
Estados desestructurados en situaciones de conflictos armados

Pablo Antonio FERNÁNDEZ SÁNCHEZ

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Sevilla
pafernandez@us.es

Sumario: INTRODUCCIÓN. 1. QUÉ SE ENTIENDE POR ESTADO DESESTRUCTURADO. 2. SOMALIA: UN CASO TIPO SOBRE EL QUE ASENTAR LA TEORÍA. 3. RESPUESTAS ACTUALES DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO: SUS DEFICIENCIAS Y PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*.

INTRODUCCIÓN

Los Estados fallidos, fracasados o desestructurados son, hoy día, uno de los mayores problemas a los que se enfrenta la comunidad internacional, pero no solamente por los problemas relacionados con el Derecho Internacional Humanitario. En este sentido se manifestó Javier Solana ya en su informe ante el Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003, cuando precisó que Europa aunque goce de más seguridad que nunca y resulte improbable una agresión a gran escala contra uno de sus Estados miembros, se encuentra ante tres tipos de amenazas:

- el nuevo terrorismo, mucho más letal que el tradicional;
- la proliferación de armas de destrucción masiva, cuyo mayor riesgo desde la perspectiva europea es su posible empleo por organizaciones terroristas; y
- la existencia en otras regiones del mundo de Estados fallidos, en los que actúa con gran intensidad el crimen organizado, lo que repercute en Europa a través del tráfico de drogas y otras actividades delictivas transnacionales¹.

* Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto de I+D 2017, Ref. EUIN2017-85437 y del Proyecto I+D Excelencia 2015, Ref. DER2015-65906273-P, ambos financiados por el MINECO/FEDER, UE.

¹ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

Como puede verse, los Estados fallidos, pues, no son sólo una amenaza gravísima para los habitantes del propio Estado, sino para el resto de Estados. Seguramente una de las características recientes de la sociedad internacional sea la existencia de Estados desestructurados que no pueden ejercer su soberanía porque no disponen de la organización jurídico-política que permita la toma de decisiones, es decir, nos encontramos con Estados formalmente constituidos pero que materialmente no pueden ejercer sus prerrogativas de Estados. Los términos que pueden utilizarse respecto a este tipo de Estados son varios, como «fallidos»², «desestructurados»³, «colapsados»⁴, «fracasados»⁵. Sin embargo, he optado por el término desestructurado, a pesar de que la expresión fallido es la más utilizada⁶, porque creo que refleja mejor las consecuencias humanitarias de sus conflictos internos.

Estoy seguro que cualquier alumno aventajado de doctorado podría diferenciar los matices existentes entre Estados fallidos, fracasados, colapsados o desestructurados, no digamos con el matiz de Estado frágil, mucho más liviano, aunque en puridad se ha utilizado esta expresión en muchas ocasiones para obviar las connotaciones negativas de la expresión fallido⁷. Sin embargo, a los efectos de esta reflexión no quisiera que ello planteara ninguna cuestión ni formal ni de fondo. Por tanto, con esta premisa, anuncio que utilizaré la expresión *desestructurado* por pensar que es más onmicomprensivo para el perfil que le voy a dar a este trabajo, pero reconozco su irrelevancia en un análisis que tiene que ver con el Derecho Internacional Humanitario⁸.

La historiografía jurídica en torno al problema de los Estados desestructurados o fallidos, incluso en español, es amplia. Sin embargo la mayoría se han ocupado de temas relacionados con el Derecho Internacional en su conjunto, incluso, en la mayoría de los casos, ignorando drásticamente el Derecho In-

² TAIBO, C., *Estados fallidos*, en <http://lainsignia.org/2002/octubre/int>.

³ THÜRER, D., «El Estado «desestructurado y el Derecho internacional», en *Revista Internacional de la Cruz Roja* n.º 836, diciembre 1999, pp. 731-760.

⁴ ZARTMAN, I. W. (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of legitimate Authority*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1995.

⁵ CASANOVA Y LA ROSA, O., «Los Estados fracasados», en GARCÍA SEGURA, C. y RODRIGO, Á. (eds.), *Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Tecnos, 2008,

⁶ El término «fallido» referido a un Estado ha sido popularizado por IGNATIEFF, M., *The Warrior's Honour*, Toronto, Penguin Books Canada Ltd., 1998.

⁷ GARCÍANDÍA GARMENDIA, R., *De los Estados fallidos a los Estados frágiles: un reto para el Derecho Internacional contemporáneo*, Granada, Comares, 2013, capítulo 1.

⁸ Con otras cuestiones diferentes pueden verse las siguientes obras: FERNÁNDEZ, E., *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, Granada, 2009; JIMÉNEZ PIERNAS, C., «Estados débiles y Estados fracasados», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXV/2, diciembre 2013, pp. 11-49.

ternacional Humanitario. Es el caso, por ejemplo, del excelente trabajo de la Prof^a LÓPEZ MARTÍN quien enumera una serie de implicaciones de los Estados fallidos en el marco del Derecho Internacional, señalando el problema de su ‘estatalidad’, la condición de miembro de Organizaciones Internacionales de un Estado «fallido», la cuestión de su estatuto jurídico, las propiedades en el extranjero y las deudas de un Estado «fallido», la representación (o no-representación) internacional de un Estado «fallido», problemas particulares en el marco de las relaciones diplomáticas y consulares, la asunción de derechos y obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional de un Estado «fallido», ¿o no? Pero ignorando, como se ve, el DIH, aunque justificadamente ya que considera que estos aspectos han sido ya tratados generosamente por la doctrina, lo que no creo que sea cierto, por lo que no lo comparto⁹.

En este sentido, hay que calificar qué hemos de entender por Estado desestructurado y cuáles son sus características porque serán éstas, con la ausencia de poder central del Estado, las que determinen las consecuencias jurídicas y establezcan las responsabilidades en el marco del Derecho Internacional Humanitario. Una vez tengamos esta respuesta, hay que validarla con algún ejemplo concreto. He optado por el ejemplo de Somalia, porque es un caso sostenido en el tiempo y, quizás, el primero o el mejor ejemplo donde la comunidad internacional percibe este problema. Ahora bien, los ejemplos son abundantes en la historia reciente¹⁰, como Ruanda, Uganda, Congo, Chad, etc. etc. por citar sólo algunos donde el Derecho Internacional Humanitario tiene problemas para su aplicación, como consecuencia, precisamente de las características del Estado.

1. QUÉ SE ENTIENDE POR ESTADO DESESTRUCTURADO

Paul TAYLOR cuando señala los cambios habidos en la sociedad internacional tras la Guerra Fría, indica cinco de ellos: el desarrollo de organizaciones internacionales para la protección de la paz y seguridad internacionales, la evolución de un sistema en el que el derecho hecho fuera del Estado requiere complicidad dentro del mismo (especialmente en materia comercial), la estandarización interna (sobre todo, en términos democráticos, el desarrollo de me-

⁹ LÓPEZ MARTÍN, A.G., «Los Estados ‘fallidos’ y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico internacional», en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2010, pp. 28-56.

¹⁰ FERNÁNDEZ RUIZ-GALVEZ, E., *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, Granada, Comares, 2009, p. 2.

canismos de respuestas rápidas) y finalmente, señala TAYLOR, *el establecimiento de mecanismos para la rehabilitación y restauración de Estados fallidos*¹¹.

Por tanto es la existencia de dichos Estados fallidos la que ha asegurado el establecimiento de mecanismos para la restauración de dichos Estados fallidos¹². Estos son reconocidos como tales, pero, por la desestructuración que se produce en dichos Estados, sin órganos de poder o con poderes muy repartidos entre grupos armados o etnias, etc., no pueden ejercer su soberanía¹³.

Carlos Taibo ha señalado que «muchos proyectos de Estado han fracasado en provecho de instancias de funcionamiento caótico e impredecible que carecen en los hechos de fronteras claras y que a menudo no son reconocidas por nadie». Nos hallamos, en palabras de Alain Bauer y Xavier Raufer, ante un «condensado de caos político, corrupción generalizada, pobreza extrema y catástrofes sanitarias y bélicas (civiles o tribales) convertidas en auténtica forma de vida» y que han propiciado «el asentamiento de grupos armados, cárteles, mafias y milicias que operan a sus anchas tanto en ellos como en las megalópolis que han cobrado cuerpo en el Norte y en el Sur»¹⁴. Por ello, este panorama de Estados desestructurados están en la primera línea del combate internacional¹⁵

En efecto, cuando se crean los Estados, como dice ROTBERG, se crean para obtener lo que él llama «bienes políticos» (political goods) a sus ciudadanos, es decir, seguridad, salud, educación, oportunidades económicas, protección medioambiental, un marco jurídico de seguridad, un sistema judicial que lo administre y una infraestructura básica¹⁶. Por ello, cuando un Estado no puede ofrecer esos «bienes políticos», no puede ni siquiera sostenerse como miembro

¹¹ TAYLOR, P., *The United Nations in the 1990s: Proactive Cosmopolitanism and the Issue of Sovereignty*, en JACKSON, R. (ed.), *Sovereignty at the Millennium*, Oxford, Blackwell, 1999, p. 117.

¹² Un índice de estos Estados fallidos puede verse en <https://elordenmundial.com/2015/01/23/el-indice-de-fragilidad-de-estados/>

¹³ Al respecto, véase PASTOR PALOMAR, A., «Soberanías fallidas y virtuales en el comienzo del nuevo milenio: Afganistán, Irak, R.D. Congo, Sudán...», en AA.VV. (eds.), *El Derecho Internacional: Normas, Hechos y Valores: Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Universidad Complutense de Madrid, 2005, pp. 335-358. También puede verse LÓPEZ MARTÍN, A. G., «Los Estados ‘fallidos’...», *op. cit.*, pp. 159-239.

¹⁴ TAIBO, C., *Estados fallidos*, en http://lainsignia.org/2002/octubre/int_005.htm. En inglés, SANTOS VILLAREAL, G.M., *Estados fallidos: definiciones conceptuales*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Subdirección de Política Exterior, México D.F., 2009.

¹⁵ MANZANO PORTEROS, C., «Estados frágiles: ¿primera línea de combate del siglo XXI?», en *IEEE/RIE*, monográfico sobre *Panorama Estratégico 2010/2011*, Madrid, 2011, pp. 105-136.

¹⁶ ROTBERG, R., «Failed States in a World of Terror», *Foreign Affairs*, New York, Jul/Aug 2002, p. 127 y «The New Nature of Nation-State Failure», *The Washington Quarterly*, Summer 2002, pp. 85-96, en especial, p. 87.

de la sociedad internacional¹⁷. Son, como dice CLAPHAM «Estados que sólo existen en el sentido nominal y porque siguen coloreados en el mapa»¹⁸. GARCÍANDÍA, entre otros autores hispanos, ha señalado los indicadores de la condición del Estado fallido¹⁹.

De hecho, las características de las situaciones que llegan a colapsar un Estado, en palabras de CIRINO y ELIZONDO son las siguientes:

- «– Se presenta un estado de conflicto; hay descontento y peligro; la violencia es prolongada y en contra del gobierno, por lo que se configura una guerra interna y total.
- El enfrentamiento se da usualmente por rivalidades étnicas, religiosas, culturales, y por la avaricia sobre el control de determinados recursos.
- Hay un severo deterioro en el standard de vida de la gente y en la infraestructura del país.
- No hay control de las fronteras y en general hay amplias zonas del país que exceden el control del poder central, que frecuentemente controla poco más que la ciudad capital y alguna región en particular.
- En general, los Estados fallidos persiguen a sus propios ciudadanos. La corrupción masiva es parte constitutiva de estos Estados.
- Se denota un marcado crecimiento de la violencia criminal, con bandas y mafias dominando las calles, contexto en el que el gobierno central también se convierte en criminal.
- Estos Estados dejan de proveer el bienestar mínimo a sus ciudadanos, quienes recurren a actores no estatales para la provisión de seguridad, educación, justicia.
- Las instituciones son débiles, funcionando básicamente el poder ejecutivo, que domina al judicial y en caso de que exista, al legislativo.
- En la economía, todos los índices caen, la economía «negra» y el contrabando florecen, la inflación escala y la moneda nacional es despreciada.
- Como consecuencia de estos procesos la legitimidad del Estado, además de la del gobierno, es cuestionada, trasladándose la legitimación al líder del clan o grupo»²⁰.

¹⁷ HELMAN, G. y RATNER, S., «Saving Failed States», en *Foreign Policy*, Winter 1992-93, pp. 3-20.

¹⁸ CLAPHAM, Ch., *Failed States and non-States in the modern international order*, en Conference on Failed States, Purdue University, Florence, April 2000, p. 12.

¹⁹ GARCÍANDÍA GARMENDIA, R., *De los Estados fallidos...*, *op. cit.*, cap. segundo.

²⁰ CIRINO, J. A. y ELIZONDO, S., *Estados fallidos y seguridad internacional, una perspectiva desde el cono sur*, en <http://www.centrotocqueville.com.ar/conosur/parametros.htm>

El propio Secretario General de la ONU señala el conflicto en que se encuentra envuelto el Estado fallido por «el colapso de las instituciones estatales, especialmente las policiales y las judiciales, con la parálisis resultante del Gobierno, la ruptura de la ley y el orden y el bandidaje y el caos generalizados. No sólo se suspenden las funciones del Gobierno sino que se destruyen o saquean sus bienes y los funcionarios experimentados son asesinados o huyen del país»²¹.

Claro que también hay grados entre los Estados que no pueden proporcionar estos bienes políticos. Por ello, ROTBERG distingue tres categorías, Estados débiles (*weak states*), fallidos (*falling states*) y colapsados (*collapsed states*)²².

Yo no voy a analizar los grados de cada Estado en relación con el ejercicio de su soberanía. De esta manera evito pronunciarme sobre dichos grados, aunque reconozco diferencias entre el ejercicio de soberanía que pueda realizar Haití, Somalia, Afganistán o Sierra Leona, paradigmas de Estados colapsados, del que pueda realizar Bosnia o Timor, paradigmas también de Estados fallidos, o Colombia o Argentina, esta última calificada por ROTBERG como de «debilidad perpetua»²³. Sin embargo, a pesar de las terminologías inapropiadas, yo no me voy a referir a los Estados débiles que estructuralmente tienen un significado diferente de los desestructurados, fallidos o colapsados²⁴.

Los Estados fallidos han sido definidos, de forma general, como 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 exterior²⁵. Ahora bien, las causas no son de índole geográfica, económica o medioambiental, que, en todo caso son causas accidentales, sino que las causas vienen provocadas por la mano del hombre. Por ejemplo, en el Congo, fue Mobutu, por la creación de un Estado cleptocrático a su imagen y para favorecer exclusivamente a su bolsillo. Sus decisiones

²¹ Concluding statement by the United Nations Secretary-General Boutros Boutros Ghali of the United Nations Congress on Public International Law: Towards the Twenty-First Century: International Law as a Language for International Relations (13-17 March 1995, New York), Documents, p. 9.

²² *Ibid.*, p. 127. Para ver una más completa interpretación de estas categorías de Estados, ver el libro colectivo *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, ROTBERG, R. I. (ed.), Brookings Institution Press, Washington, DC, 2003.

²³ *Ibidem.*

²⁴ En este caso, JIMÉNEZ PIERNAS critica la falta de diferenciación por muchos autores e instituciones. Por ello, él se ocupa de diferenciarlos. Véase, JIMÉNEZ PIERNAS, C., «Estados débiles...», *op. cit.*, pp. 11-49.

²⁵ GELMAN, G. B. y RATNER, S. R., «Saving failed States», *Foreign Policy*, 1993, n.º 89, pp. 3-21.

políticas fueron, pues, las que llevaron el caos al Congo (Zaire)²⁶. Pero, otras veces, han sido causas provocadas por errores políticos en la época colonial, por ejemplo, o por errores en la política de la Guerra Fría²⁷.

En este sentido, como ya he señalado, el Representante para la Política Exterior de la Unión Europea llegó a calificar la existencia de estos Estados desestructurados como una de las grandes amenazas del mundo contemporáneo. Decía Javier Solana:

«El mal gobierno –abuso de poder, debilidad de las instituciones, falta de responsabilidad– y el conflicto civil corroen a los Estados desde dentro. En algunos casos han dado lugar al colapso de las instituciones del Estado. Somalia, Liberia y Afganistán bajo los talibanes son los ejemplos recientes más conocidos. El colapso del Estado puede asociarse a amenazas evidentes como la delincuencia organizada o el terrorismo. Su descomposición es un fenómeno alarmante que debilita la gobernanza mundial y aumenta la inestabilidad regional»²⁸.

Cuando el Estado llega a estas condiciones, es cuando entra el juego el principio de intervención, pero que no va a ser objeto del más mínimo análisis porque no es este el lugar del mismo. Desde luego no me estoy refiriendo a la suspensión de la soberanía, por ocupación tras un conflicto armado (caso de Irak tras la ocupación de los Estados Unidos y sus aliados) o por las propias características del conflicto en que se ven envueltos los Estados que les impide comportarse como Estados soberanos²⁹.

La práctica nos dice que los Estados desestructurados siguen manteniendo los principios estructurales de su cualidad de Estados y, como reconoce JIMÉNEZ PIERNAS, «en particular, el principio de autodeterminación de los pueblos actúa de cortafuegos frente a cualquier intento de intervención humanitaria o similar emprendida por uno o varios Estados para hacer frente a una situación de fracaso extremo o colapso de otro Estado»³⁰.

²⁶ ROTBERG, R., *The New Nature...*, *op. cit.*, pp. 93-94.

²⁷ ID., *Failed States in a World of Terror, Foreign Affairs*, vol. 81(IV), 2002,

²⁸ Una Europa segura en un mundo mejor – Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, aprobada por el Consejo de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2003 (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>).

²⁹ Yannis ha estudiado esta problemática, aunque en su obra no recoge, como es lógico por el momento en que se publica, la situación de Irak. Véase YANNIS, A., «The Concept of Suspended Sovereignty in International Law and Its Implications in International Politics», en *European Journal of International Law*, vol. 13, n.º 5, 2002, pp. 1037-1051.

³⁰ JIMÉNEZ PIERNAS, C., «Estados débiles...», *op. cit.*, p. 45.

2. SOMALIA: UN CASO TIPO SOBRE EL QUE ASENTAR LA TEORÍA

El Estado de Somalia ya ha merecido, por si sólo, numerosos estudios relacionados precisamente por su tipología de Estado desestructurado o fallido³¹. Es un paradigma y por ello lo traigo a colación en este análisis, aun reconociendo la existencia de otros ejemplos o casos³². Como ya se ha señalado y como reconoce POZO SERRANO, los Estados fallidos no son un fenómeno nuevo pero, en la actualidad se están multiplicando en número³³.

Somalia, como digo, es un caso tipo, incluso un caso único³⁴. Incluso desde que nació a la comunidad internacional, como Estado, ya venía dibujando su propio fracaso.

La actual Somalia comprende dos territorios pertenecientes a dos antiguas colonias europeas: una británica y otra italiana. El Protectorado británico se inició en 1886, tras firmarse un acuerdo entre los cinco clanes predominantes y el Gobierno inglés para que el territorio tuviera «el gracioso favor y la protección de Su Majestad la Reina-Emperatriz», mientras que el italiano tuvo lugar en 1889, siendo ésta última mucho mayor y más poblada que la británica³⁵.

Durante la Segunda Guerra Mundial, Italia ocupó temporalmente la Somalia británica, que fue recapturada en 1941³⁶. Tras la finalización de la guerra, Italia tuvo que renunciar a sus derechos coloniales en favor del Consejo de Administración Fiduciaria de las Naciones Unidas, nuevo órgano principal de esta Organización que se encargaría de su administración hasta 1950 en que de nuevo se le concede a la República italiana su administración por un periodo de 10 años, que se consideran suficientes para establecer la independencia del país.

³¹ Sólo mencionaré el excelente estudio de JIMÉNEZ PIERNAS, C., «Los Estados fracasados y el Derecho Internacional: el caso de Somalia», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXII, 2010, pp. 17-59.

³² Véase, por ejemplo, PRIEGO, A., «Pakistán, Estado fallido, débil o colapsado», en *UNISCI Discussion Papers*, n.º 29, 2012, 67-89.

³³ POZO SERRANO, P., «Estados fallidos, derecho internacional humanitario y seguridad internacional», en RAMÓN CHORNET, C. (ed.), *Los retos humanitarios del siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p. 174.

³⁴ LÓPEZ MARTÍN, A. G., «Los Estados ‘fallidos’...», *op. cit.*, p. 13.

³⁵ LEWIS, I. M., *A modern History of Somalia: Nation and State in the Horn of Africa*, Westview Press, Boulder, 1988, pp. 45-49.

³⁶ CHAPIN METZ, H. (ed.), *SOMALIA, a country study*, Headquarters, Department of the Army, Washington D.C., 1993, pp. 14-15.

En marzo de 1959 tuvieron lugar las primeras elecciones libres y democráticas del país, que ganó el único partido pro-occidental, la Liga de la Juventud de Somalia. Su líder, Seyyid Abdullah Issa, alcanzó el rango de Primer Ministro y favoreció la creación de un Estado unitario en todas las tierras del Gran Somalia, que entonces comprendía la colonia francesa que hoy es Djibouti, Etiopía y Kenia.

En la Somalia británica se habían preparado igualmente elecciones libres y democráticas para la misma fecha que la italiana, cuyos partidos ganadores también estaban a favor de la creación de un Estado unitario en Somalia. En este sentido, las autoridades británicas y las de Naciones Unidas acordaron conceder la independencia a los dos territorios, italiano y británico, en un único Estado, la República de Somalia, que alcanzó su independencia el 1 de julio de 1960, eligiéndose a Aden Abdullah Ussmaan, Primer Presidente de la nueva República, quien nombró a Shermaarke como Primer Ministro³⁷.

El 15 de octubre de 1969, el Primer Ministro Shermaarke fue asesinado, tras un golpe de estado perpetrado por el ejército, quien formó un Consejo Revolucionario Supremo, comandado por Siad Barre³⁸. Este Consejo suspendió la constitución «burguesa» de 1960 y proclamó la República Democrática de Somalia, que en menos de un año constituyó un Estado socialista, oficialmente proclamado como tal solemnemente el día 21 de octubre de 1970 por Mohammed Siad Barre³⁹. Desde entonces, la Unión Soviética sería su valedor hasta que en 1977 terminó su «luna de miel», cuando Somalia invadió Ogaadeen, una parte de Etiopía que ella reclamaba⁴⁰. No olvidemos que a finales de 1972 una compañía de petróleo americana, Tenneco, anunció el descubrimiento de un gran depósito de gas natural en Ogaaden, a sólo 30 millas de Somalia creyéndose que el encuentro de ese gas podría indicar sustanciales depósitos de petróleo, lo que hizo que las fuerzas armadas etíopes reforzaran la frontera con Somalia⁴¹ y supongo que algo tuvo que ver este descubrimiento en la invasión somalí.

³⁷ *Ibid.*, p. 26.

³⁸ CRAWFORD, S. M., *U.N. Humanitarian Intervention in Somalia*, *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 3, n.º 1, 1993, p. 275.

³⁹ PESTALOZZA, L., *Chronique de la Révolution Somalienne*, Editions Africa-Asie-Amérique Latine, France, 1974, p. 29.

⁴⁰ NELSON, H., «Refugees in Somalia: Modern Crisis, Century Old Disputes», *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, vol. 12, n.º 3, 1986, pp. 553-554.

⁴¹ CLARKE, W. S., *Somalia. Background Information for Operation Restore Hope 1992-93*, Strategic Studies Institute – U.S. Army War College, Department of National Security and Strategy U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, December 1992, p. 24.

La URSS, que apoyaba entonces al Gobierno marxista etiope dejó de ayudar a Somalia lo que permitió la entrada de los Estados Unidos en la escena somalí⁴². Desde esa fecha, los Estados Unidos ha sido el mejor aliado de Somalia⁴³, quien por lo tanto iba a mantener viva su disputa con Etiopia⁴⁴, dado que en realidad esta disputa se daba por la competencia de ser la primera potencia regional, causa fundamental de la inestabilidad de la zona⁴⁵.

Durante la década de los 70 y parte de los 80, el entretenimiento político de los somalíes eran los golpes de estado y los derrocamientos, junto a la formación de frentes de salvación nacionales y movimientos guerrilleros.

El 6 de julio de 1990 se produjeron demostraciones anti-Siad Barre durante un partido de fútbol en el estadio principal de Mogadiscio, lo que hizo que la guardia del Presidente disparara contra la multitud provocando al menos 65 muertos. Una semana mas tarde, Siad Barre condenó a muerte a 46 miembros prominentes del Grupo *Manifesto*, un cuerpo de 114 notables que habían firmado en mayo una petición reclamando elecciones y respeto por los derechos humanos.

La ciudad de Mogadiscio se paralizó para expresar su repulsa por los hechos del Gobierno y el 13 de julio Siad Barre se vio obligado a retirar los cargos contra los acusados, lo que fue victoriosamente celebrado por el pueblo. En vista de las circunstancias, Siad Barre se retiró a su bunker, situado cerca del aeropuerto, para salvarse de la ira popular⁴⁶.

Ese mismo mes de julio de 1990, el Gobierno prometió elecciones libres y multipartidistas, así como una nueva Constitución, con el nombramiento de otro Gobierno debido a las enormes presiones militares y al desastre de la economía somalí. El Gobierno anunció en octubre de 1990 una nueva legislación electoral que permitiera el sistema multipartidista, pero los grupos insurgentes no mostraron ningún interés por las nuevas medidas de democratización del país. Por el contrario continuaron las luchas. En este estado de cosas, el Congreso Unido de Somalia, el 1 de enero de 1991, anunció la

⁴² RAMLOGAN, R., «Towards a New Vision of World Security: The United Nations Security Council and the Lessons of Somalia», en *Houston Journal of International Law*, vol. 16, n.º 2, 1993, p. 218.

⁴³ GEJDENSON, S., «Congress Makes U.S. Foreign Policy Somalia: A Case Study», *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 5, n.º 3, 1990, p. 1089.

⁴⁴ Sobre las raíces y problemas derivados de la disputa entre Etiopia y Somalia, ver NELSON., *op. cit.*, pp. 562 y ss.

⁴⁵ WATSON, P., «Arms and Aggression in the Horn of Africa», *Journal of International Affairs*, vol. 40, n.º 1, 1986, pp. 162-163.

⁴⁶ CHAPIN METZ, H. (ed.), *op. cit.*, p. 52.

captura de la mayoría de las zonas de la capital, Mogadiscio, y el asedio a la casa presidencial, rehusando la mediación de Italia y Egipto. El 27 de enero, el Presidente Said Barre dejó la capital con sus leales y el Congreso Unido de Somalia tomó el poder total, quien el día 29 nombró a Ali Mahdi Mohamed como Presidente interino⁴⁷, llamando a todos los grupos de la oposición para participar en una conferencia nacional para discutir la democratización de Somalia. Sin embargo, la anarquía era la única reina del país, sometida a una cruenta guerra civil⁴⁸.

Esta anarquía será la que permita calificar a Somalia como un Estado desestructurado, al extremo que hasta las organizaciones humanitarias decidieron huir del país. Para vergüenza de las propias Naciones Unidas, sus agencias especializadas, PNUD, UNESCO, OMS y PMA se retiraron de Mogadiscio, dejando la responsabilidad de la asistencia humanitaria a las Organizaciones No Gubernamentales, aunque en poco tiempo se dieron cuenta de su craso error y volvieron⁴⁹.

Las fuerzas leales al antiguo Presidente, con él a la cabeza, se habían replegado cerca de la frontera con Kenia y lanzaron duras ofensivas para recapturar la capital, Mogadiscio.

A mediados de julio de 1991, seis grupos somalíes, el Congreso Unido de Somalia, el Movimiento Democrático de Somalia, el Movimiento Patriótico de Somalia, el Frente Democrático de Salvación somalí, el Frente Unido de Somalia y la Alianza Democrática de Somalia, llegaron a la conclusión, en Djibouti, que había que readoptar la Constitución de 1960, suspendiendo la de 1969, así como proceder a unas elecciones en el plazo de dos años, durante el cual reasumiría oficialmente la Presidencia Ali Mahdi Mohamed, del Congreso Unido de Somalia, quien juró de nuevo su cargo el 18 de agosto de 1991. Sin embargo, un elemento nuevo iría a distraer la atención democrática del nuevo Gobierno. El General Mohamed Farah Aidid, no estuvo de acuerdo con la reelección del Presidente Mahdi y mantuvo fuertes combates en las calles de Mogadiscio contra las fuerzas gubernamentales para mostrar su disconformidad. Esto significaba que de hecho, como dice Makinda, Somalia no tenía nada más que oposiciones sin gobierno⁵⁰, lo que sería luego determinante a la hora

⁴⁷ DURCH, W. J., *Somalia, op. cit.*, DURCH, W. J. (ed.), p. 472.

⁴⁸ YOST, M., «A Short History of Somalia», *Wall Street Journal*, October 19, 1993, p. A2.

⁴⁹ RAMLOGAN, R., *op. cit.*, pp. 226-227.

⁵⁰ MAKINDA, S. M., *Seeking Peace from Chaos: Humanitarian Intervention in Somalia*, International Peace Academy, Occasional Paper Series, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 1993, pp. 29-30.

de estudiar el consentimiento del Estado para permitir la operación de mantenimiento de paz que enviaría la ONU. Las luchas rivales continuaron, con más intensidad si cabe.

El 15 de diciembre de 1991, el Presidente interino Ali Mahdi solicitó a las Naciones Unidas que enviara una fuerza de mantenimiento de paz para que interviniera en el conflicto. Naciones Unidas anunció el envío de una misión especial a principios de enero de 1992 para que informara sobre la situación. Sin embargo, el General Aidid advirtió que la situación somalí era una cuestión interna y que no admitiría a la misión de la ONU, por lo que no respondía de su seguridad. No olvidemos que Aidid controlaba parte de la ciudad de Mogadiscio y Naciones Unidas necesitaba su colaboración también, por motivos de seguridad del personal diplomático de la ONU.

El 20 de enero de 1992, el encargado de negocios *ad interim* de la Representación Permanente de Somalia ante las Naciones Unidas envió una carta del Presidente de Somalia, fechada el 11 de enero de 1992 para que el Consejo de Seguridad estudiara el asunto de Somalia⁵¹. El 23 de enero de 1992, el Secretario General se muestra profundamente pesimista sobre la situación⁵² y cree que el conflicto puede poner en peligro la paz y la seguridad internacionales en el Cuerno de África⁵³. Sin embargo, Boutros Boutros-Ghali, que tenía un ambicioso programa de paz a través de un plan sin precedentes en las Naciones Unidas, pensó que ahora, con Somalia, tenía la oportunidad de poner en práctica uno de sus grandes objetivos, es decir, no sólo el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, sino también el aseguramiento de la justicia, los derechos humanos y la promoción del progreso social. Los hechos acontecidos durante la década de los 90 son inenarrables, por su brutalidad, por su complejidad⁵⁴.

No hace falta que se expliquen las consecuencias y las implicaciones que tuvo este caso en el contexto de las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz, en tanto en cuanto que un Estado desestructurado no se podía contar con el consentimiento de un soberano territorial más allá de un cargo formal de embajador ante las Naciones Unidas de un

⁵¹ Doc. S/23445.

⁵² Doc. S/23.693.

⁵³ *Ibid.*, pp. 4 y 5.

⁵⁴ OSINBAJO, Y., «Legality in a Collapsed State: the Somali Experience», en *ICLQ*, 1996, vol.45, pp. 910-923;

Gobierno no ejerciente y por la falta de cooperación de los llamados Señores de la Guerra⁵⁵.

Hasta la fecha, los hechos acaecidos en Somalia le convierten en una sucesiva escalada de tensiones, con infinitos Gobiernos, creados casi todos ellos en el exilio, sin control real del territorio, con trozos del Estado autoindependizados, sin control de las autoridades legalmente reconocidas. Como reconoce LÓPEZ MARTÍN:

«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 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»⁵⁶.

Como vemos, Somalia representa un modelo de Estado desestructurado, incluso colapsado, en el que pueden observarse todos los paradigmas de los mismos. Es por ello por lo que he querido contar con este ejemplo que nos pueda dar las claves jurídicas de las limitaciones que ofrece actualmente el Derecho Internacional Humanitario para dar respuestas a estos complejos problemas.

⁵⁵ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., *Aspectos jurídicos de las Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, Universidad de Huelva, Huelva y *La presencia de la ONU en la pacificación de conflictos internacionales e internacionalizados*, Universidad de Huelva y Ministerio de Educación, Huelva, 1998.

⁵⁶ LÓPEZ MARTÍN, A. G., «Los Estados ‘fallidos’...», *op. cit.*, p. 17.

3. RESPUESTAS ACTUALES DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO: SUS DEFICIENCIAS Y PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*

Como es bien sabido, hoy por hoy, el Derecho Internacional Humanitario no deja de ser, fundamentalmente Derecho Internacional clásico, es decir, derecho convencional para los Estados Partes que lo aceptan, y derecho consuetudinario, en este caso mucho más limitado, para los que (o para lo que) no han adquirido obligaciones convencionales. Pero, en todo caso, estamos hablando de obligaciones estatales, salvo las obligaciones individuales, que responden desde el punto de vista penal, bien ante las jurisdicciones nacionales, bien ante la Corte Penal Internacional cuando proceda, o las obligaciones que adquirirían los movimientos insurgentes si alcanzan el poder.

Cuando, además, hablamos de conflictos internos, el grado de obligaciones se reduce porque, si bien es cierto que podemos interpretar que hay ciertas reglas que siendo inicialmente previstas para los conflictos internacionales, pueden considerarse normas consuetudinarias, aplicables en todo tipo de conflictos. El mismo Comité Internacional de la Cruz Roja ha reconocido que «el principio de distinción, la definición de objetivos militares, la prohibición de los ataques indiscriminados, el principio de proporcionalidad y el deber de tomar precauciones en el ataque son, todos, parte del Derecho internacional consuetudinario, sea cual fuere el tipo de conflicto de que se trate (...) El deber de respetar y proteger al personal y los bienes sanitarios y religiosos, así como al personal imparcial y los bienes que se utilizan en las operaciones humanitarias de socorro son reglas de derecho internacional consuetudinario vinculantes en todos los tipos de conflictos. Lo mismo se aplica al deber de proteger los bienes culturales y el medio ambiente natural (...) (Igualmente hay) reglas de Derecho internacional consuetudinario aplicables al trato de las personas privadas de la libertad y las garantías judiciales que deben observarse con respecto a las personas sometidas a cargos criminales»⁵⁷.

Sin embargo, en todo caso, «hay esferas en las que el Estado ha encontrado pocas reglas –o ninguna– aplicables en un conflicto armado no internacional y sigue pendiente la cuestión acerca de cómo deben colmarse esas lagunas»⁵⁸.

⁵⁷ *Informe preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2-6 de diciembre de 2003, p. 18. Verlo en <http://icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5XYMGJ>*

⁵⁸ *Ibid.*, p. 10.

Por ello, uno de los problemas más acuciantes del Derecho Internacional Humanitario, en un tiempo tan convulso como el que estamos viviendo, no es tanto la inexistencia de normas o la inadecuación de las mismas, como, sin lugar a duda, el de la aplicación de la obligación general de respetar y hacer respetar el Derecho Internacional Humanitario.

Claro está, la precariedad de esta obligación deviene más débil cuanto menos autoridad exista para reprimir su violación. Por ello, precisamente, son los conflictos armados que se desarrollan dentro de Estados desestructurados o fallidos, donde las distintas facciones, etnias o señores de la guerra, carecen en la mayoría de los casos, no sólo de la formación adecuada sino del interés mínimo adecuado, sin autoridad superior que les obligue. Además de ello, los Estados en general, particularmente aquellos en cuyo territorio se desarrolla el conflicto, son reacios a conceder derechos a los beligerantes. En este sentido, el Comité Internacional de la Cruz Roja lo tiene claro:

«El principio de la igualdad entre los beligerantes es subyacente al derecho de los conflictos armados; en otras palabras, por lo que respecta al derecho, no pueden existir guerras en las que un bando tiene todos los derechos y el otro no tiene ninguno. Aplicar la lógica del conflicto armado a toda la violencia que ocurre entre Estados y redes transnacionales implicaría que a dichas redes o grupos se les debe acordar los mismos derechos y obligaciones que, en virtud del DIH, se otorgan a los Estados que los combaten, propuesta que los Estados no parecen estar dispuestos a considerar»⁵⁹.

Como puede observarse, los Estados no están dispuestos a considerar esta posibilidad, con lo que los grupos beligerantes disponen de pocas o ninguna posibilidad de acordar las reglas necesarias para respetar al máximo el DIH. En este sentido, el CICR comprende que «los grupos armados carecen de incentivos suficientes para acatar el DIH, puesto que la aplicación de sus obligaciones jurídicas en virtud de este conjunto de derecho les ayuda en general poco a evitar el castigo con arreglo al derecho interno. Una mejor rendición de cuentas por parte de los Estados y los grupos armados respecto de sus obligaciones para con el DIH puede lograrse, entre otras cosas, alentando la celebración de acuerdos especiales entre los Estados y los grupos armados, tales como los que se prevén en virtud del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra»⁶⁰.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 22.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 28.

Algunas propuestas fueron, por ejemplo, «otorgar inmunidad de procesamiento por la mera participación en las hostilidades mediante amnistías o la introducción de un sistema de amnistías obligatorias, así como el otorgamiento de alguna forma de inmunidad del combatiente podrían ser formas de proporcionar a los grupos armados un incentivo para que acaten el DIH. Entre los incentivos mencionados se destaca la reducción de los castigos penales en virtud del derecho interno en casos de acatamiento del DIH por los grupos armados. Huelga decir que se subrayó que no puede haber amnistías u otras formas de inmunidad frente a procesos penales para miembros de grupos armados que presuntamente hayan cometido crímenes de guerra»⁶¹.

Por tanto, la posibilidad existe, el camino jurídico es diáfano, aunque tenga sus dificultades. Falta la voluntad política.

En estos casos, la comunidad internacional institucionalizada tiene una responsabilidad especial que es la de ejercer las funciones del Estado desestructurado y cumplir y hacer cumplir las normas de Derecho Internacional Humanitario.

El problema es que esta comunidad internacional institucionalizada carece de instrumentos adecuados y en muchas ocasiones tienen que hacer dejación de sus propias funciones ante la magnitud de algunos de los acontecimientos que ocurren, como los ocurridos en Somalia y en otras muchas partes del mundo.

Es verdad que la comunidad internacional dispone ahora de órganos judiciales represores y sancionadores de las violaciones más graves del derecho de los conflictos armados. Pero esto es una solución *a posteriori*, que no evita el drama sino que sólo lo sanciona, lo que no es poco.

Una respuesta para evitar el conflicto, en sí mismo, sería la Comisión de Consolidación de la Paz, que podría paliar las deficiencias existentes. Sin embargo, para la aplicación de las normas de Derecho Internacional Humanitario, se deberían de buscar otras fórmulas más eficaces, donde, en mi opinión, la Cruz Roja Internacional debiera tener un papel fundamental, para que durante el transcurso de un conflicto entre facciones rebeldes en el marco de un Estado sin autoridad, pudiera imponer su labor humanitaria.

Además de la prevención del conflicto, de la imposición de la labor humanitaria de la Cruz Roja, de las sanciones penales para las violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario, también sería útil extender en la educación básica de todos los niños del mundo los principios básicos del trato humanitario. El problema, ya lo sé, es que, en muchos casos, quizás millones de

⁶¹ *Ibidem*.

casos, no hay ni siquiera educación básica ni estructuras educativas, sobre todo en los Estados desestructurados, por lo que la labor de la comunidad internacional institucionalizada debe ser también, la imposición de la paz a través del deber de proteger.

La propuesta jurídica más plausible que se ha planteado para paliar, al menos, este problema de los Estados fallidos es que el Consejo de Administración Fiduciaria de Naciones Unidas, que dio por finalizado sus trabajos en 1994⁶², pero que los mismos podrían reactivarse a petición de su Presidente, de la mayoría de sus Miembros, de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad. Sin embargo, esto requeriría un nuevo mandato a dicho Consejo y, por tanto, una enmienda de la Carta de las Naciones Unidas, por lo que quizás, también sea factible la creación de un órgano *ad hoc* o de una institución internacional o, incluso, conceder a una ONG, del calibre, por ejemplo, del Comité Internacional de la Cruz Roja, competencias para la reestructuración de los mismos, tal como propone THÜRER:

«¿no sería posible fundar una nueva institución separada de la tradición de descolonización, con la tarea de conciliar a pueblos enfrentados entre sí y de apoyar los esfuerzos para la creación de estructuras estatales? Tal institución podría tomar la forma de un órgano u organismo de las Naciones Unidas, una organización internacional o quizá incluso una ONG por el estilo del CICR»⁶³.

Pero, quizás también haya que tener en cuenta, entonces, la opinión de JACKSON cuando afirma que no debe haber sitio para el paternalismo en un mundo de Estados soberanos⁶⁴.

De todas maneras, las consecuencias, las amenazas o las propuestas no son objeto de estudio en este trabajo que se limita a poner de manifiesto una cara o un lado más de la soberanía que parecía de espejo único. Ahora bien, la sociedad internacional tendrá que preocuparse de este asunto muy seriamente porque pudiera ser el anuncio de lo que EVANS llama el eclipse del Estado en la era de la globalización⁶⁵. En todo caso no sabemos si como se pregunta BROCK

⁶² Resolución 2200 (LXI), de 25 de mayo de 1994.

⁶³ THÜRER, D., *El Estado «desestructurado y el Derecho internacional*, en *Revista Internacional de la Cruz Roja* n.º 836, diciembre 1999, cap. III, epígrafe 2, pp. 731-760.

⁶⁴ JACKSON, R. H., *Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and «Failed States»*, Conference on Failed States, Purdue University, Florence, April 2000.

⁶⁵ EVANS, P., «The Eclipse of the State? Res on the Stateness in the Era of Globalization», *World Politics*, vol. 50, October, 1997, pp. 62-87.

la reconstrucción del Estado es un preludeo o una solución tardía para los Estados con soberanía fallida⁶⁶.

Ante esta situación de Estados desestructurados podemos encontrar algunas disposiciones jurídicas que en el marco del DIH que podrían ayudar a la aplicación del mismo. De entrada, el propio artículo 1 común a los Cuatro Convenios de Ginebra y el art. 1 también del Protocolo Adicional I a dichos Convenios ya señalan que «Las Altas Partes contratantes se comprometen a respetar y hacer respetar el presente Protocolo en toda circunstancia». Es verdad que podría alcanzar esas circunstancias cuando hay un Estado desestructurado y el DIH es ignorado.

Sin embargo, parecería algo exagerado, fundamentar una obligación positiva en el sentido de intervención. Como reconoció el Comité Internacional de la Cruz Roja, no «consideró que los Estados tuvieran una obligación de alcanzar un resultado específico, sino, más bien, una «obligación de medios», la de tomar todas las medidas apropiadas posibles, en un intento por poner fin a las violaciones del DIH. Entre las medidas posibles que puede un Estado contemplar tomar contra los violadores del DIH se incluyen la vigilancia estricta de las ventas de armas, la denegación de derechos de sobrevuelo, el congelamiento de activos y la exigencia de acatamiento del DIH como condición para recibir ayuda intergubernamental o asistencia al desarrollo»⁶⁷.

Otra disposición que puede resultar pertinente en la situación de falta de aplicación del DIH en Estados desestructurados, sería el artículo 89 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra que textualmente señala:

«En situaciones de violaciones graves de los Convenios o del presente Protocolo, las Altas Partes contratantes se comprometen a actuar, conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas y en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas».

La única exigencia, como vemos, es la conformidad con la Carta de las Naciones Unidas pero, cuando se dan situaciones de violaciones graves del DIH, un Estado, sólo o en unión de otros y siempre en cooperación con Na-

⁶⁶ BROCK, L., *Nation Building – Prelude or Belated Solution to the failing of State?*, paper presentado en la Conferencia sobre Estados fallidos celebrada por la Universidad de Purdue en Florencia, del 11 al 14 de abril de 2001. Puede verse en la página web siguiente: http://www.ippu.purdue.edu/failed_states/2001/papers/brock.pdf

⁶⁷ *Informe preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2-6 de diciembre de 2003*, p. 25. Véase en <http://icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5XYMGJ>

ciones Unidas, adquieren el compromiso expreso de actuar, que como nos recuerda María Teresa COMELLAS⁶⁸, es la asunción de un deber jurídico. No es este el momento procesal de fundamentar la injerencia por razones humanitarias, que dejamos para otro momento. Sin embargo, en el marco del DIH, los Estados asumen esta obligación que redundaría en la aplicación del DIH en los Estados desestructurados.

Algunas propuestas útiles que señala el citado Informe del CICR está en relación con algunas cuestiones claves que redundarían en beneficio de la aplicación del DIH. Por ejemplo, la difusión del DIH, las exigencias de declaraciones unilaterales del compromiso de los grupos armados no estatales de cumplir con el DIH, la exención en los ordenamientos jurídicos internos de procesamientos por participación en las hostilidades, cuando acaten las normas del DIH, extendiendo el concepto de combatiente de los conflictos internacionales a los conflictos internos que se desarrollan en un Estado desestructurado⁶⁹.

El compromiso expreso de acatamiento de las normas de DIH, aun no siendo convencional, «proporcionaría pruebas de su disposición de acatamiento y tendría tremendas repercusiones en cuanto a la difusión»⁷⁰. De hecho, en el art. 3 común a los Convenios de Ginebra se plantea la posibilidad de celebrar «acuerdos especiales» para la extensión de las obligaciones de los Convenios a los conflictos armados no internacionales. Esto es más difícil de fundamentarlo, porque la intención de las Partes era de buscar estos acuerdos especiales por los Estados (Partes), no se estaba pensando en entes subestatales. Ahora bien, nada impediría que, si los Estados están de acuerdo o, incluso, Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales, gubernamentales o no (pienso en la Cruz Roja), pueda aceptarse como marco de compromiso el acuerdo de aceptación del cumplimiento de las normas de DIH. Así ha sucedido algunas veces en la historia reciente, como, por ejemplo, el caso del FMLN, en El Salvador que aceptó ante Naciones Unidas, el expreso compromiso del cumplimiento del Protocolo II⁷¹.

⁶⁸ COMELLAS AGUIRREZÁBAL, M., *Las sanciones económicas en la práctica de las Naciones Unidas, ¿una nueva ortodoxia humanitaria?*, en AA.VV. (eds.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional – Homenaje al Prof. Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Servicio de Publicaciones de las Universidades de Sevilla, Málaga y Córdoba, Sevilla 2005, p. 374.

⁶⁹ *Informe preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2-6 de diciembre de 2003*, p. 28. Véase en <http://icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5XYMGJ>

⁷⁰ *Ibid.*, p. 76.

⁷¹ Véase en este sentido PASTOR RIDRUEJO, J. A., «Protocolos de Ginebra de 1977 sobre Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional General y *ius cogens* internacional», en *Jornadas de Derecho Internacional Humanitario*, Cruz Roja / AIETI / Universidad de Sevilla, Sevilla, 1990.

En este sentido, el Informe del CICR señala que «Los acuerdos especiales proporcionan un incentivo añadido al acatamiento, sobre la base del consentimiento mutuo de las partes, dejando en claro que tanto el Estado como los grupos armados tienen iguales obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario. El obstáculo primordial sería la voluntad de los Estados de celebrar tales acuerdos, en especial cuando el Estado no acepta que la violencia haya alcanzado el nivel de conflicto armado interno o cuando el Estado se niega a reconocer al grupo armado como parte en el conflicto»⁷².

A falta de acuerdo podría servir un código de conducta, pero esto es realmente menos probable que ocurra.

En caso de que el DIH encuentre la fórmula para otorgar un estatuto de combatiente o similar a aquellos participantes en las hostilidades a través de grupos o entidades no estatales sería verdaderamente útil, porque sería un incentivo para el cumplimiento del DIH. Es verdad que en el marco de los Estados desestructurados esto sería más complejo porque, generalmente, los actores, llamados en muchas ocasiones Señores de la Guerra, tienen como aspiración el control, el pillaje, el enriquecimiento, la delincuencia, en definitiva.⁷³

Como ha podido apreciarse, se detectan numerosos problemas en relación con la aplicación del DIH en los conflictos internos que se producen en los Estados desestructurados. Ello hace difícil dicha aplicación. Sin embargo, más allá de la vía penal *a posteriori*, se hace necesario soluciones imaginativas que desencorsete las estructuras y los paradigmas de un Derecho Internacional excesivamente estatalizado, que permitan el cumplimiento del DIH en las situaciones que se producen en los Estados desestructurados.

⁷² Informe preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2-6 de diciembre de 2003, pp. 76-77. Véase en <http://icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5XYMGJ>

⁷³ *Ibid.*, p. 79.