

## ESTADOS DEBILES Y ESPACIOS SIN LEY

Cristian Leyton Salas.<sup>1</sup>

Una tendencia claramente atribuible al periodo de fin de la Guerra Fría, ha sido la tendencia a la fragmentación acelerada de los Estados, los efectos políticos y político-estratégicos asociados a dichos fenómenos. La proliferación de Estados Débiles acrecienta el riesgo de generar al interior del las fronteras políticas del país zonas o *espacios sin ley* en las cuales el ordenamiento jurídico estatal no se aplica o se aplica deficiente y defectuosamente. La creación artificial de este tipo de zonas podría responder a estrategias políticas de grupos que, dejados al margen del desarrollo nacional, aprovechan estas ventanas de oportunidad instrumentalizando climas de ingobernabilidad a fin de generar o cristalizar *espacios sin ley* dando con ello paso a la organización de movimientos secesionistas, como fin en sí o como medio de presión política, con las consecuencias sobre las percepciones de amenaza vecinales y regionales. En este sentido, el *etnonacionalismo aymará* constituye un factor de aceleración de espacios o zonas sin ley en la frontera norte chilena que debe ser analizado.

Una de las mayores amenazas y riesgos asociados al período de fin de la Guerra Fría ha sido la tendencia a la fragmentación de los Estados y los efectos políticos y político-estratégicos asociados a dichos fenómenos<sup>2</sup>.

La proliferación de Estados institucionalmente débiles en el sistema internacional, ésto es, que no son capaces de ejercer un control soberano efectivo sobre el conjunto de su territorio facilitó el S-11.

Un *Estado Débil* acrecienta el riesgo de generar al interior de sus fronteras políticas zonas o espacios en los cuales la ley estatal no se aplica o se aplica deficiente o defectuosamente. En este sentido, estos *espacios sin ley* han sido asociados directamente al aprovechamiento de los mismos por grupos terroristas como zonas de protección, de planificación y de organización de actos de terrorismo internacional, el caso afgano, somalí y sudanés constituyen los mejores ejemplos. No obstante ello, los *espacios sin ley* no solo deben ser asociados al actual fenómeno del terrorismo internacional.

Una de las principales características de la soberanía esta dada por la detención del monopolio de la violencia legitima y de la facultad que concentra el Estado para utilizarla al interior y sobre la base de las normativas legales vigentes. La otra característica

<sup>1</sup> Doctor © Estudios Americanos. Investigador Titular Observatorio Regional de Paz y Seguridad (ORPAS). Entre sus principales publicaciones se cuentan «El Factor de Amenaza. Ejes de la Percepción de Amenaza Chilena ¿Qué Política de Defensa para Chile?» revista *Estudios Internacionales*; "De la Seguridad Cooperativa a la Seguridad por la Cooperación/Disuasión. Un Estudio sobre la Política de Seguridad por la Convergencia Estratégica" revista Fuerzas Armadas y Sociedad (FASOC); "Guerra Preventiva" revista *Política y Estrategia*; «Argentina, Aliado Mayor Extra OTAN. La Problemática Política», revista *Diplomacia*.

<sup>2</sup> A partir de diciembre 1991, una oleada de fenómenos de secesión azotó el conjunto de Europa del Este así como en la zona eurasiática rusa, fenómeno que se extiende incluso hasta hoy en día.

# ESTADOS DÉBILES, ESPACIOS SIN LEY E INGOBERNABILIDAD

2011

esta dada por la aceptación de la sociedad civil en orden a legitimar un determinado gobierno e incluso un régimen político dado. La ausencia de ambos factores genera lo que llamamos "Ingobernabilidad", fenómeno que ha conocido en América latina, y particularmente en América del Sur un desarrollo exponencial acelerado a partir de mediados de la década de los 90 durante el siglo pasado.

La Ingobernabilidad también genera *espacios sin ley*, *espacios que muchas veces corresponden a la totalidad del territorio jurisdiccional de un Estado y en otros asolo parte de ellos*.

Cabe destacar que cuando hablamos de *espacios sin ley* no significa una ausencia total o parcial de un ordenamiento jurídico o positivo dado y determinado en una zona específica, si no que más bien que la ley del poder central no se aplica o se aplica fragmentariamente. En los *espacios sin ley* es generalmente la ley de grupos subnacionales la que se aplica y gobierna las relaciones sociales, hecho que pone en entredicho el fundamento mismo del Estado.

Ahora bien, íntimamente asociado a este fenómeno de carencia de gobernabilidad está el desarrollo de sectores que buscan generar y dotarse de sus propios marcos jurídicos, en esta sección podemos incluir desde grupos guerrilleros que ejercen un control sobre determinadas áreas, pasando por grupos autonomistas que buscan extender su margen de acción decisoria en el ámbito de administración de los recursos materiales y humanos locales. La ingobernabilidad genera también movimientos y tendencias pro-independentistas.

En cada uno de estos casos se genera una tendencia a organizarse y manifestarse fuera del marco legal como un medio de expresión del descontento ciudadano frente a un Estado central que, de acuerdo a sus respectivas percepciones sociales, socioeconómicas y sociopolíticas, este órgano no cumple o que cumple ineficientemente con los objetivos esenciales del mismo: garantizar la seguridad social, política y económica del conjunto de la población.

En este caso el los factores de cohesión socio-políticas, en Estados bi o multinacionales, como es el de la seguridad económica, falla.

El caso peruano y boliviano concentra en sí todos y cada uno de estos elementos de análisis y uno más, como es el desarrollo acelerado de un etnonacionalismo espacialmente concentrado al interior de una frontera trinacional chileno-peruana y boliviana: el Pueblo Aymará. Con una historia común, con una lengua común, con una masa población claramente delimitada, y ahora con un movimiento político capaz de generar instancias de organización política permitiéndoles primero generar un vasto *espacio sin ley*, segundo, dotar este espacio con una soberanía propia.

En este sentido, la reciente "declaración de independencia" proclamada por la Comisión de Redacción de la Primera Constitución Aymará, según consta en el manifiesto Región Aymará Libre de El Callao suscrito en Ilave, en la región de Puno, en

# ESTADOS DÉBILES, ESPACIOS SIN LEY E INGOBERNABILIDAD

2011

el Perú, debería constituirse en un llamado de atención hacia fenómenos que desconocen los poderes centrales y que están creando *zonas o espacios sin ley* tal vez no como un fin en si mismo sino que más bien como una forma de alcanzar etapa tras etapa una independencia política plena con los efectos políticos y politico-estratégicos en la zona colindante. En este escenario el fenómeno de etnonacionalismo ha tomado fuerza y se ha materializado politico-electoralmente.

Abordemos a continuación el marco general al interior del cual el fenómeno de etnonacionalismo se ha desarrollado, luego las condiciones que permiten su desarrollo, como son la emergencia de los Estados débiles y sus efectos colaterales como son los espacios sin ley. Finalmente conceptualicemos el fenómeno mismo de etnonacionalismo para finalmente abordar tangencialmente y a título ilustrativo la problemática aymará.

## II. DESDE ESTADOS *PARIASA* ESTADOS *DEBILES*.

La gran amenaza para los EE.UU. y la Comunidad de Potencias Mundiales a comienzos de la década de los 90 del siglo recién pasado estaba concentrada en los llamados *Rogue States*<sup>3</sup>, o Estados Parias. No por nada gran parte de la atención prestada por los decisores en la Casa Blanca, durante este periodo, estará centrada en el desarrollo de un sistema de misiles antimisiles balísticos (ATBM<sup>4</sup>) a fin de proteger el despliegue de sus tropas frente a la proliferación de misiles balísticos así como a la alegada diseminación de cargas de destrucción masiva.

Los Estados Parias podemos definirlos como aquellos Estados que no solo se ponían al margen del nuevo sistema internacional imperante basado en un sistema de economía de libre comercio si no que además entraban en directo antagonismo con la única superpotencia mundial, los Estados Unidos<sup>5</sup>.

Una de las características más notorias de este tipo de Estados radicaba en la naturaleza autocrática de sus regímenes políticos así como del férreo control que ejercían sobre sus respectivos territorios. Corea del Norte, Siria e Iraq constituían su máxima expresión demostrando históricamente que los respectivos procesos decisorios respondían a una estructura racional. Un ejemplo claro de esta lógica esta dada por el bombardeo de Israel durante la Segunda Guerra del Golfo en 1991.

Los ataques a los EE.UU. el 11 de septiembre del 2001 transformaran y a la vez cristalizaran una amenaza que no era nueva pero sí emergente: los Estados Débiles, los Estados Fallidos y los Estados Colapsados con sus respectivos efectos colaterales como son los llamados "Espacios o Zonas Sin ley".

<sup>3</sup> Kori N. Shake y Justin P. Bernier., *Dealing with Rogue States*, en *The Global Century, Globalization and National Security*, editado por Richard I. Kluger y Ellen L Frost, Capítulo 13, Volumen I, pp. 283-297; Lake, Anthony., "Confronting Blacklash States", *Foreign Affairs*, 2 (1994), pp. 45-46.

<sup>4</sup> Anti Tactical Ballistic Missiles.

<sup>5</sup> En este sentido cabe destacar que la República Popular de China no obstante mantener el molde del sistema marxista, en cuanto a su real naturaleza esta más bien asociada a un sistema de tipo capitalista en cuanto a lo económico pero comunista en lo político, lo que dista mucho del caso de Corea del Norte. En e primer caso, China ha mantenido una relación de indiferencia respecto a los EE.UU., mientras que el régimen nordcoreano de abierta animosidad y antagonismo.

# ESTADOS DÉBILES, ESPACIOS SIN LEY E INGOBERNABILIDAD

2011

Podemos decir que dos grandes riesgos concentran los *espacios o zonas sin ley*. Por un lado, aquellos que se generan en torno al fenómeno de "ingobernabilidad", por otro lado, aquellos que se generan en función del desarrollo del terrorismo internacional.

A diferencia de los Estados Parias, los Estados Débiles, Fallidos y Colapsados dejan de ejercer total o parcialmente su autoridad sobre el territorio nacional soberano generando una suerte de regresión al "estado de naturaleza" hobsiano, en la totalidad o en zonas específicas del territorio.

Para Chile y su entorno, la amenaza esta centrada en la emergencia, desarrollo y cristalización de los Estados Débiles, Fallidos y Colapsados. Esto tiene la característica que no solo generan ingobernabilidad sino que además son el producto directo de la misma.

Cuando hacemos referencia a la amenaza de ingobernabilidad, nos referimos a dos fenómenos, por un lado al fenómeno de *instrumentalización* de problemáticas históricas a fines de política interna. El caso boliviano y de alguna forma el peruano representan ejemplos claros de esta "instrumentalización". Por otro lado, al fenómeno de generación de movimientos independentistas, en el caso regional, indígenas.

En este caso nos concentraremos en la segunda hipótesis de trabajo, los espacios sin ley como antesala a movimientos pro independentistas.

### III. EVOLUCION HISTORICA Y ESTADOS DÉBILES.

El surgimiento del Estado-Nación moderno en 1648 trajo consigo la emergencia de un modelo de organización político que sería dominante: el Estado-Nación.

A partir de la Guerra de los Treinta Años, con la suscripción del Tratado de Westfalia (1648), la tendencia hacia la creación de mega-Estados monárquicos e imperiales permitiría contar con entidades políticas "fuertes" tanto desde un punto de vista político, económico como militar. La excepción a la regla estará dada por la existencia del "espacio germano" y la naturaleza fragmentaria de el territorio en el cual se extendía, a la cual podríamos agregar el "espacio Italiano" en plena formación.

La Europa Napoleónica se constituye en un nuevo ejercicio de concentración territorial en torno a un Mega Estado Fuerte. Tras el Congreso de Viena (1815) la tendencia se acelera para consolidarse y termina por cristalizarse definitivamente en la emergencia de la llamada "Europa de las Naciones" (1850-1914): El "espacio germánico" se convierte en Alemania (1870), el "espacio italiano" en Italia (1870), se acepta el dualismo austro-hungaro (1867). A lo anterior se suman la existencia de un Imperio Ruso, de una Francia y de una España, territorialmente consolidadas.

Al año 1914, la Europa desde el Atlántico a los Urales no contaba con más de 14 Estados, de los cuales tan solo cuatro, junto al Reino Unido, dirigían los destinos del conjunto de este espacio europeo, Rusia, Francia, Alemania el Imperio Austro-hungaro.

# ESTADOS DÉBILES, ESPACIOS SIN LEY E INGOBERNABILIDAD

2011

Podemos avanzar sin miedo a equivocarnos que la tendencia general hasta aquel momento en Europa era la de aglutinar en torno a mega fronteras a vastos grupos nacionales y étnicos en donde el poder central ejercía un control vertical sobre cada uno de ellos.

La Segunda Guerra Mundial marcará un drástico cambio a esta tendencia.

La Europa de la Entreguerras se basará en el "derecho de los pueblos a disponer de sí mismos" consagrado en los tratados de 1919-1920. Una explosión de nacionalismos étnicos da como resultado la transfiguración de la Europa de los 14 en una amalgama de Estados Naciones, la verdadera Europa de las Naciones nace. Es así como Europa Central es testigo del fin de algunos imperios, de la fragmentación y como de la amputación de otros. Los Estados Bálticos, Polonia, Checoslovaquia, Albania, Rumania, Yugoslavia, Austria y Hungría emergerán como consecuencia de la desfragmentación del escenario europeo luego del fin de la Primera Guerra Mundial.

Una vez más, los nacientes Estados no obstante ser producto de una desfragmentación buscarán ejercer un control directo y total sobre sus respectivos territorios. No obstante el hecho que "espacios vacíos" no existirán, el respectivo ejercicio de sus soberanías estarán sometidos a las pugnas y apetitos de poder de determinadas potencias europeas, particularmente Alemania y Rusia.

El fin de la Segunda Guerra Mundial traerá consigo el resurgimiento de mega fronteras, esta vez sobre la base de zonas de influencia ideológicas. La Guerra fría instrumentaliza conflictos étnicos y nacionalistas.

Por otro lado, el fin de la URSS y de su zona de influencia en Europa vendrá acompañada por un fenómeno similar al conocido luego de la I Guerra Mundial. Un estallido de Estados-Naciones tiene lugar no solo en Europa Central sino que además en Eurasia, es así como de los catorce Estados del periodo 1914 se da un salto cuantitativo a treinta y cinco unidades estatales.

La Europa de las Naciones vuelve con fuerza, no obstante ello las entidades políticas, primero, y estatales, luego, continúan caracterizándose por buscar ejercer todo el poder soberano sobre el conjunto de las fronteras políticas históricas: Cualquier espacio vacío puede generar el apetito de los Estados-naciones aledaños.

La búsqueda del ejercicio de un control soberano sobre toda la extensión territorial se impone dando lugar a Estados fuertes sobre el plano del ejercicio efectivo de la soberanía territorial.

Luego de la llamada "balcanización" de América latina, a comienzos del siglo XIX, la emergencia de nuevos Estados-Naciones se detuvo. Los nacientes Estados vuelcan sus esfuerzos en la conquista de las fronteras interiores y la consolidación de las exteriores.

Desde una perspectiva comparativa, la tendencia histórica en Europa, por ejemplo, ha sido la de una evolución desde macro hacia micro-Estados, desde imperios hacia Estados Modernos nacionales, lo que ha implicado la emergencia de constantes fenómenos secesionistas. Toda la historia Europea, particularmente, y por extensión

# ESTADOS DÉBILES, ESPACIOS SIN LEY E INGOBERNABILIDAD

2011

mundial, posee como motor de cambio y de una continua reestructuración el cambio y transferencia de territorios. En este sentido, particularmente, el etnonacionalismo no es un fenómeno nuevo si no que es inherente a la evolución histórica en esta zona, no así en América del Sur.

En el caso de los Estados del sur de América latina se caracteriza por dos hechos:

Por un lado, señalemos que desde la instauración del principio *de Utis Posidetis Ius* de 1810 los cambios fronterizos han respondido más que a intentos de secesión a fenómenos de "rectificación" de fronteras.

Por otro lado, los proceso de independencia política que ha sido llevada a cabo mayoritariamente por centros de poder provenientes de los herederos de las primeras administraciones de origen europeas y no como resultado de movimientos indígenas pertenecientes a las primeras naciones.

Es así como estas Primeras Naciones indígenas se vieron incluidas al interior de fronteras estatales las cuales no coincidían con sus propios emplazamientos naturales, como es el caso del pueblo Aymará o el Mapuche, por ejemplo. No obstante ello, fueron dominadas *manu militari*, primeramente, luego sometidas a procesos naturales de asimilación cultural y socioeconómicas.

La existencia temprana de *espacios sin ley*, refiriéndonos a la ausencia de una soberanía efectiva del Estado central en distintas zonas geográficas del país vino a marcar el nacimiento de Chile en la frontera sur del Bío-Bío. En los casos peruanos y bolivianos la población indígena mayoritaria en el caso boliviana y de un peso importante en el caso peruano se constituyó tempranamente en parte del Estado y de la construcción de una identidad nacional. Ahora bien, señalemos que los *espacios sin ley* en ambos casos fueron reemplazados por una debilidad estructural de las instituciones y casi histórica en los ámbitos políticos, económicos, sociales e incluso militares constituyéndose en la base de la actual emergencia de movimientos autonomistas y proindependetistas, particularmente en la región aymará trinacional.

## IV. ESTADOS DEBILES Y ZONAS SIN LEY

Establezcamos que la principal característica de los llamados Estados Débiles radica en que éstos constituyen el principal factor *generador* de espacios o zonas sin ley.

Los *espacios o zonas sin ley* podemos definirlos como *aquellas extensiones geográficas que, encontrándose al interior de los límites políticos de una entidad política estatal, escapan a su soberanía de facto.*

En relación a este punto establezcamos que la conceptualización moderna de soberanía está constituida por tres elementos esenciales: la soberanía política internacional, la soberanía legal y la soberanía de facto<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Noah Feldman, profesor de leyes, New York University y antiguo asesor de la Autoridad Provisional en Irak.

# ESTADOS DÉBILES, ESPACIOS SIN LEY E INGOBERNABILIDAD

2011

En este sentido, un Estado es débil cuando posee la facultad de establecer y de mantener relaciones con otros Estados-naciones del globo -soberanía política internacional- así como poseer el reconocimiento, cómo gobierno, legalmente investido para representar a los connacionales -soberanía legal. No obstante ello, la soberanía *de facto*, aquella que le permite tener el monopolio de la violencia legítima, base esencial de los regímenes democráticos occidentales, escapa a su control. Esta carencia de soberanía *de facto* puede manifestarse de diferentes formas y grados.

En términos genéricos dos grandes escenarios de cristalización de *espacios sin ley* aparecen recurrentemente en el sistema internacional.

- a. Espacios sin ley en Estados Fuertes,
- b. Espacios sin ley en Estados Débiles.

## a. Espacios Sin Ley en Estados Fuertes.

En el primer escenario tenemos el caso brasileño y francés, en menor medida, este último, en donde los *espacios sin ley* emergen en el corazón mismo de la urbe, y no en zonas geográficamente periféricas y sujetas al estado de *vacuums* demográficos.

La generación de *espacios sin ley* en Estados Fuertes se caracteriza justamente por la existencia de zonas en donde la soberanía en su expresión más pura como es el ejercicio del monopolio de la violencia legítima no se aplica o se aplica fragmentariamente, no obstante el grado y capacidad policial, militar y judicial del Estado en cuestión.

En este caso específico, este tipo de escenario nos es ilustrado por la experiencia de las ciudades de Río de Janeiro y de Sao Paulo con la existencia de las denominadas "favelas". Éstas últimas, sujetas al control de *verdaderos Estados dentro de otro Estado*, con sus propias leyes, justicia y seguridad pública, control efectivo ejercido por bandas armadas asociadas directamente a un fenómeno de narcotráfico militarizado, escapan a la soberanía de facto del Estado Brasileño.

Es así como no obstante que la entidad estatal brasileña es percibida como un Estado "fuerte", desde el punto de vista de su política exterior y de defensa, desde el punto de vista de sus políticas macroeconómicas y de su institucionalidad democrática por la globalidad de Estados mundiales, problemáticas estructurales y coyunturales fragilizan y permeabilizan su potestad soberana al interior mismo del país.

Diferentes hipótesis han tratado de explicar este fenómeno, Angelina Peralva (2001) avanza cuatro hipótesis al respecto.

- a. Una *continuidad autoritaria*,
- b. La desorganización de las instituciones encargadas de mantener el orden,
- c. La Pobreza,

d. El impacto del cambio social.<sup>7</sup>

En otras palabras, los Estados serían débiles por un debilitamiento de sus estructuras políticas y sociopolíticas como resultado de experiencias autoritarias pasadas.

Más allá del carácter explicativo de las hipótesis avanzadas, la existencia de *espacios sin ley* en Estados Fuertes tiende a crear fenómenos de fragmentación y de fracturas sociopolíticas con consecuencias graves para la gobernabilidad de los Estados en el mediano y largo plazo. En estos casos, si bien las zonas que escapan a la soberanía efectiva de las entidades estatales y del poder central no generan mayor amenaza en cuanto al ejercicio de una soberanía efectiva y ello ya sea por que éstas:

- a. no se encuentran emplazadas en zonas geográficas periféricas,
- b. no están sujetas y no responden a la existencia de grupos etnonacionalistas locales,
- c. no están sometidas a fenómenos de atracción por parte de Estados vecinales,
- d. y finalmente, no obstante la existencia de grupos etnonacionalistas el poder estatal posee una capacidad de reacción bélica e institucional capaz de "someter" los intentos separatistas.

## **b. Espacios Sin Ley en Estados Débiles.**

Cuando hablamos de Estados Débiles, estamos haciendo referencia a aquellas unidades estatales que no son capaces de ejercer una soberanía efectiva sobre el territorio nacional, ya sea por motivos coyunturales o estructurales. En ambos casos dicho fenómeno recibe el nombre de *crisis de gobernabilidad*.

El déficit de gobernabilidad se expresa como la incapacidad total o relativa del Estado en orden a alcanzar los objetos políticos, sociales, y económicos planteados - sumados a la intervención de actores "antisistema"- creando las condiciones para la emergencia de factores de inestabilidad y desgobierno.

Entre los factores más comunes encontramos la existencia de redes de corrupción a todos los niveles, particularmente el político, la existencia de bandas criminales organizadas y con capacidad local e internacional, la existencia de un sistema político partidista altamente fragmentado y a la vez con un poder de veto político altamente desarrollado, la existencia de FF.AA débilmente jerarquizadas y fuertemente politizadas, la inexistencia de canales de expresión cívica, la inoperancia del poder legislativo como medio de expresión ciudadana, finalmente, una ausencia total de medios e instrumentos efectivos de "castigo político-electorales".

<sup>7</sup> Peralva, Angelina., *Violência e Democracia: o Paradoxo Brasileiro*, ediciones Paz y Tierra, 2001, pp.222.

# ESTADOS DÉBILES, ESPACIOS SIN LEY E INGOBERNABILIDAD

2011

Frente a un escenario como el precedente, las fuerzas políticas y los órganos de dirección política democráticos se ven enfrentados a un marco de virtual parálisis gubernativa. El dilema que significa la democracia como sistema de gobierno participativo, por un lado, y la necesidad de gobernar, por otro, resuelto por el factor de "representatividad" civil deja de ser efectivo y colapsa<sup>8</sup>.

Cuando hablamos de "governabilidad" forzosamente debemos referirnos al fenómeno de representatividad. Es así como los órganos de gobierno constituyen los medios de expresión y de materialización de las aspiraciones sociales, políticas, económicas e incluso culturales de los individuos en la sociedad. Será solo mediante órganos de representación popular, legales y legítimos, que la sociedad podrá ser objeto de una dirección política "pacífica" de sus destinos comunes. De esta forma, gobernar no se referirá únicamente a la habilidad o a la capacidad de tomar decisiones políticas sino que además de hacerlas efectivas. Si bien la problemática de la legalidad puede ser resuelta por medio de los mecanismos de generación constitucional de autoridades (sistemas electorales), la problemática de la legitimidad de las decisiones esta sometida a una lógica diferente.

Las crisis de gobernabilidad responderían, a la luz de lo precedente, a tres grandes fenómenos:

- a. Existe crisis de gobernabilidad cuando el gobierno es capaz de procesar y aplicar decisiones, sin embargo éstas son poco efectivas o simplemente éstas no son capaces de resolver el conflicto socio-político generado. El proceso de hacer efectivas las decisiones no implica que éstas respondan cualitativamente a la resolución de necesidades sociales o políticas apremiantes de la población, solo nos permite verificar que los mecanismos, actores y procesos de decisión política funcionan correctamente. La elección de sus representantes puede ser legítima, no así sus decisiones una vez investidos de la autoridad.
- b. Existe crisis de gobernabilidad cuando el gobierno es incapaz de procesar y de aplicar decisiones estatales por medio de los canales institucionalmente reconocidos, esto implica, por un lado que el órgano estatal deja de cumplir el rol de canal de expresión y de resolución institucional de las necesidades ciudadanas, por otro lado que los órganos de fiscalización institucionales no cumplen de manera efectiva su cometido.
- c. Existe crisis de gobernabilidad cuando se genera una falla a nivel de lo que podemos denominar "Sistemas de Castigo Político-electorales", ésto es el sistema de elecciones y los sistemas de consulta popular (Referéndum y referéndums revocatorios) capaz de "castigar" electoralmente y políticamente actos ilegítimos e ilegales de las autoridades públicas. La falla se da cuando los

<sup>8</sup> En este sentido, Antonio Camou define Gobernabilidad como aquel "estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental". Camou, Antonio (1995), "Gobernabilidad y Estabilidad", *Gobernabilidad y Democracia*, México, IFE, página 22.

# ESTADOS DÉBILES, ESPACIOS SIN LEY E INGOBERNABILIDAD

2011

órganos investidos y capacitados constitucionalmente para someter a un control y una fiscalización de los actos de gobierno no llevan a cabo su cometido, dejando de constituir canales de expresión de la voluntad soberana, generando con ello crisis de gobierno o de regímenes de gobierno.

En el trinomio de casos, la ingobernabilidad se refiere, por un lado, al término o quiebre de la legitimidad asignada por la ciudadanía al gobierno, por otro lado, al fin de la legalidad institucional de los poderes públicos expresada por el término del monopolio de la violencia legítima. Al interior de estos escenarios, los Estados hacen presente una pérdida de la capacidad de ejercicio efectivo de la *soberanía de facto*. En este caso estamos refiriéndonos a los *Estados Débiles*.

Robert Rotberg los define como aquellos Estados "*inherentemente débiles como resultado de limitaciones geográficas, físicas o económicas esenciales*", se les reconoce básicamente fuertes pero temporalmente o situacionalmente débiles por antagonismos internos, fallas de administración política y autocracia. Éstos también se caracterizan como aquellos Estados que abrigan tensiones intercomunales de orden étnica, religiosas o lingüísticas pero que aún no han evolucionado hacia acciones violentas generalizadas, no obstante que el potencial existe, esperando las condiciones sociopolíticas y socioeconómicas para que se materialize, como el caso boliviano.

Se hace un imperativo el agregar otra característica que Rotberg asigna, ya no a los Estados Débiles, sino que a los "fallidos", pero que esta presente en la caracterización de los Estados Débiles: la pérdida de legitimidad de los Estados, fenómeno particularmente crítico en escenarios de coexistencia binacional o multiétnicos.

En estos casos, las fronteras políticas internacionales pierden, según este enfoque, el carácter de intangibles. La búsqueda del control sobre territorios al interior de las fronteras políticas nacionales o incluso de aquellos que desbordan hacia los territorios vecinales se impone, lenta pero progresivamente. La percepción según la cual el aparato de gobierno y el Estado mismo se transforman en órganos de representación sectaria, impulsa un sentimiento según el cual el contrato social que unía a estos diversos grupos es disuelto unilateralmente. Los grupos étnicos contestatarios al buscar la percepción de seguridad perdida tienden a buscar las oportunidades económicas y sociales en lealtades comunitarias originales dando lugar al nacimiento de nuevos liderazgos esta vez ya no nacionales si no que eminentemente comunitarios y étnicos. El nacionalismo, base angular del Estado-Nación moderno da paso al etnismo. El nacionalismo visto a través del prisma étnico da lugar al *etnonacionalismo*.

Procedamos a definir y contextualizar el término de Etnonacionalismo, luego establezcamos la relación entre éste último y los Estados Débiles

## V. ETNICISMO Y ETNONACIONALISMO.

El etnicismo o etnismo se refiere a la doctrina según la cual la identidad étnica es primera en el orden de identificación del sujeto. De esta se desprende la doctrina política fundada en el principio en que todo grupo étnico debe constituirse en una entidad política autónoma dotada de un Estado soberano a fin de preservar su propia y única identidad histórica: solo un líder perteneciente a la misma etnia conoce las necesidades de los individuos bajo su liderazgo. La nacionalidad estatal debe corresponder a su origen étnico.

A partir de la doctrina etnicista comienza a gestarse y surge el etnonacionalismo.

Por etnonacionalismo debemos entender aquel termino que designa el conjunto de movilizaciones identitarias las cuales fundadas en la defensa más o menos convulsivas de identidades étnicas inventadas o reinventadas toman la forma de micronacionalismos separatistas que se dan como objetivo la provocación de la implosión de los Estados-naciones constituidos, que esto sean imperios o Estados federales pluriétnicos.

Esta constituye una doctrina política que aplica a todo grupo étnico el derecho de los pueblos a disponer de si mismos al mismo tiempo que aquel derecho de deber de las etnias de preservarse a si mismas y preservar a cualquier precio sus identidades respectivas o, si la necesidad se impone, de realizar por la fuerza, si es necesario, una homogeneidad étnica frente a flujos migratorios o la incorporación a entidades políticas multiétnicas.

A partir de las definiciones precedentes, abordemos la problemática etnonacionalista en Estados Débiles.

## VI. ETNONACIONALISMO EN ESTADOS DÉBILES

El Etnonacionalismo<sup>9</sup> presupone la existencia previa de conflictos etnopolíticos.

---

<sup>9</sup> Para Walker Connor (1994: X) nacionalismo y etnonacionalismo son sinónimos, dado que la nación "connota un grupo de personas que creen estar relacionadas ancestralmente". Sin embargo, nosotros usaremos la expresión con un sentido más específico, para connotar un nacionalismo de origen étnico, diferenciable de otras formas de nacionalismo, como el del movimiento de las "Ligas Patrióticas" surgido en el Norte de Chile a principios de siglo (González et al, 1993; González, 1999). Sobre el etnonacionalismo mapuche se hizo una primera aproximación en: Foerster (1999). *Ethnonationalism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

# ESTADOS DÉBILES, ESPACIOS SIN LEY E INGOBERNABILIDAD

2011

Cuando hablamos de conflictos de carácter etnopolíticos nos estamos refiriendo a la instrumentalización de reclamaciones sociales, políticas y económicas que determinados grupos realizan, definiéndose a sí mismos utilizando criterios étnicos. Estas reclamaciones serán realizadas sobre la base y en nombre de los intereses de sus respectivas colectividades en contra el Estado o actores políticos ligados al poder central<sup>10</sup>.

Entre los criterios más utilizados se incluyen la descendencia común, compartir experiencias históricas comunes, valores culturales análogos, entre otros. En otras palabras los criterios de *nación* son instrumentalizados a fines de reforzar la pertenencia a un grupo etnocultural dado. En cuanto a las reclamaciones estas pueden incluir desde demandas políticas y materiales, así como culturales y de orden religiosas.

En este sentido, según Robert Gurr el factor más trascendental del conflicto etnopolítico es que éste tipo de agrupamientos organizan sus demandas en función a problemáticas que afectan los fundamentos mismos de sus necesidades culturales y sociales comunitarias, no como asociaciones sino que como grupos étnicos.

En otras palabras, los factores de movilización etnopolíticos estarían constituidos y serían exacerbados por la defensa y la promoción de una culturalidad indentitaria considerada como "propia" que se estima menoscabada y denigrada por el Estado. De esta forma los grupos etnopolíticos se erigirían como una respuesta instrumental frente a un trato considerado desigual por parte del poder central<sup>11</sup> y ello frente a los demás grupos nacionales del país.

Desde esta perspectiva, el Etnonacionalismo lleva a aplicar en extremo el principio del *derecho de autodeterminación de los pueblos*. Es así como se considera que mientras la creación y emergencia de nuevos Estados pueda ser necesaria o inevitable, la fragmentación de la sociedad internacional en cientos de entidades territoriales independientes es una fórmula para un mundo aún más peligroso y anárquico.<sup>12</sup>

Otra característica propia al etnonacionalismo esta dada por su *instrumentalización*. Según Crawford Young "*la dinámica y el carácter cambiante de la etnicidad contemporánea: Lejos de representar un inmutable y fijo grupo de hechos sociales, el pluralismo cultural a el mismo evolucionado en cruciales vías y es en aspectos mayores contextual, situacional y circunstancial*".<sup>13</sup>

<sup>10</sup>Robert, T. Gurr., "Minorasteis, Nationalists, and Etnopolitical Conflict.

<sup>11</sup> Douglas A. Williams., " A Critique of Recent Trends of Ethnonationalism", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 11, No. 2, abril 1988, p.182.

<sup>12</sup> Gottlib, Guiddon., *Nation Against State; A New Approach to Ethnic Conflict and the Decline of Sovereignty*, New York: Council of Foreign Relations, 1993, p.2.

<sup>13</sup> Young, Crawford., "The Temple of Ethnicity", *World Politics* 35, N0.4, Julio 1983, pp. 659-660.

Diversas condiciones pos Guerra Fría han estimulado, alimentado y fortalecido el desarrollo del etnonacionalismo.

El colapso de la URSS y de su ideología como alternativa de régimen político trajeron consigo el triunfo y expansión del capitalismo, del liberalismo y de la democracia directa y representativa. El triunfo del respeto de los DD.HH por sobre la teoría de la "razón de estado" maquiavélica aportó grandes cambios en relación a la soberanía, la cual transita desde constituirse en la piedra angular del sistema internacional bajo la forma del principio de la "seguridad nacional" al menos en los formal, hacia la su otro extremo que esta dada por la el principio de "seguridad humana". De esta forma, agrupamientos etnico-nacionales amparados en nuevos instrumentos de intervención humanitaria - aplicación del capitulo VII y de la guerra preventiva- empujan, a través de medios y estrategias bélicas, su secesión del poder central. De alguna forma, la represión casi natural de los Estados locales hacia estos grupos etnonacionalistas catalogados como separatistas les permite, a estos últimos, legitimar a los ojos de la comunidad internacional su separación de un poder central que les oprime y niega su derecho a independizarse. Cabría en este sentido cuestionarse hasta que punto e los dirigentes independentistas les es políticamente favorable el sometimiento de parte de su población a fenómenos de limpieza étnica como un medio de provocar la intervención de grandes potencias a fin de cristalizar el proceso de separación.

Los hechos acaecidos en Europa Central, a los cuales ya nos hemos referido, poseen una segunda lectura: se constituyen, además, como fuente de legitimación de las aspiraciones etnonacionalistas globales. Es así como la preexistencia de conflictos etnonacionales en Europa, como resultado del diseño político y militar heredado del fin de la II Guerra Mundial, pero que habían sido artificialmente contenidos como consecuencia de la Guerra fría estallan a al termino de esta última.

Desde una perspectiva histórica, los procesos de emergencia de nuevas entidades soberanas en Europa Central podrían haber terminado por legitimar y fomentar en grados diversos el desarrollo de etnonacionalismos. Los fenómenos y procesos, primero nacionalistas<sup>14</sup> como resultado del fin del Orden de Yalta y actualmente separatistas<sup>15</sup>, comprendiéndolo como el fenómeno de descomposición y fragmentación con bases etnopolíticas en proceso actualmente, podrían exacerban el periodo de transición sistemático por el cual atraviesa el sistema internacional.

---

<sup>14</sup> Ejemplificados con la división de Checoslovaquia, la emergencia de los Estados Bálticos, el estallido de la URSS que dio lugar a la creación del Estado Ucrainiano, de Moldavia, de Bielorusia, la emergencia de los Estados Eurasiáticos<sup>14</sup> así como algunos estados de Transcaucasia, como Georgia<sup>14</sup>, Armenia, y Azerbaiyan.

<sup>15</sup> Como fue el caso de la exYugoslavia, el caso actual de Georgia frente a las regiones y repúblicas una vez autónomas de Abjasia, de Adzharia y de Osetia del Sur.

# ESTADOS DÉBILES, ESPACIOS SIN LEY E INGOBERNABILIDAD

2011

Un caso particularmente problemático en el escenario internacional ha sido la existencia del problema kurdo. Una nación sin Estado diseminada en un espacio territorial claramente delimitado establecido sobre cuatro fronteras internacionales -Irán, Iraq, Siria y Turquía-. En este caso, por tratarse de un espacio de interés vital para Occidente, la problemática kurda no obstante la presión de organismos internacionales, particularmente en relación a la violación de los DD.HH en la zona, no han surtido efectos en el sentido de hacer evolucionar la autonomía relativa de dicho pueblo en la formación de un Estado kurdo.

En el caso boliviano, y particularmente el fenómeno etnonacionalista aymará si bien comparte algunas características del kurdo, difiere de este último por cuanto se encuentra en una zona periférica a los intereses internacionales, no obstante que desde la perspectiva chilena podría reconstituirse en un nuevo escenario de formación de un mega Estado que buscaría reconstituir una formación política cuyo objetivo central sería, en un primer momento, la de reconstituir sus fronteras originales que incluyen territorio soberano chileno.

## VII. ETNONACIONALISMO AYMARÁ.

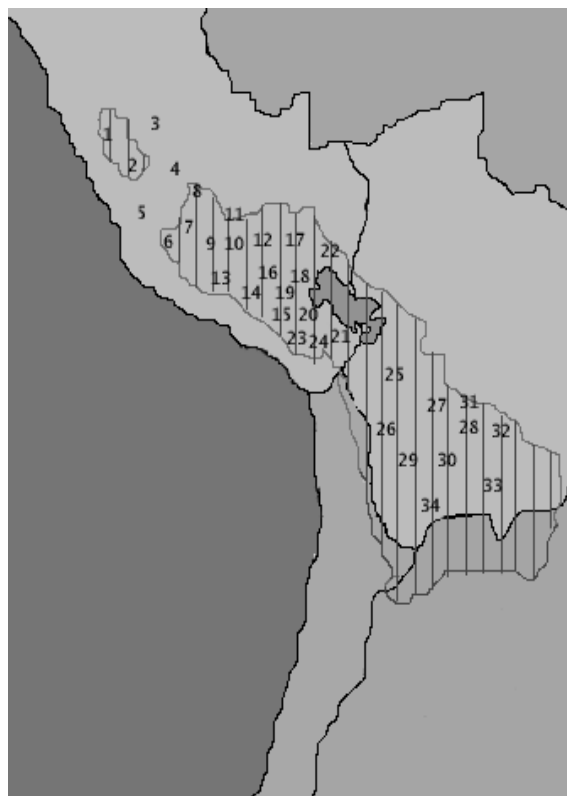
La gran problemática política ligada al surgimiento de un etnonacionalismo aymará esta dada por dos fenómenos: por un lado, la organización a carácter política de una población diseminada fundamentalmente en tres espacios sobre la base de una pertenencia a un grupo étnico homogéneo que comparte un pasado común, y que constituyen una nación, pero que no conforman un Estado único.

Por otro lado, la segunda problemática esta dada por el "efecto de arrastre", éste es el *arrastre* de otras etnias nacionales -mapuche y pascuense- y vecinales -quechua-hacia la búsqueda de la autonomía y/o independencia, con los efectos socio-políticos y de seguridad que dichos fenómenos significan.

Avancemos algunos aspectos fundamentales del etnonacionalismo aymará, particularmente de las condiciones que hacen de este fenómeno una amenaza emergente para el mediano y largo plazo.

La población aymará constituye la tercera agrupación indígena en América, situándose después de la Quechua y de la Maya con un número superior a los 2 millones y medio. En este sentido, cabe señalar que los datos estadísticos en cuanto a demografía aymará datan de más de una década y no toman en cuenta la población viviendo en ciudades urbanas. Lo que hace especial a esta etnia es su fuerte concentración demográfica sobre un territorio trinacional, en el noreste chileno, y en el altiplano de Bolivia y Perú. Su mayor presencia se encuentra en zonas contiguas al Lago Titicaca.

Figura 1



Fuente: "Lingüística Aymará" de Rodolfo Cerron-Palomino, CBC Cusco 2000.

En este sentido, y de acuerdo al censo del INE de Bolivia (1992) el número de hablantes bolivianos de origen aymará era cercana a los 1.487.658 habitantes. Éstos se concentran mayoritariamente en los Departamentos de La Paz, Oruro, Potosí y Cochabamba. En este caso, la concentración demográfica aymará al interior de Bolivia se sitúa, fundamentalmente, en La Paz, capital política boliviana, con un número cercano a los 974.440 mil habitantes, concentrando el 60, 6% de toda la población aymará del mundo.

# ESTADOS DÉBILES, ESPACIOS SIN LEY E INGOBERNABILIDAD

2011

En el Perú, y según el censo INEI de 1993 arroja que el número de aymarás peruanos era de aproximadamente 440.000 individuos, concentrados en su mayoría en los Departamentos de Puno, de Moquegua y de Tacna.

Finalmente la población aymará chilena según el censo de 1992 se sitúa en torno a los 50.000 habitantes, siendo su mayoría bilingües y concentrados en las regiones I y II (Tarapacá y Antofagasta).

Asimismo señalemos que de un total de 8.200.000 bolivianos, aproximadamente 4.142.000 son de origen indígena. De esta forma podemos constatar que la población boliviana es mayoritariamente de origen autóctona (59%), estando constituida por cerca de un 25% de población mestiza y 15% de población "blanca", principalmente de origen europeo.

Del 55% de población autóctona, 34% es Quechua, 22% Aymará y un 1,5% pertenecen a otras etnias.

Por otro lado, en Perú de un total aproximado de 27.100.000 habitantes, una cifra aproximada a los 11.380.000 responden a un origen étnico indígena, es decir que cerca de un 42% de la población total.

## VIII. FACTORES DE RIESGO.

Estos son:

- La concentración de la población aymará en un espacio que se yuxtapone a tres fronteras estatales, Estados con un pasado imbuido en una hostilidad histórica, introduce un factor de inestabilidad aún mayor (Figura1).
- Otro factor de inestabilidad esta dado por el lugar de concentración de la población indígena en Bolivia. En efecto, ésta se concentra no solo en un espacio altiplánico, sino que en la capital política del país, La Paz. Cualquier proceso de emancipación o incluso autonomista arriesga producir un fenómeno de politicidio sobre el Estado boliviano.
- La emergencia de un Estado indígena "incrustado" entre Chile, Perú y Brasil podría generar un fenómeno similar al desatado por la República del Acre (1899), el cual se soldó por su absorción por parte de Brasil. En este caso los efectos geopolíticos serían desconocidos pero, claramente, generarían inestabilidad regional.

# ESTADOS DÉBILES, ESPACIOS SIN LEY E INGOBERNABILIDAD

2011

- Finalmente, la emergencia de un nuevo Estado, esta vez indígena, podría alimentar y estimular fenómenos etnonacionalistas en otros espacios, nacionales o regionales, con efectos nocivos para la seguridad y la integridad física de los países de la región.

## IX. ULTIMAS CONSIDERACIONES.

Los *espacios sin ley* emergen en el sistema internacional como un resultado directo de una debilidad institucional de los Estados. Estos, incapaces de cumplir el rol por el cual han sido creados, garantizar seguridad a los ciudadanos, y, frente a una falla de los sistemas de "castigo político/electorales", buscan suplir dicha necesidad social, instrumentalizando el origen étnico de las masas ciudadanas.

Los *espacios sin ley* no implican, como ya ha sido cuestión, una ausencia de un ordenamiento jurídico, sino que más bien, una debilidad en el ámbito de la capacidad de monopolizar la detención y el uso de la fuerza legítima. Si a este punto agregamos, una falencia a nivel de la legitimidad ciudadana en el órgano estatal, representado por un régimen de gobierno, tenemos que el escenario y las condiciones para el surgimiento de un fenómeno de *ingobernabilidad* aparece.

La ingobernabilidad no es un fin en sí mismo, sino que un estado social y sociopolítico dado que permite la regeneración del *tissu* político a fin de establecer una nueva institucionalidad. En Estados binacionales o multinacionales el descontento social, al no ser canalizado por las instituciones creadas para ello -congreso, sociedad civil organizada, etc.- es instrumentalizado por grupos políticos étnicos que imbuidos en ideologías etnicistas basan su accionar en la existencia de un conflicto etnopolítico permitiendo sentar, de esta forma las bases para el surgimiento de un etnonacionalismo militante.

La solución a dicha problemática emergente no es fácil de encontrar. Pasa por un lado por crear las condiciones socioeconómicas permitiendo a vastos sectores ciudadanos indígenas ser incorporados a la economía nacional, evitando la concentración de la riqueza en minorías nacionales. Por otro lado, implica la incorporación a la vida política de estos mismos sectores bajo la forma de un despertar de la sociedad civil, particularmente del respeto y promoción de los derechos de minorías étnicas, reconociendo su especificidad nacional con respecto al conjunto de la ciudadanía. Solo el reconocimiento oficial impedirá a grupos etnonacionalistas instrumentalizar políticamente el factor de reconocimiento nacional de su condición de primeras nacionales.

Finalmente, se hace necesario el reforzamiento de las instituciones políticas nacionales a fin de hacer efectivos los procedimientos e instrumentos de "castigo político/electorales". No solo la legalidad del poder político cuenta en un régimen democrático sino que además su legitimidad.

# ESTADOS DÉBILES, ESPACIOS SIN LEY E INGOBERNABILIDAD

2011

En términos generales, podemos afirmar que la generación de *espacios sin ley* no es un fenómeno nuevo, se ha dado a lo largo y ancho de la historias mundial, sin embargo sí constituye una problemática emergente en el sentido de generar nuevos escenarios de conflicto en una zona de paz relativa, pero que esconde animosidades históricas que pudieren encontrar, en este factor, un estímulo desencadenante de hostilidades directas.