la responsabilidad de proteger, en el que se recoge la necesidad de

⁹⁹ Para un estudio en detalle sobre esta cuestión véase, entre otros, GARCÍA PÉREZ, R., «La 'Responsabilidad de proteger': un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional», *REEI*, 2006 ([http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez(reei11).pdf)).

¹⁰⁰ Cf. *The Responsibility to Protect*, International Commission on International and State Sovereignty, Ottawa, International Development Research Centre, December 2001.

¹⁰¹ La Asamblea General aprobó el Documento Final de la Cumbre en su Resolución 60/1. El texto ha sido posteriormente retomado y desarrollado en el Informe del Secretario General de 12 de enero de 2009, sobre «Hacer efectiva la responsabilidad de proteger» (A/63/677).

intervenir por parte de la Comunidad internacional cuando el Estado no puede hacerlo, como ocurriría en la situación de un Estado «fallido». Ahora bien, el texto no ha consagrado un derecho de intervención unilateral, pues la decisión de intervención en casos extremos de genocidios y crímenes contra la humanidad en supuestos donde el Estado no quiere o no puede proteger, recae exclusivamente en el Consejo de Seguridad. Tal y como afirma el texto, «la comunidad internacional está dispuesta a adoptar medidas colectivas «de manera oportuna y decisiva» a través del Consejo de Seguridad y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas»¹⁰².

En esta misma línea de coherencia con el mantenimiento de su personalidad jurídica, un Estado «fallido» sigue disfrutando de *los privilegios e inmunidades* que derivan de su estatuto jurídico. En concreto, el Estado «fallido» goza de inmunidad de jurisdicción y de ejecución y, por tanto, los jueces y tribunales internos de los demás Estados deben seguir respetándolas.

Esta particular cuestión fue, no obstante, cuestionada por tribunales franceses con relación a Irak —en el contexto del estatus posterior a la intervención del Consejo de Seguridad a raíz de la invasión iraquí de Kuwait en agosto de 1990—, en el asunto *Dumez GTM c. Etat irakien et autres*. La Corte de Apelación de París sentenció el 3 de julio de 1997¹⁰³ que el Estado iraquí *no podía beneficiarse del privilegio de la inmunidad ante los tribunales de otro Estado, habida cuenta de las limitaciones de su soberanía* impuestas por diversas resoluciones del Consejo de Seguridad; por lo que procedió a admitir la demanda y a juzgar al Estado de Irak condenándole a pagar a la Sociedad Dumez GT por los trabajos realizados.

La sentencia fue recurrida en casación por Irak. La primera sala de lo civil de la Corte de Casación francesa, en sentencia de 25 de abril de 2006¹⁰⁴, afirma que dado que las Resoluciones del Consejo de Seguridad (en concreto, la Resolución 687 de 3 de abril de 1991) sigue afirmando la soberanía de Irak, no se le puede privar a este Estado de sus inmunidades, por lo que la Corte de Apelación habría violado las normas consuetudinarias y principios que protegen la inmunidad, motivo por el cual casa y anula la sentencia.

3.4. LAS PROPIEDADES EN EL EXTRANJERO Y LAS DEUDAS DE UN ESTADO «FALLIDO»

Es bien sabido que los Estados poseen activos y pasivos, esto es, haberes, bienes muebles e inmuebles, propiedades y deudas. Y las tienen, no sólo dentro de su territorio, sino igualmente en el territorio de otros Estados. La gestión de todo el activo y pasivo estatal corresponde al Gobierno de turno, pero si el Gobierno no existe ¿qué pasa entonces? ¿Quién lo gestiona?, ¿las entidades privadas —clanes, señores de la guerra— que controlan el territorio?

Cuando colapsa un Estado, la práctica nos enseña que las partes en contienda comienzan una carrera desenfrenada por hacerse con el control de las propiedades

¹⁰² El texto final puede consultarse en <http://www.un.org/spanish/summit2005/>

¹⁰³ Bull., n° 241.

¹⁰⁴ Arrêt n° 679, Bull., n° 202.

estatales existentes, no sólo dentro del Estado –la lucha por los recursos naturales es además una de las principales causas de conflicto interno, baste recordar la lucha por el control de los diamantes en Liberia y Sierra Leona–, sino también por las ubicadas en el extranjero. El acceso a los activos del Estado juega un papel fundamental en la lucha por el control del país, y, sobre todo, para financiar operaciones militares. Es frecuente que varias partes de un conflicto reclamen simultáneamente el acceso a los activos del Estado. En tales situaciones, los bancos extranjeros donde están los valores o que retienen las propiedades y los bienes tienen dos opciones; o bien hacen pagos bajo su propio riesgo, o bien rehúsan hacerlo hasta que el título de propiedad se decida en un procedimiento judicial¹⁰⁵.

Sobre esta cuestión particular, algunos Estados siguen la práctica de congelar los *activos financieros* y no devolver las propiedades que tiene el Estado «fallido» en su país hasta el establecimiento de un gobierno efectivo. Una solución coherente con la ficción jurídica que se ha establecido de continuidad de la estatalidad; el Estado «fallido» sigue siendo el mismo Estado que está en espera por recuperar un gobierno efectivo. Así, por ejemplo, lo hizo EEUU que congeló todos los fondos de Somalia tras el derrocamiento de Siad Barre. Por su parte, Suiza ha rechazado el acceso a los depósitos de Somalia hasta que un gobierno efectivo reconocido sea establecido¹⁰⁶.

Esta misma solución fue la adoptada por la Corte Suprema de Reino Unido, en el asunto *República de Somalia c. Woodhouse Drake and Carrey (Suiza) SA y otros*, en su sentencia de 13 de marzo de 1992¹⁰⁷. En enero de 1991, justo inmediatamente antes del derrocamiento de Siad Barre, el gobierno de Somalia compró y pagó un cargamento de arroz que debería descargarse en el puerto de Mogadiscio. Las circunstancias sobrevenidas en el país justo a partir del derrocamiento de Barre, hicieron imposible descargar el arroz en Mogadiscio como estaba previsto, al hallarse el puerto tomado por los clanes, y toda la ciudad en una situación de conflicto armado. El capitán del barco consideró que la situación no era segura y regresó a Reino Unido, lugar de procedencia del cargamento. El armador propietario del buque, el *Mary*, inició el procedimiento oportuno ante los tribunales británicos para que determinasen qué debía hacer con el cargamento. Éstos decidieron que la carga fuera vendida y que el neto de la misma, que ascendía a 2 millones 353.991,95 dólares, quedara depositada en el tribunal. En julio de 1991, se constituye en Somalia un gobierno interino, pero dicho gobierno es incapaz de hacerse con el control efectivo uniforme del territorio somalí; es incapaz de actuar en Mogadiscio y varias zonas de Somalia se encuentran bajo el control de diversas facciones enfrentadas.

En enero de 1992, varios demandantes actuando en nombre de Somalia solicitan al tribunal que les entregue el dinero. En su sentencia de 13 de marzo de 1992, la Corte Suprema de Reino Unido reconoce que los más de dos millones de dólares

¹⁰⁵ Cf. TALMON, S., *Recognition of Governments in International Law: With Particular Reference to Governments in Exile*, Clarendon Press, Oxford, 1998, p.196.

¹⁰⁶ Cf. KOSKENMÄKI, R., «Legal Implications Resulting from State Failure... *op.cit.*», pp.18–19.

¹⁰⁷ Vid. *ILR*, vol. 94, pp.608–623.

depositados son propiedad del Estado de Somalia, pero afirma que ninguno de los solicitantes representa a Somalia. Respecto del gobierno interino sostiene que no es el gobierno real de Somalia pues no cumple el requisito de control efectivo necesario. A este respecto señala que:

«the factors into account in deciding whether a government exists as the government of a state are: (a) whether it is the constitutional government of the state; (b) the degree, nature and stability of administrative control, if any, that it of itself exercises over the territory of the state; (c) whether Her Majesty's Government has any dealings with it and if so what is the nature of those dealings; and (d) in marginal cases, the extent of international recognition that it has as the government of the state»¹⁰⁸.

Ninguno de estos factores se cumple en el gobierno interino. La conclusión es que la República de Somalia no tiene gobierno, por lo que el tribunal decide retener el dinero que irá generando los correspondientes intereses, hasta que lo reclame un gobierno efectivo que represente a Somalia.

Pero, además de los activos financieros, están los inmuebles, más concretamente, *los locales de las misiones diplomáticas y de las oficinas consulares* que fueran propiedad del Estado «fallido». ¿Qué sucede con ellos? Algunos Estados han dictado legislación al respecto, según la cual cuando un Estado cierra una misión diplomática o una oficina consular porque se dan por terminadas las relaciones, éstas pierden su estatuto diplomático y pueden ser vendidas o expropiadas para hacer frente a las posibles deudas que tuviera el Estado propietario de las mismas. Así lo recogen, por ejemplo, la *Diplomatic and Consular Premises Act* (1987) de Reino Unido¹⁰⁹, o la *Foreign Missions Act* (1982) de EEUU¹¹⁰. Tenemos serias dudas acerca de la licitud y conformidad con el Derecho internacional de tales normas, pues no olvidemos que el artículo 45 de la *Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas* de 18 de abril de 1961 establece que en caso de ruptura de relaciones diplomáticas entre los Estados, o si se pone término a una misión de modo definitivo o temporal: «a) El Estado receptor estará obligado a respetar y a proteger, aun en caso de conflicto armado, los locales de la misión, así como sus bienes y archivos». Evidentemente, leyes como las citadas entran en clara contradicción con este precepto.

En todo caso, consideramos que esta solución prevista por algunas legislaciones internas no es aplicable al caso de los Estados «fallidos», no sólo por la especial situación en que se encuentran que exigiría, como en el caso de los activos, que se mantuvieran en espera hasta recuperar el gobierno efectivo; sino porque, tal y como tendremos ocasión de advertir más adelante, aunque las misiones diplomáticas y las oficinas consulares de un Estado «fallido» están avocadas al cierre –por falta de liquidez para su mantenimiento, por falta de personal, por falta de renovación y expedición de acreditaciones...–, dicho cierre no significa ruptura, por lo

¹⁰⁸ Vid. *Ibidem*, p.622.

¹⁰⁹ Vid. *BYBIL*, 1987, vol.LVIII, pp.541–542.

¹¹⁰ Vid. *AJIL*, 1984, vol.78, pp.430–435, espec., p.432.

que no estaríamos en el supuesto jurídico al que se refieren dichas leyes. Tengamos presente que la ruptura puede venir decidida por el Estado acreditante o por el Estado receptor, siendo ésta una decisión a adoptar por el Gobierno; la ausencia del mismo en un Estado «fallido» hace imposible que éste resuelva romper relaciones diplomáticas y/o consulares; por lo que la decisión de ruptura quedaría únicamente en manos del Estado receptor, circunstancia que, hasta la fecha, no se ha producido si pensamos en el caso único de Somalia. Ningún Estado ha roto formalmente relaciones diplomáticas con Somalia.

Por tanto, los locales de las misiones diplomáticas de un Estado «fallido» cerrados temporalmente por la particular situación que afecta a éste, quedarían amparados por el estatuto diplomático en aplicación de lo dispuesto en el artículo 45.1 (a) de la Convención de Viena de 1961 al que hemos aludido. De igual forma, también quedarían protegidas por dicho estatuto las oficinas consulares del Estado «fallido» que fueran cerradas temporalmente por el mismo motivo, según lo dispuesto en el artículo 27.2 de la *Convención de Viena sobre relaciones consulares* de 24 de abril de 1963: «el Estado receptor estará obligado a respetar y a proteger, incluso en caso de conflicto armado, los locales consulares, los bienes de la oficina consular y sus archivos». Los correspondientes Estados receptores deberán seguir protegiendo tales locales, propiedades que quedarán igualmente congeladas por aquéllos hasta que el Estado «fallido» propietario de las mismas recupere un gobierno efectivo que las reclame.

Pero junto a los activos, los Estados también tienen pasivo, *deudas* contraídas con otros Estados o, incluso, particulares. Evidentemente, ante una situación de colapso institucional a los acreedores les resultara imposible cobrar las deudas que tuviera el Estado «fallido»; sería ilógico por infructuoso que las reclamasen mientras dure la situación de catalepsia, al no existir autoridad estatal con capacidad para hacer frente a las mismas. Tal situación se planteó, precisamente con relación a Somalia y a los locales de la misión permanente de ésta ante las Naciones Unidas que habían acumulado una importante deuda, ante el impago del alquiler y otros gastos generados por los mismos. El propietario de dichos locales se dirigió a Naciones Unidas para informarse acerca del estatuto jurídico en que se encontraban éstos, con la finalidad de poder iniciar el desahucio de los mismos, así como para solicitar a Naciones Unidas que requiriera a Somalia para que asumiera sus responsabilidades financieras. La Oficina de Asuntos Jurídicos de Naciones Unidas respondió que dichos locales estaban protegidos por el privilegio de la inviolabilidad según recogen el artículo IV, sección 11 de la *Convención sobre Inmunidades y Privilegios de Naciones Unidas* de 1946, y el artículo V, sección 15 del Acuerdo de sede de 1947¹¹¹. Motivo por el cual era imposible proceder contra ellas, y hacer frente a la deuda.

En consecuencia, por una mera cuestión de practicidad y lógica, las deudas y obligaciones financieras de un Estado «fallido» quedan igualmente congeladas hasta que éste recupere un gobierno efectivo que las asuma.

¹¹¹ Cf. *United Nations Juridical Yearbook*, 1992, pp.491–492.

Mención particular merecen las deudas que acumula un Estado «fallido» por el *impago de las cuotas que le corresponden como miembro de una Organización Internacional*, en concepto de contribución al presupuesto ordinario de la misma, porque tal supuesto está expresamente regulado por las normas de funcionamiento de la propia Organización y lleva aparejado una sanción interna impuesta por la Organización al Estado moroso. En efecto, a diferencia de las deudas que un Estado pueda tener con otro Estado que se enmarcan en un ámbito estrictamente bilateral y donde la lógica aconseja al acreedor la congelación de éstas en el caso de los Estados «fallidos», las deudas que un Estado tiene con una Organización internacional de la que es miembro por impago de sus cuotas correspondientes al presupuesto de la misma se sitúan en un marco multilateral y es un problema expresamente regulado por la Organización. Cuando un Estado no hace frente a los pagos, se le sanciona con la pérdida del derecho de voto, tiene voz pero no voto, y dicha sanción se aplica sin distinción, es decir, se aplica igualmente si el moroso es un Estado «fallido».

Es evidente que un Estado carente de gobierno efectivo, carece de capacidad para hacer frente a sus cuotas. Somalia, hace años que no paga las cuotas de ninguna de las Organizaciones internacionales que hemos mencionado antes de las que es miembro. Ahora bien, la aplicación de la sanción anteriormente referida no ha sido uniforme. Así, por ejemplo, la OIT sí se la ha aplicado, y Somalia desde 1991 tiene voz pero no voto en sus reuniones. Lo mismo ha hecho la FAO, cuya deuda asciende a 354.468,97 dólares. La Unión Africana, en cambio, no le ha suspendido aunque tampoco ha dado ningún tipo de explicaciones. Mención aparte merece la posición de las Naciones Unidas al respecto, dado que, a diferencia de otras organizaciones, la Carta prevé expresamente la posibilidad de no aplicar dicha sanción cuando concurre una determinada eximente: impago por circunstancias ajenas a la voluntad del Estado miembro; dentro de la cual podría incluirse precisamente la situación de Estado «fallido».

La cuantía de las cuotas que debe pagar cada Estado Miembro es comunicada a cada uno el primero de enero, y deben ser pagadas en un plazo de 30 días desde la notificación, esto es, tienen el mes de enero para pagar. El sistema de asignación de cuotas tiene en cuenta el producto interior per cápita de cada Estado tomando en consideración otros factores correctores como la población, crisis transitorias de las economías estatales... Así resultan, entre otras, las siguientes cuotas en porcentajes:

- Somalia, Eritrea, Timor Leste y Togo: 0,001 %, lo que supone alrededor de 20.000 \$ anuales.
- Haití, República Democrática del Congo y Zimbabwe: 0,003 %.
- Etiopía, 0,008 %.
- Sudán, 0,010 %.

El abono de la contribución es una obligación jurídica de todos los Estados Miembros de Naciones Unidas consagrado en el artículo 17 de la Carta, párrafo 2: «Los miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General». Ahora bien, es por todos conocido que no todos los Estados pagan (por diversos motivos que, en ocasiones, no tienen que ver con las

dificultades económicas...). Así respecto del ejercicio 2009, 136 Estados Miembros habían pagado íntegramente sus cuotas, resultando que 56 Estados no están al corriente de pago ¿cuál es la consecuencia? En principio ninguna, salvo que la suma adeudada sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores, pues en ese caso, según lo establecido en el artículo 19 no tendrá voto en la Asamblea General. De los referidos 56 morosos, 19 estaban en la situación prevista en el artículo 19, es decir, debían a la Organización más de dos cuotas anuales. Avisados por el Secretario General, 13 pagaron lo suficiente para quedar excluidos. Pero resulta que a día de hoy hay 6 Estados que deben más de dos cuotas anuales¹¹²:

- Comores: 772.116 \$
- Guinea Bissau: 445.741\$
- Liberia: 659.110\$
- República Centroafricana: 403.445\$
- Santo. Tomé y Príncipe: 652.806\$

Y en la cabeza del ranking Somalia que debe 1.088.137\$. Somalia lleva veinte años sin abonar ninguna cuota a pesar de lo exiguo de la misma. Deuda ordinaria a la que habría que añadir la correspondiente al mantenimiento de la paz que tampoco ha pagado.

Si nos fijamos en la enumeración, en ella sólo están dos de los 10 primeros Estados ‘fallidos’ de la lista del *Foreign Policy*: Somalia (1) y República Centroafricana (8). Los otros cinco ocupan lugares bastante alejados de la zona de peligro, incluso Santo Tomé tiene un más que holgado puesto 97 (Comores el 52, Guinea Bissau el 22, y Liberia el 34), mientras que no aparecen otros Estados en situación más crítica según la citada lista, como Sudán, República Democrática del Congo, Chad o Zimbabwe que son Estados que sí pagan. Lo que nos lleva a concluir que la situación de Estado «fallido», «débil», «frágil» o «en situación de fragilidad» no es necesariamente equivalente a Estado pobre o con problemas económicos o viceversa.

Como decíamos, Somalia lleva dos décadas en esta situación morosa de forma continuada pero sigue teniendo derecho de voto ¿Por qué? Porque se le ha aplicado la excepción que prevé el propio artículo 19 *in fine*, «*La Asamblea General podrá, sin embargo, permitir que dicho Miembro vote si llegare a la conclusión de que la mora se debe a circunstancias ajenas a la voluntad de dicho Miembro*». De hecho esta excepción se ha aplicado a los seis Estados mencionados según recoge la Resolución 64/2 de la AG. También se han beneficiado de esta excepción otros Estados como Haití (1968), Yemen (1971), la República Centroafricana (en varias ocasiones), Liberia, Tayikistán y Comores (1997); en estos casos, la Comisión de Cuotas¹¹³ aconsejó la aplicación de la excepción por

¹¹² Vid, al respecto *Informe de la Comisión de Cuotas*, 69º período de sesiones, A/64/11.

¹¹³ La Comisión de Cuotas es un órgano subsidiario de la Asamblea General, compuesto por 18 miembros, cuyas funciones vienen establecidas en el artículo 160 del Reglamento de la Asamblea General, en los siguientes términos: «La Comisión de Cuotas asesorará a la Asamblea General respecto al prorrateo de los gastos de la Organización entre los Miembros, previsto en el párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta, que corresponderá aproximadamente a su capacidad de pago. La escala de

entender que la deuda era resultado del impacto de la terrible guerra civil y ajena al control del Estado¹¹⁴.

Atendiendo a estos datos, así como a las correspondientes alegaciones que han sido aducidas por los respectivos representantes gubernamentales para beneficiarse de esta excepción, podemos concluir que la situación de Estado «fallido», «en vías de fallar», o «en situación de fragilidad», puede considerarse una circunstancia ajena a la voluntad del Estado que le impide estar al corriente de sus deudas y, por tanto, una eximente para evitar ser sancionado con la pérdida del derecho al voto en las Naciones Unidas. En concreto, referido al caso de Somalia es evidente que su profunda crisis humanitaria y financiera, su gran inestabilidad política e inseguridad, su incapacidad cuando no imposibilidad de recaudación, unida a unos escasos recursos de donantes, son factores que hacen imposible que pueda hacer frente a las deudas que acumula. Toda esta situación –que no es otra que la de ser Estado «fallido» aunque expresamente no se utilice el calificativo– es, a juicio de la Asamblea General, una circunstancia ajena a la voluntad de Somalia y, por tanto, una eximente de ser sancionado. De hecho, Somalia se ha beneficiado de esta excepción desde el año 2001 hasta la actualidad, y, por tanto, sigue teniendo derecho de voto a pesar de lo abultado y prolongado de su deuda. En cambio, desde 1991 hasta 2001 sí se le aplicó la sanción del artículo 19 y Somalia perdió de derecho de voto. La razón no es que las circunstancias no se ajustaran a la excepción anteriormente expuesta, todo lo contrario; no pudo beneficiarse de esta excepción porque el colapso institucional total que sufría le llevó a carecer de representante estatal que pudiera solicitarla. Como ya hemos señalado, desde 1991 hasta el año 2000 no hubo representante somalí ante Naciones Unidas, estando durante ese período su silla vacía y Somalia totalmente ausente de la actividad de esta Organización; actividad que se retomó en el año 2001 con la aceptación de credenciales del representante nombrado por el Gobierno Nacional de Transición por parte del Secretario General, a la que ya nos hemos referido.

3.5. LA REPRESENTACIÓN (O NO-REPRESENTACIÓN) INTERNACIONAL DE UN ESTADO «FALLIDO»

Es bien conocido que el principio final para la representación de un Estado es que éste debe estar representado en foros internacionales –universales o regionales–, tales como Conferencias u Organizaciones Internacionales, por la autoridad que ejerce el control efectivo sobre el territorio y la población que es quien asume todas las responsabilidades, y en su defecto por el correspondiente representante

cuotas, una vez establecida por la Asamblea General, no estará sujeta a revisión general durante tres años por lo menos, salvo en casos en que sea evidente que se han producido cambios fundamentales en la capacidad relativa de pago de los Estados. La Comisión asesorará también a la Asamblea respecto a las cuotas que hayan de asignarse a los nuevos Miembros, a las peticiones de los Miembros encaminadas a obtener modificaciones en sus cuotas y a las medidas que hayan de adoptarse para la aplicación del Artículo 19 de la Carta».

¹¹⁴ Sí han recibido esta sanción la República Dominicana (en varias ocasiones) y Sudáfrica.

debidamente acreditado. Señalaba a este respecto la Corte Permanente de Justicia Internacional, en el dictamen consultivo relativo a *Ciertas cuestiones relativas a los colonos alemanes en Polonia*, «states can act only by and through their agents and representatives»¹¹⁵. Resulta así que, desde el punto de vista del Derecho internacional, la capacidad máxima para representar internacionalmente al Estado recae de forma general en el Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno y en el Ministro de Asuntos Exteriores que son quienes ostentan el *ius representationis*, la más alta representación internacional del Estado —en conferencias internacionales, en organizaciones internacionales, en la celebración de tratados...—, a expensas evidentemente de las particularidades que pueda determinar cada Estado en su propio derecho interno. Al margen de los órganos de la administración central del Estado, puede igualmente representar a un Estado aquella persona que esté debidamente acreditada con las correspondientes credenciales; la expedición de tales credenciales viene regulada en cada ordenamiento interno, siendo habitualmente una competencia del Gobierno que realiza el Ministro de Asuntos de Exteriores.

Si un Estado «fallido» se caracteriza por la inexistencia de autoridades estatales efectivas, incluidas las anteriormente referidas que ostentan el *ius representationis* ¿quién lo representa internacionalmente? Al analizar esta cuestión particular vuelve a tener, nuevamente, una importancia fundamentalmente la distinción entre la categoría extrema de Estado «fallido» y otras menos graves cuales son «en vías de fallar» o «frágiles». Pues, a diferencia del supuesto último de Estado «fallido» caracterizado por la inexistencia total y prolongada de gobierno, en los casos menos graves sí existe un gobierno que, o bien de forma parcial se halla colapsado —caso de Estados «en vías de fallar»—, o bien es débil y puede verse sobrepasado por fuerzas ajenas a las institucionales —supuesto de Estados «frágiles o en situaciones de fragilidad»—. Es evidente que si el gobierno existe, aunque sea débil o con problemas, éste tiene plena capacidad de representación, ya sea por sus autoridades centrales, ya sea por las personas que éstas designen y que estén debidamente acreditadas, por lo que no se generan problemas especiales con relación a su representación internacional. Salvo que se trate de un supuesto de dos bloques enfrentados en el que ambos reclaman el poder legítimo y la autoridad estatal¹¹⁶, en este supuesto será competencia discrecional de cada Estado receptor que recibe al representante estatal, determinar la legitimidad o no del mismo, o bien la validez de sus credenciales. En el marco de las Naciones Unidas, esta cuestión es dilucida por un órgano *ad hoc* que se encarga de estas cuestiones, la *Comisión de Verificación de Poderes*. Esta Comisión examina las credenciales de los representantes de los Estados Miembros al comienzo de cada período ordinario de sesiones e informa a la Asamblea General; también se nombra una Comisión de Verificación de poderes en los períodos de sesiones extraordinarios y de emergencia de la Asam-

¹¹⁵ Vid. *German Settlers in Poland Advisory Opinion*, 10 september 1923, *PCIJ Reports*, Serie B, nº 6, p.1, pa.22.

¹¹⁶ Como el que vive en este momento Costa de Marfil, al borde del caos, con dos presidentes: Laurent Gbagbo en el poder desde hace diez años y que perdió las pasadas elecciones de 28 de noviembre, pero que se niega a abandonar el poder; y Alassane Ouattara vencedor de dichas elecciones.

blea General, así como en las conferencias internacionales celebradas bajo sus auspicios¹¹⁷.

Pero si las instituciones gubernamentales están completamente ausentes, si el colapso institucional es total y prolongado, sí se plantea un serio problema de representación internacional, pues es evidente que no hay autoridad central que asuma dicha función o que pueda acreditar debidamente a representante alguno, lo cual se traduce en que dicho Estado no puede participar en la vida internacional lo que lleva a la exclusión absoluta del mismo en las relaciones internacionales, a su aislamiento, siendo un factor más de su fracaso como Estado.

Somalia es un buen ejemplo de ello. Desde 1991 hasta el año 2006 con la constitución del GFT apoyado por la Comunidad internacional, Somalia no ha participado en ninguna *Conferencia Internacional*; una situación que sólo tuvo la excepción del bienio 2000–2001 en el que gobernó con cierta efectividad la Unión de Cortes Islámicas y supuso una apertura de Somalia en la esfera internacional, recayendo en el ostracismo cuando éste fue derrocado. Así, durante todo este tiempo, Somalia no ha participado en ninguna de las grandes conferencias internacionales auspiciadas por Naciones Unidas: Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente de 1992, Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos de 1993, Conferencia Mundial de El Cairo sobre la Población y el Desarrollo de 1994, Conferencia Mundial de Pekín sobre la mujer de 1995, Cumbre del Milenio de 2000, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002, las dos Cumbres Mundiales sobre la Sociedad de la Información de Ginebra (2003) y Túnez (2005), o la última Cumbre Mundial de 2005¹¹⁸.

Esta falta de representatividad tiene también su reflejo en las *visitas oficiales* que forman parte de la agenda habitual de los Gobiernos, y constituyen una prueba de la fluidez de relaciones entre los países. La inexistencia de un gobierno real en un Estado «fallido» motiva que no existan visitas oficiales de éste. Eso es lo que ha ocurrido con Somalia. Desde 1991 no se conoce visita oficial alguna a un Estado extranjero por parte de ninguna autoridad somalí. Algo que contrasta claramente con otros Estados mal calificados como «fallidos», que mantienen sin problemas esa práctica de periódicas visitas oficiales. El punto de inflexión en Somalia lo encontramos nuevamente a partir del último esfuerzo de recuperación que supone el GFT. De esta forma, desde 2008, tanto el Presidente como diversos ministros de Somalia se han prodigado en visitas oficiales, destacando la realizada por el Primer Ministro, Nur Hussein (Nur Adde) a España los días 30 de junio y 1 de julio de 2008; la del Ministro de AAEE, Ali Ahmed, a Japón en enero de 2010; la del Presidente del GFT, Sharif Sheik Ahmed, a Reino Unido en marzo de 2010 (en la que anunció que se reabriría la embajada de Somalia en Londres cerrada desde hace 19

¹¹⁷ La Comisión de Verificación de Poderes está integrada por nueve miembros designados por la Asamblea General a propuesta del Presidente. Se nombra una Comisión al inicio de cada período de sesiones ordinario, extraordinario o de emergencia, o al inicio de una Conferencia internacional.

¹¹⁸ La información al respecto puede localizarse en la página Web de Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/>

años); o la más reciente del Presidente Sharif Sheik Ahmed al Palacio de la Moncloa el pasado 28 de septiembre de 2010.

Pero, como decimos, los problemas de representación internacional que aquejan a un Estado «fallido» no sólo se traslucen en la imposibilidad de representación directa por los órganos de la administración central del Estado que ostenta el *ius representationis*, sino igualmente en la imposibilidad de que dicha representación se ejerza a través de la debida acreditación, habida cuenta de que, como hemos indicado, la expedición de credenciales es competencia de dichos –inexistentes– órganos estatales. Esta situación queda especialmente patente en el marco de las *Organizaciones Internacionales* de las que es –y hemos visto sigue siendo– miembro un Estado «fallido». La participación de un Estado en las sesiones de los órganos interestatales de las Organizaciones internacionales puede hacerse, bien a través del órgano estatal con capacidad para representar al Estado (Jefe de Gobierno y/o de Estado, o Ministro de AAEE), bien a través de un representante acreditado, siendo esta segunda posibilidad la normalmente utilizada. Pues bien, las credenciales otorgadas a un representante no son permanentes sino que tienen validez temporal, habitualmente para cada sesión, teniendo que ser renovadas para la sesión siguiente. Si no hay órgano estatal que las expida, tampoco lo hay que las renueve, lo que significa que no hay ningún representante debidamente acreditado de un Estado «fallido» que pueda acudir a las sesiones de los órganos interestatales (de ahí la ausencia de participación de éstos en los órganos de las Organizaciones internacionales a la que nos hemos referido en el punto 3.2).

Como en los supuestos anteriores, estamos nuevamente ante un problema que afecta a los Estados «fallidos» en sentido estricto, y más concretamente a Somalia. La práctica de las Naciones Unidas en este punto resulta sumamente ilustrativa. La última vez que Somalia fue nombrada en el Informe de la Comisión de Verificación de Poderes fue en diciembre de 1991, con relación a la 46ª sesión de la Asamblea General. En esa ocasión, la Representación Permanente de Somalia ante Naciones Unidas informó al Secretario General, a través de una nota verbal, que la delegación que se esperaba viniera de Somalia no iba a llegar y que, en consecuencia, dicha delegación estaría compuesta por algunos miembros de la Representación Permanente encabezados por la Encargada de Negocios *ad interim*, Mrs. Fatoun Hasan. La Comisión de verificación de Poderes aceptó esa nota verbal como credenciales ‘provisionales’ en el entendimiento de que las credenciales formales deberían ser comunicadas al Secretario General lo antes posible, de acuerdo con su práctica general¹¹⁹. Sin embargo, las credenciales formales nunca llegaron. Al inicio de la sesión del año siguiente, el 14 de septiembre de 1992, la hasta entonces Encargada de Negocios *ad interim* de la Representación Permanente informó al Secretario General que dadas las circunstancias políticas y la ausencia de toda autoridad gubernamental representativa, «untimely allow for any delegation to represent Somalia in the forty-seventh session of the GA since there is no representative government yet in place»¹²⁰; inclu-

¹¹⁹ Segundo Informe de la Comisión de Verificación de Poderes, UN Doc. A/46/563/Add.1.

¹²⁰ Documento interno del Departamento de Asuntos Jurídicos no publicado, citado en KOSKENMÄKI, R., «Legal Implications Resulting from State Failure... *op.cit.*», p.13.

so una de las facciones que disputaban el poder en Somalia envió en esa misma fecha una nota solicitando que el asiento de Somalia se declarara vacante hasta que un gobierno nacional fuera establecido. Lo cierto es que con relación a la 47ª sesión de la Asamblea General, no se recibió notificación alguna respecto de las credenciales de los representantes de Somalia; de hecho, no se volvió a recibir ninguna notificación en este sentido hasta la 55ª sesión¹²¹. En esta línea, el Secretario General afirmó en 1999 que la representación del pueblo de Somalia en foros intergubernamentales e internacionales estaba ausente. Pero lo cierto es que no se adoptó ninguna decisión formal sobre la representación de Somalia en el seno de las Naciones Unidas, y realmente, como ya hemos constatado, ésta siguió manteniendo su condición de miembro y la placa con su nombre en la Asamblea General aunque su asiento estuviera vacío desde 1992 hasta 2001, pues nadie fue autorizado para ocuparlo.

En este sentido, Somalia constituye un caso único en la historia de las Naciones Unidas. Por primera vez, ningún gobierno representa a un Estado Miembro ante la Asamblea General, y no por el rechazo de sus credenciales —como ocurrió con Sudáfrica entre 1974 y 1994—, sino por la ausencia de todo gobierno o entidad que le represente. Pero no sólo se produce esta situación en la Asamblea General. Los otros órganos de Naciones Unidas y Organismos especializados han seguido una práctica idéntica con relación a Somalia: nadie ha sido autorizado para representar al inexistente gobierno somalí en el funcionamiento de sus órganos. Tan sólo encontramos una única singularidad en esta práctica homogénea, cual es el caso de la *Comisión de Compensación* de Naciones Unidas. Este órgano se refiere constantemente a Somalia en su documentación, ha registrado cientos de solicitudes procedentes de Somalia, incluso algunas peticiones fueron admitidas fuera de plazo, y le ha destinado un millón de dólares en concepto de compensación (1994–1996). Si bien se observa que, en atención a la particular situación del país, la Comisión ha actuado rompiendo el formalismo establecido y no ha entregado el dinero al gobierno interino de turno (que no era el gobierno efectivo de Somalia), sino que la cantidad fue transferida al Programa de Desarrollo de Naciones Unidas que lo entregó directamente a los solicitantes¹²².

Debemos, además, señalar que esta situación difiere sustancialmente de otros Estados en situación crítica —pero no fallidos—, en los cuales sí existe alguna forma de gobierno. En estos últimos, el gobierno aunque sea débil está legitimado para representar al Estado ante la Asamblea General o el Consejo de Seguridad, en su caso. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de Liberia (1991–1993), Rwanda (1993) y Sierra Leona (1994). Aunque la autoridad estatal estaba seriamente comprometida e incluso temporalmente ausente como en el caso de Liberia, la Comisión de Verificación de Poderes aceptó como válidas las respectivas credenciales que le fueron sometidas¹²³.

¹²¹ Véase en este sentido el *Primer y Segundo Informe de la Comisión de Verificación de Poderes*, UN Doc. A/47/517 y A/47/517 Add.1, así como *Segundo Informe de la Comisión de Verificación de Poderes*, UN Doc. A/55/537/Add.1.

¹²² UN Doc. S/AC.26/Dec.26 y UN Doc. S/AC.36/Dec.36.

¹²³ Véase, respectivamente, UN Doc. A/46/563, A/47/517 y A/48/512, para Liberia; UN Doc. A/48/512/Add1, para Rwanda; y UN Doc. A/49/517/Add.1, respecto de Sierra Leona.

Todo lo visto nos lleva a concluir que la imposibilidad de representación internacional resulta ser una de las particularidades consustanciales a la situación de Estado «fallido», que llevan a éste a convertirse en un mero «convidado de piedra» en las relaciones internacionales, y una prueba más de que el mantenimiento de su estatalidad obedece a una pura ficción jurídica.

3.6. PROBLEMAS PARTICULARES EN EL MARCO DE LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS Y CONSULARES

Dentro del marco del problema de la representatividad internacional de los Estados «fallidos», mención particular merece la cuestión de las misiones diplomáticas y, más concretamente, las misiones diplomáticas permanentes y de las oficinas consulares. Junto a la diplomacia permanente, existe igualmente la diplomacia *ad hoc*, bien sea por el envío de misiones especiales a un Estado, bien sea por el envío de delegaciones ante órganos y conferencias internacionales. La problemática que plantea con relación a un Estado «fallido» esta última modalidad de diplomacia *ad hoc* multilateral –las delegaciones–, ya ha sido analizada al abordar en el apartado anterior la cuestión general de la representación internacional del Estado, por lo que nos remitimos a lo expuesto. Por lo que se refiere a la creación y envío de una misión especial, debemos tener presente que ésta se fundamenta en el consentimiento mutuo de ambos Estados, el que envía y el receptor, tal y como dispone el artículo 2 de la *Convención sobre misiones especiales* de 8 de diciembre de 1969¹²⁴; el inicio de la misma se produce, según el artículo 13, desde la entrada en contacto oficial de la misión con el Ministerio de Relaciones Exteriores u otro órgano del Estado receptor que se haya convenido. Evidentemente, ante una situación de colapso institucional, donde no existe autoridad estatal alguna que pueda prestar dicho consentimiento, es imposible que un Estado «fallido» envíe una misión *ad hoc* a ningún Estado; de la misma forma que tampoco puede actuar como Estado receptor de una misión especial enviada por otro Estado a su territorio, pues ni hay autoridad que consienta la misma, ni ministerio con el que iniciar el contacto oficial.

De lo que resulta que otra de las implicaciones jurídicas que supone la situación de Estado «fallido» en el marco de su representatividad internacional es la imposibilidad de enviar o recibir misiones especiales, una limitación que claramente no afecta a Estados «en vías de fallar» o «en situación de fragilidad» que no tienen problemas para enviar o recibir este tipo de misiones.

Ahora bien, problemas particulares sí presentan, como decimos, las misiones diplomáticas permanentes y las oficinas consulares, en concreto las que ya existían antes de que el Estado colapsara, antes de la desaparición total y prolongada del gobierno¹²⁵; ¿Qué ocurre con esas embajadas, consulados o con las representaciones

¹²⁴ Artículo 2. «Envío de una misión especial.– Un Estado podrá enviar una misión especial ante otro Estado con el consentimiento de este último, obtenido previamente por la vía diplomática u otra vía convenida o mutuamente aceptable».

¹²⁵ Evidentemente, una vez que el Estado entra en una situación de ausencia total y prolongada de gobierno efectivo, de igual forma que no puede establecer misiones especiales al no existir autoridad

permanentes ante Organizaciones Internacionales? ¿Desaparecen? ¿Es la situación de Estado «fallido» una causa de ruptura de relaciones diplomáticas y de relaciones consulares?

Al abordar estos interrogantes, lo primero que debemos tener presente es que las relaciones diplomáticas entre Estados se establecen, tal y como indica el artículo 2 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961, «entre Estados»¹²⁶, no entre gobiernos, por lo que en principio las relaciones diplomáticas formales pueden continuar con normalidad aunque el gobierno desaparezca. Esto significa, por tanto, que en el caso de los Estados «fallidos» las relaciones diplomáticas permanentes se mantienen. Y lo mismo cabría decir respecto de las relaciones consulares¹²⁷. Es decir, el colapso del Estado no implica que automáticamente se retiren las misiones diplomáticas ni las oficinas consulares; la situación de Estado «fallido» no es, por tanto, causa de ruptura de relaciones diplomáticas, ni de ruptura de relaciones consulares.

Ahora bien, si dentro del Estado «fallido» se da, no sólo el colapso institucional total, sino una situación de conflicto armado interno, podemos encontrarnos con que los Estados acreditantes que tienen misiones diplomáticas en el Estado «fallido», y/o los Estados que envían oficinas consulares a dicho Estado decidan cerrarlas. Dicho *cierre no es ruptura de relaciones*, sino que viene aconsejado por razones de seguridad.

Tal ha sido la situación vivida por Somalia a partir de 1991. Desde su independencia en 1960, una mayoría de Estados estableció embajadas y/o consulados en Mogadiscio. Sin embargo, de forma paulatina, a partir del estallido de la guerra civil en 1990, todos los Estados fueron cerrando sus misiones diplomáticas y oficinas consulares progresivamente por razones de seguridad; la primera que se vio obligada al cierre fue Italia después de que su embajada fuera saqueada a fines de 1990. De tal forma que desde 1991 no existe ni una sola embajada ni un solo consulado en Somalia. Situación que se mantiene a fecha de hoy. Siendo, en este sentido, un caso único de las relaciones internacionales; es el único Estado que no tiene en su territorio misión diplomática o consulado alguno, esto es, que no es Estado receptor. Evidentemente, esta inexistencia de representación puede suponer un perjuicio para los extranjeros que se encuentren en Somalia, pues en el más que probable caso de que tuvieran algún problema o complicación no tienen embajada o consulado al que acudir para que les proteja y les ayude —expedición de pasaportes, visados, asistencia jurídica, protección a buques y aeronaves, casos de fallecimiento...—. Por este motivo, por no causar perjuicio a sus nacionales, una mayoría de Estados ha optado por la figura de la *acreditación múltiple*, esto es, que emba-

que las consienta, tampoco puede establecer misiones diplomáticas permanentes nuevas, de ahí que la problemática la centremos en las existentes antes del colapso.

¹²⁶ Artículo 2. «El establecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados y el envío de misiones diplomáticas permanentes se efectúa por consentimiento mutuo».

¹²⁷ Dispone igualmente la Convención de Viena sobre relaciones consulares de 1963:

«Artículo 2. *Establecimiento de relaciones consulares*.— 1. El establecimiento de relaciones consulares entre Estados se efectuará por consentimiento mutuo».

jadas ubicadas en Estados vecinos de Somalia acreditan al Estado acreditante no sólo ante el Estado receptor, sino también ante Somalia. Una solución que supone un equilibrio entre las razones de seguridad que le obligan a cerrar las misiones y consulados y la obligación de protección a sus nacionales.

Tal solución ha sido la aplicada, entre otros, por España, su embajada en Nairobi (Kenia) le acredita igualmente ante Somalia; la misma forma de acreditación múltiple es la utilizada por Finlandia, Italia, Suecia y Egipto, todos ellos en el caso de sus embajadas en Nairobi. También ha recurrido a la acreditación múltiple Indonesia, con su embajada en Etiopía que le acredita ante Somalia. Y EEUU con su embajada en Nairobi, si bien éste tiene además una «presencia virtual» en Somalia, esto es, un enlace online a través del cual soluciona los problemas de sus nacionales en Somalia¹²⁸. Aunque hay Estados que ni tienen embajada ni consulado en Somalia, ni tampoco han optado por la acreditación múltiple, es decir, que no tienen ningún tipo de relación con Somalia, aunque formalmente no han roto ni las relaciones diplomáticas ni las consulares con ella; es el caso, por ejemplo, de Canadá o Irlanda. Esta situación contrasta claramente con la otros Estados mal calificados de «fallidos», pero que son «frágiles» o están «en vías de fallar», que sí son receptores de varias embajadas: así Zimbabwe tiene en su territorio seis embajadas (EEUU, Canadá, China, Reino Unido, República Checa y Australia); la República Democrática del Congo tiene cuatro (Camerún, Australia, Bélgica y China); Afganistán tiene también cuatro (India, España, Bélgica y China); y Sudán tiene dos (Uganda y China).

Pero, además de Estado receptor –inexistente en el caso de Somalia–, un Estado «fallido» también tiene la condición de Estado acreditante antes de que se produzca el colapso, es decir, tiene misiones diplomáticas en otros Estados. Aquí, igualmente, se mantienen formalmente las relaciones diplomáticas, salvo que los Estados decidan romperlas. Pues debemos tener presente que no sólo el inicio depende del consentimiento mutuo, también el mantenimiento, y cualquiera de los dos Estados puede decidir unilateralmente la ruptura de las relaciones diplomáticas o consulares. En todo caso la ruptura debe ser expresa, la intención del Estado debe ser claramente manifestada. En este sentido, cuando el Estado acreditante es un Estado «fallido» es claro que sólo el Estado receptor tendrá la posibilidad de romperlas, pues la inexistencia de gobierno efectivo que tome la decisión hace imposible a un Estado «fallido» romper las relaciones diplomáticas o las consulares. Resulta así que si el Estado receptor lo requiere se pueden romper las relaciones, o bien puede optar porque el Estado «fallido» cierre la misión. Esto lo hizo EEUU respecto de la embajada de Somalia en Washington, que fue cerrada a requerimiento de EEUU el 8 de mayo de 1991. Hablamos de cierre, no de ruptura; este estatus fue calificado por el gobierno norteamericano como relaciones de «nivel bajo». La práctica seguida por los Estado con relación a Somalia nos indica que en ningún caso se ha optado por la ruptura de las relaciones diplomáticas o de las relaciones consulares, aunque sí se ha producido el cierre de sus misiones y consulados, por

¹²⁸ La dirección de dicha presencia virtual es <http://somalia.usvpp.gov/>.

motivos fundamentalmente económicos o de fuerza mayor. Podemos, por tanto, concluir que formalmente se mantienen las relaciones diplomáticas y consulares, pero estamos ante *relaciones de baja intensidad*.

En todo caso, recordemos que aunque los locales de las misiones diplomáticas y de las oficinas consulares se cierren, éstos siguen estando protegidos por el estatuto diplomático en aplicación de lo dispuesto por el artículo 45.1 (a) de la Convención de Viena de 1961 y el artículo 27.2 de la Convención de Viena de 1963, respectivamente.

Si el principio de base es la continuidad de las representaciones permanentes, las misiones y los consulados, hay que advertir, no obstante, que esta continuidad plantea algunos **problemas** en la práctica. En este sentido, debemos indicar que, normalmente, las *credenciales* de los agentes diplomáticos y consulares tienen una *validez temporal*. Esta temporalidad es más acusada en el caso de los jefes y diplomáticos de las representaciones permanentes ante Organizaciones Internacionales porque cuando se produce un cambio de gobierno las credenciales de los diplomáticos designados por el anterior gobierno pierden su validez; en este sentido, el nuevo gobierno puede optar por renovar las credenciales de los que ya estaban en la representación permanente, o bien puede decidir nombrar otro jefe y otros diplomáticos con nuevas credenciales. Asimismo, puede suceder que el jefe de una misión diplomática o de una oficina consular –o el propio personal– se jubile o fallezca, lo que hace necesaria su renovación, nombrar uno nuevo. El nombramiento de un nuevo jefe, así como del personal de una misión diplomática, una representación permanente o una oficina consular, es una decisión que corresponde al Gobierno; siendo competencia habitual del Ministro de AAEE la renovación o expedición de credenciales. Este es el procedimiento habitual que forma parte del normal desarrollo de la diplomacia permanente bilateral y multilateral. Pero ¿qué ocurre en el caso de un Estado «fallido»? La total ausencia de gobierno que caracteriza a éste hace imposible tanto la renovación de credenciales, como la expedición de unas nuevas, el nombramiento de un nuevo jefe, o nuevos diplomáticos o cónsules. Resulta así que ante la imposibilidad de renovación de sus credenciales el representante deja de serlo, y ante la imposibilidad de nombrar uno nuevo –aunque de forma temporal existirá un encargado de negocios *ad interim*– la representación permanente se quedará sin personal diplomático, lo que avocará finalmente a su cierre. Una situación que afectará igualmente a las misiones diplomáticas y a las oficinas consulares del Estado «fallido». Cuando se jubile o fallezca su personal diplomático y consular, o cuando acabe el período de validez de sus credenciales, ante la imposibilidad de nuevos nombramientos y de renovación de credenciales, la embajada y el consulado se quedarán sin personal y terminarán cerrándose.

Sobre esta particular cuestión se pronunció expresamente la Corte Suprema de Reino Unido en el ya citado asunto *República de Somalia c. Woodhouse Drake and Carrey (Suiza) SA y otros*¹²⁹, Con la finalidad de representar a Somalia en la reclamación del dinero obtenido por la venta del cargamento del arroz, la que era repre-

¹²⁹ Vid. *ILR*, vol. 94, pp.613–616.

sentante permanente de Somalia ante la Oficina de Naciones Unidas en Ginebra durante el mandato de Siad Barre y seguía siéndolo en el momento del derrocamiento de éste, Madame Bihi, quiso personarse en nombre de Somalia. La Corte, en su sentencia de 13 de marzo de 1992, rechazó dicha personación al entender que ya no era representante de Somalia pues sus credenciales habían sido otorgadas antes de 1991 por el anterior gobierno somalí y ningún gobierno se las había renovado, ni había recibido acreditación alguna por ningún gobierno con posterioridad al derrocamiento del gobierno de Siad Barre que fue quien la acreditó, por lo que sus credenciales ya no tenían valor alguno.

Ahora bien, es evidente que mientras se mantienen en vigor las credenciales, el personal diplomático y consular mantiene su estatuto diplomático en el Estado receptor ante el que estuviera acreditado, pues ya hemos indicado que el colapso estatal no es causa de ruptura. Sin embargo, en este particular contexto se puede producir, y de hecho se produce, un ‘ligero’ problema: la incapacidad del Estado «fallido» para *pagar los sueldos* a su personal diplomático y consular, así como para aportar las correspondientes cotizaciones a la seguridad social. Es evidente que en un Estado ya de por sí sumido en la pobreza, como le ocurre a Somalia, y que ante la inexistencia de autoridad gubernamental efectiva no puede recaudar impuestos, de forma tal que subsiste gracias a las ayudas internacionales, al dinero que le entregan los donantes, su prioridad no es pagar a los diplomáticos ni su salario ni sus cuotas a la seguridad social. Esto es lo que le ha sucedido a Somalia, que a partir de 1991 dejó de pagar a todo su personal diplomático y consular ¿Esto que ha supuesto? Esta situación evidentemente coadyuva y acelera el cierre de todas las embajadas y consulados somalíes en el extranjero, pero además sitúa a los diplomáticos somalíes en una situación crítica, ya que se encuentran en el extranjero sin dinero con que subsistir. Esto fue lo que se planteó precisamente ante el Tribunal administrativo Superior del Norte de Renania-Westphalia, en el asunto *Diplomático Somalí*, en 1992¹³⁰. El caso fue planteado por la 3ª Secretaria de la Embajada de Somalia en Bonn, donde vivía con su marido y sus dos hijos desde 1990. Tenía su acreditación diplomática en vigor con validez hasta finales de 1993. En enero de 1992 dejó de recibir su sueldo de diplomática. El Ministro de AAEE alemán certificó que la Embajada de Somalia llevaba tiempo sin recibir ninguna transferencia de fondos, lo que era debido a la anarquía del país, no existiendo fondos para ayudar a los diplomáticos. De hecho, el propio Tribunal señala que Somalia llevaba desde septiembre de 1990 sin realizar pago alguno a ningún diplomático en todo el mundo. La cuestión es que sin ingresos, ni medios con que subsistir, esta diplomática pide acogerse al subsidio que proporciona la seguridad social alemana. Sin embargo, resulta que los diplomáticos tienen como uno de sus privilegios el de estar exentos de las disposiciones sobre seguridad social que estén vigentes en el Estado receptor, tal y como recoge el artículo 33 de la Convención de Viena de 1961¹³¹. En aplicación de este privilegio, ni la diplomática,

¹³⁰ Vid. *Somali Diplomat Case*, ILR, vol.94, pp.696–608.

¹³¹ Un privilegio del que también disfrutaban los funcionarios consulares según lo dispuesto en el artículo 48 de la Convención de 1963 («Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 3 de este artículo

ni Somalia, habían pagado cuota alguna a la seguridad social alemana, por lo que su solicitud inicial de subsidio fue rechazada. No obstante, recurrida la decisión administrativa al Tribunal administrativo Superior del Norte de Renania–Westphalia, éste, habida cuenta la excepcionalidad de la situación de desastre que sufre el Estado acreditante, considera que el Gobierno alemán debe facilitarle la asistencia que solicita. Añadiendo que si tal asistencia le impide al diplomático ejercer sus funciones, el Estado receptor se la podrá retirar o declararle persona *non grata*.

Como decíamos, la no renovación de credenciales, la no expedición de nuevas credenciales, la imposibilidad de cubrir las vacantes de diplomáticos y cónsules, unido a la situación de impago generalizado a todos los que aún continuaban ejerciendo sus funciones diplomáticas y consulares por tener sus credenciales en vigor, ha conducido a que, a pesar de que formalmente Somalia mantiene las relaciones diplomáticas y consulares que tenía establecidas antes de su colapso institucional en 1991, ha visto como paulatinamente sus representaciones permanentes ante Organizaciones Internacionales, sus misiones diplomáticas y sus oficinas consulares en el extranjero, han tenido que ser cerradas, hasta el punto de que hasta hace unos años Somalia carecía de toda representación diplomática en el extranjero. Circunstancia que no ha ocurrido con ningún otro Estado y que constituye un caso único de la diplomacia internacional. Este escenario constituye una de las implicaciones jurídicas de la condición de Estado «fallido» que más afecta a los propios nacionales de dicho Estado; pues no hay duda que el cierre de estas misiones conlleva un enorme perjuicio para todos los ciudadanos somalíes en el extranjero que no tienen donde acudir para renovar sus pasaportes o visados, o para solucionar cualquier otro problema que tuvieran en el extranjero.

Debemos señalar que dentro de ese contexto de tímido renacer internacional que hemos apuntado parece demostrar Somalia desde la creación del GFT, observamos que desde hace un par de años Somalia está abriendo de forma progresiva diversas misiones diplomáticas. Actualmente tiene en funcionamiento ocho: Djibouti y Uganda en África, Francia en Europa, China, India, Indonesia y Pakistán en Asia, y la Representación Permanente ante las Naciones Unidas.

Un último apunte con relación a los agentes diplomáticos de un Estado «fallido» en el extranjero. Según el artículo 31 de la Convención de Viena de 1961, los agentes diplomáticos están protegidos por la *inmunidad* de jurisdicción, lo cual supone que no pueden ser juzgados por los tribunales del Estado receptor –salvo las excepciones recogidas en ese mismo precepto–. En caso de que el agente abuse de su estatuto incumpliendo las leyes del Estado receptor, lo único que puede hacer éste es declararle persona *non grata* y expulsarlo. Pero esta inmunidad no es equivalente a impunidad, porque el diplomático no está exento de ser juzgado por los

los miembros de la oficina consular y los miembros de su familia que vivan en su casa estarán exentos, en cuanto a los servicios que presten al Estado que envía, de las disposiciones sobre seguridad social que estén en vigor en el Estado receptor»), y que, evidentemente, puede ocasionar los mismos perjuicios que a los agentes diplomáticos en el supuesto de que su Estado que envía sea un Estado «fallido». Por lo que *mutatis mutandi* cabría aplicarles la misma solución que a aquéllos.

tribunales de su propio Estado, el Estado acreditante¹³². Pero si tales abusos del estatuto diplomático son cometidos por un agente de un Estado «fallido», ¿quién le juzgará por esos hechos? Si el Estado sufre un colapso total, no tiene jueces ni tribunales que puedan hacerlo, por lo que nos encontramos que en el caso de un Estado «fallido», éste no va a juzgar ni perseguir a sus diplomáticos que abusan de su estatuto en el territorio del Estado receptor, por lo que éstos quedarán fuera de toda jurisdicción, lo que evidentemente sí genera sensación de impunidad.

3.7. ASUNCIÓN DE DERECHOS Y OBLIGACIONES INTERNACIONALES

La capacidad para consentir obligaciones internacionales, para vincularse por normas convencionales recae en ciertos órganos de la administración central del Estado como son el Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno y el Ministro de AAEE – según dispone el artículo 7 de la *Convención de Viena sobre derecho de los tratados* de 23 de mayo de 1969¹³³–, o bien por aquellas personas que presenten los adecuados plenos poderes – a través de un documento de plenipotencia que expide normalmente el Ministro de Asuntos Exteriores en nombre del Jefe de Estado–. En este mismo sentido, son también el Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno y el Ministro de AAEE las personas que pueden obligar internacionalmente a través de una declaración unilateral, –tal y como ha consagrado la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y recogen los principios adoptados por la Comisión de Derecho Internacional¹³⁴–.

Esta ausencia de gobierno afecta a todo el proceso de *celebración de tratados*. No hay autoridad que tome la iniciativa para decidir la celebración de nuevos tra-

¹³² Así lo dispone el artículo 31 de la Convención de Viena de 1961 en su párrafo 4: «La inmunidad de jurisdicción de un Agente diplomático en el Estado receptor no le exime de la jurisdicción del Estado acreditante».

¹³³ «Artículo 7. *Plenos poderes*.– 1. Para la adopción, la autenticación del texto de un tratado, para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado:

a) si se presentan los adecuados plenos poderes, o
b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes.

2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

a) los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado».

¹³⁴ El principio 4 de los *Principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de Estados capaces de crear obligaciones jurídicas*, adoptados por la Comisión de Derecho Internacional en 2006, dispone:

«Una declaración unilateral obliga internacionalmente al Estado sólo si emana de una autoridad que tenga competencia a estos efectos. En virtud de sus funciones, los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores son competentes para formular tales declaraciones. Otras personas que representan al Estado en esferas determinadas podrán ser autorizadas para obligar a éste, mediante sus declaraciones, en las materias que correspondan a su esfera de competencia».

tados, competencia que suele recaer en el gobierno. Tampoco hay autoridad que represente al Estado para poder celebrar un tratado; no cabe la representación expresa, ni tampoco la tácita recogidas por el artículo 7 de la Convención de Viena de 1969 (recordemos aquí los problemas de representación internacional a los que ya nos hemos referido en el apartado 3.5). Y respecto de aquellos tratados que ya están adoptados, e incluso autenticados por un Estado «fallido», su colapso le impide proceder a la manifestación del consentimiento; pues, por un lado, si necesita autorización del Parlamento para proceder a consentir el tratado, éste no existe; y por otro, no hay un Jefe de Estado o de Gobierno, o un Ministro de AAEE que consienta o que autorice a alguien a hacerlo.

Sobre este particular aspecto volvemos a encontrarnos nuevamente una importante diferencia entre la situación de Estado «fallido» y otras menos graves, pues estas últimas no tienen problema alguno para asumir obligaciones internacionales. En efecto, el único Estado que ha sufrido una auténtica parálisis en lo que refiere a la asunción de obligaciones y sus correlativos derechos ha sido Somalia. Otros Estados en situación crítica han seguido obligándose, en mayor o menor medida, por tratados internacionales. Quizá el ejemplo más claro en este punto es Timor Leste que con apenas nueve años de existencia ha celebrado y se ha obligado por más tratados multilaterales que Somalia con cincuenta años de vida.

Algunos datos sobre Somalia evidencian esta situación. De los aproximadamente trescientos tratados internacionales concluidos en el marco de Naciones Unidas¹³⁵, Somalia sólo es parte en quince; de esos quince, lo era de doce antes de 1990 (destaca la *Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar* de 1982 –en 1989–, la *Convención sobre privilegios e inmunidades de Naciones Unidas* en 1963, o las *Convenciones de Viena* de 1961 y 1963 –en 1968–), desde esa fecha se ha adherido a tres: uno en 2002, la *Convención de NNUU de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África*, hecho en París el 14 octubre 1994; y dos en 2009, el *Convenio marco de las NNUU sobre el cambio climático* de 9 de mayo de 2002, y el *Convenio sobre la diversidad biológica*, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.

Hay ciertas ‘ausencias’ de tratados multilaterales generales que son destacables:

- No es parte de la *Convención sobre derecho de los tratados* de 1969.
- De los tratados sobre derechos humanos sólo es parte en cinco: *Convenio sobre el estatuto de los refugiados* de 1951 y su Protocolo de 1967 (pasó a ser parte en ambos en 1975), *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* de 1965, *Pacto de derechos civiles y políticos* y su *Protocolo adicional* de 1966, *Pacto de derechos económicos, sociales y culturales* de 1966, y la *Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* de 1984 (estos cuatro en 1990). Junto con EEUU son los dos únicos Estados que no son parte de la *Convención sobre los derechos del niño* (cuenta con 193 partes). Tampoco es parte del *Convenio sobre la prevención y castigo del de-*

¹³⁵ Nos referimos a los que aparecen en la página Web de Naciones Unidas sobre tratados depositados ante el Secretario General: <http://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx>.

lito de genocidio de 1948, ni del *Convenio sobre la esclavitud* de 1926, entre otras ausencias destacables.

– Si bien es parte de las cuatro *Convenciones de Ginebra sobre derecho humano* de 1949, desde 1962, no lo es ni de los Protocolos de 1977, ni del Convenio de La Haya y sus Protocolos, ni de la Convención ENMOD de 1976.

– No es parte de ningún tratado sobre armamento; ni tampoco de ninguno sobre terrorismo.

– No es parte de la Corte Penal Internacional. En cambio, sí lo son otros Estados también calificados de «fallidos» como Camboya, Guinea, República Centroafricana, Timor Leste, Tanzania, e incluso República Democrática del Congo.

– Y con relación a la piratería que tantos problemas acarrea en sus aguas, no es parte de la *Convención SUA sobre supresión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima* de 1988.

Mayor trascendencia práctica tiene el hecho de que, ante esta coyuntura, Somalia no pudo ratificar el *Convenio de Lomé IV* de 1990; acuerdo de cooperación financiera y técnica, de ayuda de emergencia y de sistema preferencial de comercio celebrado por la CEE con los países ACP, del que Somalia venía siendo parte desde Lomé I (1975). Esto evidentemente suponía un grave perjuicio económico para Somalia, por ello, y habida cuenta de la precaria situación de Somalia, el Consejo de Ministros de la UE-ACP decidió compensar esta incapacidad y decidió que «the ACP-EU Council of Ministers [...] confirms the political accession of Somalia to the Lomé Convention, despite the fact that Somalia has not been able to ratify the Convention for reasons beyond its control»¹³⁶. Una situación similar se ha producido con relación al Banco Mundial; los programas de desarrollo requieren el acuerdo con las autoridades del país, circunstancia que no ha podido darse y, por tanto, los programas no han podido aplicarse a Somalia.

Por lo que se refiere a Convenios elaborados en el seno de la OMPI, Somalia sólo es parte del Convenio que crea la OMPI. Mientras la República Democrática del Congo es parte de 5 tratados, Sudán de 7 tratados, Haití de 6 tratados, Liberia de 9 tratados, y España de 22 tratados.

En el marco de la Unión Africana se han celebrado 37 tratados. Somalia es parte sólo en tres: *Carta de la cultura* de 1976 (en 1978), *Carta Africana de Derechos Humanos* de 1981 (en 1985), *Privilegios e inmunidades de la OUA* de 1965 (en 1975). Si nos fijamos, todos antes de 1990. Como ya hemos apuntado, en 2001 se adhirió a la Carta de la Unión Africana. El 15 de marzo de 2010 ha firmado la Constitución de la Comisión africana de la aviación civil (aún no en vigor).

Por lo que se refiere a la Organización de la Conferencia Islámica y la Cooperación Económica, se han celebrado cinco acuerdos (de 1977, 1981, 1990, 2005, 2007) y tres estatutos sobre tres organizaciones vinculadas a esta Organización (Consejo de Aviación civil de 1982, Unión de Telecomunicaciones de 1984, Instituto de Meteorología para países islámicos de 1998). De ellos, Somalia sólo es parte de un acuerdo sobre inversiones de 1981 (en 1984).

¹³⁶ Citado en TJCE, Case C-369/95, *Somalifruit SpA, Camar SpA v. Ministero delle Finanze, Ministero del Commercio con l'Estero*, 1997 ECR I-6619, pa.11.

Tal y como hemos venido apuntando en diferentes partes de este trabajo, se observa un cambio de tendencia a partir de 2008, con el nuevo GFT, no sólo por la adhesión a diversos tratados multilaterales, sino porque también se celebran algunos tratados bilaterales (práctica inexistente desde 1990). Por ejemplo, el Acuerdo entre la Unión Europea y Somalia sobre el estatuto de la fuerza naval de la UE (EUNAVFOR) en el contexto de la operación Atalanta, de 15 de enero de 2009; o el Memorándum de entendimiento entre Kenia y Somalia por el que ninguno va a poner objeciones a la extensión de la plataforma continental más allá de las 200 millas y su sumisión a la Comisión de límites de Naciones Unidas, a pesar de su disputa marítima, de 7 de abril de 2009.

En conclusión, es evidente que ante la ausencia total y prolongada de un gobierno efectivo, un Estado «fallido» es incapaz de asumir nuevas obligaciones internacionales dado que no tiene órganos capaces de hacerlo; no puede ni celebrar ni consentir ningún tratado internacional, ni puede obligarse internacionalmente a través de una declaración unilateral.

Pero tampoco puede obligarse expresamente por nuevas *normas consuetudinarias*, pues éstas se generan a través de la práctica seguida por sus órganos; si no existen órganos, tampoco práctica. Sin embargo, sobre este punto, debemos tener presente que la aceptación de una práctica puede ser no sólo expresa —el comportamiento de los Estados a través de sus órganos—, sino también tácita, según afirmó el Juez de Castro en el asunto de la *competencia en materia de pesquerías* (Reino Unido c. Islandia)¹³⁷. En este sentido, si un Estado no quiere obligarse por una norma consuetudinaria que está en proceso de formación, deberá manifestar de forma clara y pública su disconformidad, su rechazo a la misma mientras ésta se está formando, pasando así a convertirse en objetor persistente; en el caso de que no exprese claramente tal oposición, aunque no siga con su práctica la norma consuetudinaria, se entenderá que la acepta tácitamente (*aquiescencia*). Evidentemente, las causas que impiden a un Estado «fallido» aceptar expresamente una norma consuetudinaria en proceso de formación y obligarse por ella, le impiden igualmente manifestarse en contra si no quiere quedar obligado, esto es, le impiden ser objetor persistente, pues no existe autoridad estatal que pueda hacerlo. Llegados a este punto quizá cabría plantearse si, ante lo extraordinario de la situación que caracteriza a un Estado «fallido», no sería aconsejable establecer una excepción al respecto. De esta forma, a un Estado «fallido» que no tiene capacidad para objetar una norma consuetudinaria en proceso de formación, no se le debe aplicar de forma automática la aceptación tácita; habrá que esperar a la recuperación de un gobierno efectivo que se pueda pronunciar al respecto.

¹³⁷ Afirma el Juez de Castro en su opinión individual:

« According to the *communis opinio*, a customary international right comes into existence when a practice crystallizes which has the following distinguishing marks:

(a) General or universal acceptance. There should be no doubt as to the attitude of States. The rule in question must be generally known and **accepted expressly or tacitly**. What has led to the view that international custom is binding is that it expresses a *consensus tacitus generalis*, if not as a sort of tacit agreement, at least as the expression of a general conviction.» (ICJ Reports, 1974, p.89; la negrita es nuestra).

En esta misma línea de razonamiento, debemos igualmente tener presente que la inexistencia de órganos con capacidad para consentir internacionalmente que caracteriza a un Estado «fallido» tiene su aplicación, no sólo en la esfera de las normas internacionales a la que nos hemos referido, sino igualmente en otros ámbitos donde *a priori* sería necesario su consentimiento. Tal es el caso de una intervención humanitaria, o del envío de ayuda o asistencia humanitaria; en ambos supuestos el Derecho internacional establece como requisito imprescindible para que la intervención y la ayuda sean legítimas, el consentimiento previo del Estado territorial donde se va a producir la intervención, o que va a recibir la ayuda. La imposibilidad de obtención de ese consentimiento en la situación de un Estado «fallido» por los motivos ya apuntados, hacen surgir una excepción en este contexto. De esta forma, es posible el establecimiento de una acción de intervención humanitaria por parte del Consejo de Seguridad –nunca unilateral– en un Estado «fallido», o el envío de ayuda o asistencia humanitaria a éste sin su consentimiento al no poder conseguirse éste, tal y como hemos referido ya que ha sucedido en Somalia.

Paralelamente a la imposibilidad de asumir obligaciones, debemos reseñar que un Estado «fallido» puede encontrarse con la dificultad para disfrutar de **ciertos derechos** que le otorgan las normas internacionales por las que ya se hubiera obligado antes de producirse el colapso gubernamental. Concretamente, esta circunstancia tiene lugar en el caso de que el ejercicio de esos derechos necesite la adopción de alguna medida en el ámbito interno del Estado, como puede ser una disposición legislativa, y la inexistencia de aparato institucional le impide adoptarla. Esta situación resulta particularmente elocuente en el ámbito del derecho del mar, donde la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CNUDM) de 1982 otorga a los Estados ribereños el derecho, por ejemplo, a una zona económica exclusiva de 200 millas, o una plataforma continental todo a lo largo de su prolongación natural. Para ejercer ese derecho el Estado deberá dictar en su ordenamiento interno una ley por la que se atribuya ese espacio marítimo. Si no hay gobierno, no hay órganos estatales, dicha ley no se puede elaborar. Eso es lo que le ha ocurrido a Somalia que ratificó la CNUDM en 1989, apenas un año antes de colapsar, y hasta la fecha sólo cuenta con una *Ley de mar territorial y puertos de 1972*. Somalia no tiene ley de zona económica exclusiva, esto es, no ha ejercido el derecho a ese espacio marítimo¹³⁸; un dato a tener en cuenta respecto de las alegaciones iniciales de los piratas somalíes (autoproclamados «guardia costera nacional de Somalia») que argüían que los buques capturados estaban faenando ilegalmente en su zona económica exclusiva. Si bien es cierto que el nuevo GFT también parece mostrar una cierta mejoría en este punto; tomó posesión el 22 de febrero de 2009 y el 12 de marzo el Consejo de Ministros de Somalia aprobó la sumisión del Informe preliminar para solicitar la delimitación de la plataforma continental más allá de las 200 millas según lo establecido en el artículo 76 de la CNUDM. El In-

¹³⁸ Marcando, nuevamente la diferencia, otros Estados a los que se les viene denominando como «fallidos» sí tienen ley de zona económica exclusiva, como República Democrática del Congo (1992), Guinea (1980), Líbano (1983), e incluso Timor Leste (2002).

forme se presentó ante la Comisión de Límites el 8 de abril de 2009¹³⁹, gracias a la ayuda voluntaria y desinteresada de Noruega (experto en estas lides), que es quien ha elaborado el informe preliminar.

3.8. LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DE UN ESTADO «FALLIDO», ¿O NO?

Como indicábamos, un Estado «fallido» no puede consentir nuevas obligaciones internacionales, pero evidentemente todas aquellas obligaciones que hubiera asumido antes de que se produjera el colapso siguen estando vigentes y, por tanto, el Estado debe cumplirlas. Sin embargo, esa misma situación que lleva al Estado «fallido» a no poder actuar en las distintas facetas de la vida internacional, y que hemos ido desgranando en las páginas anteriores, motiva que de igual forma pueda tener serias dificultades para cumplir las obligaciones internacionales por las que se hubiera vinculado. Somalia vuelve a ser el botón de muestra.

Ninguna de las Resoluciones dictadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha sido puesta en práctica por Somalia que, como hemos comprobado, es y sigue siendo miembro de dicha Organización y está obligada a su cumplimiento según lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta. Pero no sólo no ha aplicado las resoluciones que imponían sanciones, tampoco ha cumplido las diversas obligaciones que el Consejo ha impuesto desde que el terrorismo internacional ha sido calificado como una amenaza a la paz y seguridad internacionales por la Resolución 1373 (2001): lucha contra el terrorismo, obligación de cooperación, de persecución a los terroristas. Sin embargo, pese a este reiterado incumplimiento, el Consejo de Seguridad no se ha manifestado al respecto.

De igual forma, tampoco puede acatar los tratados internacionales. Sirvan de ejemplo, en este sentido, los diversos tratados internacionales sobre derechos humanos de los que hemos visto Somalia es parte, con anterioridad a 1991. Algunos de esos tratados imponen a sus Estados parte la obligación de presentar informes periódicos acerca de cómo su ordenamiento interno asegura el respeto y desarrollo de los derechos reconocidos en el correspondiente tratado de que se trate, y adopta las medidas internas necesarias al efecto. Tal es el caso del Convenio contra la discriminación racial (cuyo artículo 9 establece la obligación de informes bienales), del Pacto de Derechos civiles y políticos de 1966 (artículo 41), del Pacto de Derechos económicos, sociales y culturales de 1966 (artículo 16), y de la Convención contra la tortura de 1984 (artículo 19), en estos tres últimos los informes se deben presentar, normalmente, cada cuatro años. Sobre esta obligación convencio-

¹³⁹ Aunque el artículo 4 del Anexo II de la CNUDM establece que los Estados Parte tienen un plazo de 10 años desde su entrada en vigor particular para presentar su solicitud de una plataforma continental más allá de las 200 millas, el 13 de mayo de 1999 Papúa Nueva Guinea presentó una propuesta para que, para aquellos Estados que fueran parte de la CNUDM antes de esa fecha, el plazo de 10 años empezara a contar a partir del 13 de mayo de 1999. Propuesta que fue aceptada en el 11º Encuentro de Estados Parte de 29 de mayo de 2001 (SPLOS/183). Por ello, Somalia estaba aún en plazo (expiraba el 13 de mayo de 2009). La información de los diversos documentos presentados hasta ahora por Somalia puede consultarse en: [http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_preliminary.htm#\(2\)_](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_preliminary.htm#(2)_).

nal particular, Somalia sólo ha cumplido –y parcialmente– la relativa al Convenio contra la discriminación racial. En efecto, Somalia (Estado parte del mismo desde 1975) presentó los primeros cuatro informes: 1976, 1978, 1980 y 1982. El quinto debería haberlo presentado en 1984 (el 6^a en 1986, el 7^a en 1988...), sin embargo, no lo hizo. Lo cierto es que desde 1984 Somalia no volvió a cumplir con sus obligaciones con relación a este Convenio. Recibió, al respecto, hasta nueve recordatorios. Finalmente, en 1996, el Comité contra la discriminación racial (órgano ante el que se deben presentar y que debe valorar dichos informes) afirmó que:

«observando que hay una ruptura absoluta del derecho y del orden público y que no existe un gobierno efectivo, el Comité decide que reanudará el examen de la aplicación de la Convención internacional por el Estado parte una vez que se restablezca la estabilidad política»¹⁴⁰.

Circunstancia que, como ya hemos tenido ocasión de constatar, aún no se ha producido. Y resulta así que ni se ha vuelto a presentar, ni a examinar ningún informe más de Somalia.

Por lo que se refiere a los otros tres tratados que también establecen la obligación de informes periódicos –el primero al año, y luego cada cuatro años–, Somalia no ha presentado ninguno, ni siquiera el inicial que debería haber entregado en 1991. Hay otros Estados que igualmente aparecen en esas listas sobre Estado «fallidos» que hemos visto circular de forma habitual, que también son parte de estos tratados de derechos humanos que imponen esta obligación de información periódica. Es el caso, entre otros, de Yemen, Líbano, Haití, República Democrática del Congo, República Centroafricana o Zimbabwe. Todos ellos han cumplido puntualmente su obligación de presentar informes, lo que vuelve a ponernos de manifiesto una vez más, no sólo que hay diferencias sustanciales entre los diversos grados de fragilidad estatal que es necesario evidenciar, sino que carece de fundamento la aplicación generalizada del apelativo de «fallido».

Pero lo que es interesante resaltar de estos datos es que, pese a este reiterado incumplimiento, no se ha generado protesta alguna. Ninguno de los órganos de Naciones Unidas afectados ha acusado a Somalia de violar sus obligaciones internacionales y, por tanto, evidenciar su posible responsabilidad internacional. Muy al contrario, si nos atenemos a lo expresado por el Comité en sus diversos recordatorios, así como en la conclusión última de 1996 que hemos referido, da la sensación de que se está «exonerando de toda culpa» a Somalia, que la no presentación de informes obedece a la ruptura de la ley y el orden, a la inexistencia de gobierno efectivo, esto es, a algo ajeno al control del Estado.

Esta valoración del Comité contra la discriminación racial, unida al hecho de que no se ha producido ninguna reclamación de responsabilidad internacional contra Somalia, por parte de ningún Estado, nos lleva a entender que ha operado implícitamente la aplicación de una *circunstancia excluyente de la ilicitud*, de las recogida por la Comisión de Derecho Internacional en su *Proyecto de artículos*

¹⁴⁰ UN Doc. A/51/18 (SUPP), 30 septiembre 1996.

sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos de 2001¹⁴¹. Concretamente, entendemos que con relación a la atribución de responsabilidad internacional a un Estado «fallido» resulta de aplicación la exclusión de ilicitud por aplicación de la circunstancia excluyente de «fuerza mayor». Recordemos, a este respecto, lo que dispone el artículo 23 del Proyecto de la CDI:

«1. La ilicitud del hecho de un Estado que no esté en conformidad con una obligación internacional de ese Estado queda excluida si ese hecho se debe a una fuerza mayor, es decir, a una fuerza irresistible o un acontecimiento imprevisto, ajenos al control del Estado, que hacen materialmente imposible en las circunstancias del caso, cumplir la obligación».

A la vista de la amplia práctica que hemos examinado con relación a Somalia, como paradigma de Estado «fallido», creo que es más que evidente que si algo caracteriza a un Estado «fallido» (entendido éste en sentido estricto como propo-nemos), es la ausencia de control. Una ausencia que en las circunstancias del caso hacen materialmente imposible a dicho Estado cumplir las obligaciones internacionales que tiene contraídas. De igual manera, creemos que no puede argüirse en contra de la aplicación de esta circunstancia que la situación se deba al propio comportamiento del Estado o que éste haya asumido el riesgo, en el sentido del párrafo 2 del artículo 23, pues la experiencia de Somalia evidencia, precisamente, una clara ausencia de todo comportamiento estatal. Por lo que, a nuestro entender, sería factible la aplicación la circunstancia que excluye la ilicitud de la fuerza mayor¹⁴² y, en consecuencia, no habría responsabilidad internacional del Estado «fallido».

Tengamos, eso sí, presente que esta circunstancia opera de forma temporal, mientras exista la misma. De tal forma que, en cuanto el Estado «fallido» deje de serlo, esto es, cuando recupere un gobierno efectivo ya no habrá exclusión, deberá cumplir sus obligaciones internacionales, y si no lo hace se le exigirá responsabilidad internacional.

En otro orden de cosas, con relación a las obligaciones derivadas de aquellos tratados internacionales de los que el Estado «fallido» fuera parte antes del colapso, cabría igualmente pensar en la posibilidad de aplicar alguna causa de *suspensión*

¹⁴¹ Aprobado por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) en su 53º período de sesiones (UN Doc. A/56/10).

¹⁴² Ésta es a nuestro juicio, la única circunstancia excluyente de la ilicitud aplicable en este contexto, habida cuenta las características que identifican una situación de Estado «fallido» o «fracasado». En este sentido, vemos más dudosa la posible aplicación de la circunstancia de «estado de necesidad» (artículo 25) que sugiere el profesor Jiménez Piernas (JIMÉNEZ PIERNAS, C., «Los Estados fracasados y el Derecho Internacional... *op.cit.*, pp.36–37), pues dicha circunstancia se refiere a la exclusión de la ilicitud cuando el incumplimiento sea el único modo para el Estado de salvaguardar un interés esencial contra un peligro grave e inminente. No es el caso; no se trata aquí de que la violación de las obligaciones sea la única forma de salvaguardar un interés esencial del Estado, como establece el artículo 25 respecto del estado de necesidad. En una situación de Estado «fallido» el incumplimiento se produce porque no hay quien cumpla, porque el Estado carece de órganos que puedan cumplir las obligaciones internacionales.

temporal de los tratados de las que vienen establecidas en la *Convención de Viena sobre derecho de los tratados* de 1969. Concretamente, la recogida en el artículo 62 que se refiere al cambio fundamental de las circunstancias existentes en el momento de celebración del tratado. En este sentido, los profundos cambios internos con relación a la estructura política del Estado que sufre el Estado «fallido», que evidentemente suponen un cambio sustancial respecto de los existentes cuando celebró y se obligó por el tratado podrían tener cabida en el marco de la cláusula *rebus sic stantibus*, siempre y cuando la existencia de esas circunstancias constituyera una base esencial del consentimiento de las partes en obligarse por el tratado, y ese cambio tuviera por efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deban cumplirse en virtud del mismo.

Sin embargo, independientemente de la pertinencia o no de la aplicación de esta causa de suspensión, debemos tener en cuenta que ni la terminación, ni la suspensión operan de forma automática. A este respecto, la Convención de 1969 establece un concreto procedimiento recogido en los artículos 65 a 68, cuyo objetivo es evitar el potencial abuso y establecer seguridad jurídica. Dicho procedimiento parte de la necesaria notificación por escrito del Estado que invoca la causa de terminación o suspensión. Así se ha manifestado la Corte Internacional de Justicia:

«the doctrine [change of circumstances] never operates so as to extinguish a treaty automatically or to allow an unchallengeable denunciation by one part; it only operates to confer a right to call for termination and, if the call is disputed, to submit the dispute to some organ or body with power to determine whether the conditions for the operation of the doctrine are present»¹⁴³.

A este respecto, apunta R. Geiss¹⁴⁴ que en el caso de Estado «fallido» debería operar, no obstante, la suspensión automática al tener en cuenta la imposibilidad de dicho Estado para realizar la petición. En nuestra opinión, si bien es cierto que el propio Estado «fallido» no puede solicitar la suspensión por la manifiesta imposibilidad al respecto, no consideramos que la mera situación de Estado «fallido» automáticamente provoque la suspensión del tratado. Le corresponderá a cualquiera de los otros Estados parte del tratado presentar por escrito la solicitud de suspensión –de acuerdo con el procedimiento previsto por la Convención de 1969– si así lo estima procedente, esto es, si considera que el cambio operado en uno de los participantes en la elaboración del tratado a Estado «fallido» supone un cambio fundamental en las circunstancias existentes en el momento de la celebración, en el sentido del artículo 62 de la Convención de 1969.

Por otra parte, otra de las cuestiones que puede plantearse con relación a la responsabilidad internacional de un Estado «fallido», es la eventual atribución al mismo de las violaciones cometidas por esas *entidades privadas* –clanes, tribus, milicias, señores de la guerra– que, en ausencia de una autoridad estatal efectiva

¹⁴³ Asunto de *la competencia en materia de Pesquerías* (Reino Unido c. Islandia), competencia de la Corte, sentencia de 2 de febrero de 1973, ICJ Reports, 1973, p.21, pa.44.

¹⁴⁴ Vid. GEISS, R., «Failed States – Legal Aspects and Security... *op.cit.*, pp.479–480.

son quienes controlan ciertas partes del territorio del Estado «fallido». No hay duda que en este contexto se produce la privatización de la seguridad ante el colapso de las instituciones propias del Estado, podríamos incluso hablar de ‘privatización caótica’ de las funciones estatales, lo que conlleva que el individuo resulte ser el principal trasgresor del derecho. Esto es lo que sucede en Somalia. Ya hemos señalado que en el tiempo en que estuvo la UNOSOM fueron asesinados más de 140 cascos azules; a estos hechos hay que unir asaltos a embajadas, decenas de secuestros y toma de rehenes de diversos funcionarios internacionales, tanto de ACNUR, como de Cruz Roja, violaciones graves de derechos humanos, atentados terroristas, incluso los propios actos de piratería –no olvidemos que estos piratas se han auto-proclamado «guardia costera nacional de Somalia»–. ¿Son atribuibles a Somalia éstas y otras violaciones del Derecho internacional realizadas por los clanes y los señores de la guerra?

Los actos de particulares no son atribuibles al Estado, como regla general, pero el artículo 9 del Proyecto de la CDI sobre responsabilidad internacional de 2001 establece que «se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de una persona o de un grupo de personas si esa persona o ese grupo de personas ejerce de hecho atribuciones del poder público en ausencia o en defecto de las autoridades oficiales y en circunstancias tales que requieren el ejercicio de esas atribuciones». ¿Estaríamos en este supuesto? ¿Ejercen de hecho los señores de la guerra atribuciones de poder público en ausencia de autoridad estatal? Lo cierto es que sí. Como hemos advertido, son los señores de la guerra quienes suministran agua, electricidad, incluso recaudan impuestos, ejercen de jueces, y educan a los niños en Somalia. Así lo ha entendido el Comité contra la tortura, en el asunto *Sadiq Shek Elmi c. Australia*. El denunciante, de nacionalidad somalí, sostenía que la orden de extradición a su país suponía una violación del artículo 3 de la Convención contra la tortura por el riesgo cierto de sufrir torturas cuando llegara a Somalia. Australia alegaba que los actos a que se refería el denunciante no entraban en el ámbito del artículo 3 porque no eran actos de Estado, no los cometían funcionarios, sino clanes, señores de la guerra. A este respecto, señala el Comité en su comunicación de 17 de noviembre de 1998¹⁴⁵ que «en algunas regiones los clanes han ejercido la autoridad o una aparente autoridad comparable a la autoridad del Estado. En sus regiones esos clanes han impuesto sus propias leyes y sus propios mecanismos de aplicación de la ley, así como sus propios sistemas educativos, sanitarios y fiscales. En el informe de la experta independiente de la Comisión de Derechos Humanos se pone de manifiesto que los Estados y las organizaciones internacionales han admitido que esas actividades eran comparables a los de las autoridades estatales y que ‘la comunidad internacional sigue negociando con las facciones en guerra, que, irónicamente actúan como intermediarias entre el pueblo somalí y el mundo exterior’». Por lo que entiende que sí estaba en el ámbi-

¹⁴⁵ CAT/C/22/D/120/1998, p.11, pa.5.5. En sentido similar ya se había pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Ahmed c. Austria*; en su sentencia de 17 de diciembre de 1996 entendió que la posibilidad de sufrir actos de tortura si volvía a Somalia, entraba en el ámbito del artículo 3 de la Convención de Roma de 1950 (71/1995/577/663).

to del artículo 3 de la Convención. Así pues, parece evidente la aplicabilidad del artículo 9 del Proyecto de la CDI, y la posible atribución de los hechos ilícitos de estas entidades privadas al Estado «fallido».

Sin embargo, hay dos datos que debemos tener en cuenta a este respecto. Uno, que ninguno de los Estados u Organizaciones lesionadas ha exigido responsabilidad internacional a Somalia por los mismos. Otro, que en el comentario de la CDI a este artículo 9 que es de agosto de 2001 –ya se habían producido la mayoría de los hechos referidos y Somalia llevaba ya diez años en esa situación «fallida»–, no se incluye ninguna referencia a Somalia. No se citan como ejemplos a incluir en este artículo a los Estados «fallidos», sino que los supuestos vienen referidos a los períodos subsiguientes a una revolución o a una ocupación, en los que la autoridad gubernamental está presente aunque en grado mínimo. Lo que nos lleva a concluir que, aunque en teoría nos parece posible, en la práctica, hasta la fecha, no se han incluido las situaciones de Estados «fallidos» en el ámbito de aplicación del artículo 9.

Cosa distinta es la posible aplicación en su momento del artículo 10 del Proyecto de la CDI, en el supuesto de que uno de esos clanes llegara a constituirse en el gobierno efectivo del Estado «fallido», en concreto de Somalia. Si tal ocurriera, sí serían hechos de Estado y serían atribuibles a Somalia todas las violaciones del derecho internacional llevadas a cabo por los mismos.

Cabría igualmente pensar en la posible atribución de responsabilidad internacional al Estado «fallido» por omisión, por no prestar la debida diligencia y permitir que se produzcan estas violaciones en su territorio por parte de esas entidades privadas. Sin embargo, no cabe afirmar sin matices que el Estado «fallido» es responsable de los hechos ilícitos cometidos en su territorio, porque tolera aquellos o no los controla debidamente. Recordemos que a un Estado se le califica como «fallido» cuando carece de capacidad de control del cumplimiento del derecho en su territorio al haber desaparecido cualquier autoridad oficial efectiva, por lo que es evidente que no tiene capacidad alguna para evitar estos actos, ni para mostrar la debida diligencia al respecto. Por lo que no consideramos pertinente esta vía de atribución por omisión¹⁴⁶.

En todo caso, lo que es evidente es que, al margen de la improbable atribución de responsabilidad internacional a un Estado «fallido», lo que debe igualmente plantearse es la eventual *responsabilidad penal de los individuos* que conforman esos clanes, de los señores de la guerra que mantienen el caos en el caso de Somalia. No debemos olvidar que, en situaciones de conflicto armado interno como el que existe en Somalia son aplicables las normas convencionales y consuetudinarias de derecho humanitario bélico y todas las partes en conflicto están obligadas a cumplirlas. Se deben respetar los estándares humanitarios mínimos según dispone el artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra de 1949, así como los derechos fundamentales. Sin embargo, la realidad en Somalia dista mucho de ser así, y los miembros de las milicias que operan en su territorio son autores de atrocidades,

¹⁴⁶ Nuevamente entraría en juego la circunstancia excluyente de la ilicitud de la fuerza mayor.

tales como reclutamiento de menores, violaciones sistemáticas a mujeres, lapidaciones y mutilaciones genitales, secuestros, desplazamiento obligatorio de la población, ausencia de garantías judiciales, o discriminación de las minorías (sobre todo bantúes y rahanuens), que podrían ser calificadas de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Dichos crímenes entran dentro del ámbito competencial material de la Corte Penal Internacional (artículos 5, 7 y 8 del Estatuto), pero su jurisdicción en estos hechos cuenta con dos limitaciones importantes: Somalia no es parte del Estatuto de la Corte Penal Internacional, y además, en el supuesto de que Somalia se adhiriera al mismo, la Corte sólo podría juzgar los crímenes cometidos a partir de la entrada en vigor del mismo, salvo que Somalia hiciera una declaración expresa en otro sentido (artículos 11 y 12.3 del Estatuto). Surge entonces la pregunta acerca de quién podría juzgarlos para que no queden impunes. Dos posibles opciones. Una, crear un tribunal penal *ad hoc* que reciba el mandato de juzgar dichos crímenes, bien del tipo de los creados por el Consejo de Seguridad en la antigua Yugoslavia y Ruanda, bien de los tribunales especiales como el de Sierra Leona. La otra, que sean juzgados por terceros Estados en aplicación del principio de justicia universal. Así, países a los que viajan con frecuencia estos sospechosos como Djibouti, Canadá, Egipto, EEUU, Etiopía, Kenia, Italia o Reino Unido podrían detenerlos y ponerlos a disposición de la justicia.

Un último apunte. Hasta ahora nos hemos referido a la posible responsabilidad activa de un Estado «fallido», pero al margen de la misma debemos igualmente plantearnos los problemas de *responsabilidad pasiva*, esto es, cuando el Estado «fallido» no es el autor del hecho internacionalmente ilícito, sino que es el Estado lesionado por el mismo, ya sea directamente, ya sea porque se causen daños y perjuicios a sus nacionales como consecuencia de la violación de una obligación internacional. Aquí volvemos a toparnos con la imposibilidad del Estado de interponer ningún tipo de reclamación internacional. La ausencia de gobierno efectivo motiva que el Estado «fallido» sea incapaz de exigir a ningún otro Estado responsabilidad internacional en el supuesto de que hubiera cometido un hecho ilícito contra él. No podrá adoptar medidas de autotutela, contramedidas, ni podrá impulsar un arreglo pacífico de la eventual controversia que se genere. Además, en el caso de que el perjuicio sea causado directamente a sus nacionales, éstos no podrán quedar amparados por la institución de la protección diplomática al no existir autoridad estatal alguna que pueda ponerla en funcionamiento. Una circunstancia que indudablemente agravará aún más el daño que éstos ya han sufrido como consecuencia del hecho ilícito de otro Estado. Y que nos pone de manifiesto que la situación de Estado «fallido» no sólo tiene implicaciones en el ordenamiento jurídico internacional para el propio Estado, sino también para sus nacionales.

4. Una valoración final a modo de conclusión

No hay duda que la figura de los Estados «fallidos» ha cobrado un creciente interés en la doctrina internacional, sobre todo a raíz del incremento de los actos de piratería perpetrados por nacionales somalíes en el Océano Índico frente a las costas de Somalia; un interés que se ha venido cimentando en razones de seguridad y

en un cierto temor a la inestabilidad regional por el posible efecto contagio. Sin embargo, ese creciente interés no se ha traducido en la aparición de una nueva categoría jurídica que responda a este fenómeno. Para el Derecho internacional sólo existen los Estados, sin apelativos que induzcan a pensar que existen subcategorías o Estados ‘de segunda’, que no gozan del mismo estatuto jurídico que los Estados ‘de primera’. Muy al contrario, lo cierto es que la práctica analizada nos demuestra que la respuesta del Derecho internacional a este fenómeno se fundamenta en el mantenimiento –casi blindaje– de la estatalidad de los Estados calificados como «fallidos». Tomando como referencia este punto de partida, no se observa ningún cambio en el ordenamiento internacional que lleve a pensar en la existencia de reglas particulares a aplicar a estos Estados, con la salvedad de la omisión de su consentimiento para que el Consejo de Seguridad autorice intervenciones, o para que otros Estados puedan prestarle ayuda o asistencia humanitaria, habida cuenta que no existe posibilidad de obtención del mismo. Asimismo, observamos cómo la ausencia total de gobierno en el caso de Somalia, ha supuesto que hasta la fecha no se haya interpuesto ninguna reclamación internacional por el incumplimiento de sus obligaciones internacionales –tanto por acción, como por omisión–, por parte de ninguna de las Organizaciones Internacionales afectadas (en particular Naciones Unidas), ni tampoco por ningún Estado lesionado. Entendemos, en este sentido, que de manera implícita –dado que nadie se ha manifestado al respecto– parece haber operado la aplicación de la circunstancia excluyente de la ilicitud de la fuerza mayor.

Es evidente, pues, que un Estado «fallido» sigue manteniendo intacta su personalidad jurídica internacional, pero también lo es que la situación de colapso institucional absoluto y prolongado que lo caracteriza le impide desarrollar dicha personalidad en los distintos ámbitos del Derecho internacional, como hemos tenido ocasión de constatar, lo cual supone un perjuicio no sólo para el propio Estado, sino también para su población. Lo cierto es que un Estado que «falla» se convierte en un Estado «fantasma» o «nominal», sumido en una especie de catalepsia por la que es incapaz de actuar e interrelacionarse en la esfera interna e internacional.

En esta línea, el análisis de la práctica nos lleva a concluir que no todos los Estados habitualmente calificados como «fallidos» y que suelen aparecer en las listas elaboradas al efecto, padecen la misma situación. Es evidente que hay grados, pero sólo en los casos más extremos en los que efectivamente se puede hablar de inexistencia total y prolongada de gobierno es donde nos encontramos con esa imposibilidad de actuar y desarrollar su plena subjetividad internacional. Por el contrario, en otros estadios menos críticos, donde hay instituciones aunque éstas sean débiles, el Estado sigue operando con relativa normalidad, no contando con problemas particulares en el normal desarrollo de su personalidad jurídica internacional. Es por ello que, a pesar de no ser una categoría jurídica, debemos ser cuidadosos con las palabras y más aún con las etiquetas. Hablar de Estados «fallidos» sin rigor es cuando menos una temeridad, pues etiquetar así sin más a un Estado es marcarle con un estigma que no le ayuda en su posible situación de fragilidad institucional. Entendemos, por tanto, que sólo a los casos extremos de ausencia total y prolongada de gobierno se les debe aplicar esta ‘etiqueta’, que hoy día sólo sería

aplicable a Somalia –paradigma de Estado «fallido»–. Un Estado con problemas económicos, con conflictos internos o con una cierta debilidad institucional no es automáticamente un Estado «fallido».

Por último, creemos importante resaltar que la finalidad de poner este tipo de ‘etiquetas’ no debe ser nunca la de justificar una intervención, sino la de localizar quién necesita ayuda. Se trata de focalizar un problema con vistas a intentar buscar una solución. Sin embargo, aunque la situación de un Estado «fallido» constituye ciertamente un hervidero de inestabilidad y es germen de todo tipo de delincuencia, lo que supone un serio problema para la Comunidad internacional, lo cierto es que ésta no ha encontrado una respuesta a este fenómeno que no sólo se sigue generando –como nos demuestra Somalia desde hace veinte años–, sino que corre un riesgo innegable de contagio.