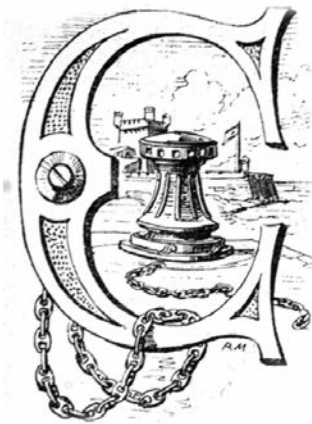


# LOS ESTADOS FRÁGILES Y LOS ESTADOS FALLIDOS Y EL TERRORISMO

Carlos ECHEVERRÍA JESÚS  
Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED



ON frecuencia se suele asimilar el concepto de Estado frágil con el de Estado fallido, y ambos con el fenómeno del terrorismo. En realidad, entre ellos hay diferencias no solo semánticas, y no todos se ven castigados por el flagelo terrorista (1). Ningún Estado acepta ser considerado fallido, pues tan peyorativo término transmite un mensaje derrotista claro, mientras que la fragilidad de un Estado sí es reconocida y justifica a la vez la solicitud de ayuda a la comunidad internacional. Uno de los mejores índices que permiten categorizar a los Estados en función de sus debilidades en relación con el poder político, con la estabilidad interna, con condicionantes medioambientales, con la debilidad económica o cualquier otro indicador es

el del centro de análisis The Fund for Peace (FFP), que sitúa en su *ranking* a 178 países, prácticamente la comunidad internacional de Estados al completo, y de los diez que están en la cola en su edición de 2019 (Yemen, Somalia, Sudán del Sur, Siria, República Democrática del Congo, República Centroafricana, Chad, Sudán, Afganistán y Zimbabwe), tan solo la mitad pueden relacionarse con el terrorismo.

Si bien es cierto que Yemen sufre, entre otras lacras, el activismo terrorista —aunque no es esta la principal—, al igual que Somalia, como veremos en este artículo, Sudán del Sur —desde su nacimiento, su independencia en julio de 2011 y hasta la actualidad— no ha tenido que enfrentarse a este problema. Siria vive en un estado de guerra con graves consecuencias para la población

---

(1) ECHEVERRÍA JESÚS, C.: *Relaciones Internacionales, III. Paz, seguridad y defensa en la sociedad internacional*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)-Colección Grado, 3.<sup>a</sup> edición, mayo de 2019, p. 24.

y el Estado y constituye un escenario en el que podemos hablar de actores terroristas y de atentados, aunque no es ese el principal motivo de preocupación dentro y fuera del país (2). Ni la República Democrática del Congo (RDC), ni la República Centroafricana, ni Sudán ni Zimbabue destacan por haber sufrido el azote del terrorismo, mientras que Chad y, sobre todo, Afganistán lo padecen intensamente. Sirva pues esta introducción para ubicarnos con un vínculo que algunos rápidamente establecen entre Estados frágiles y/o fallidos y terrorismo.

Lo que vamos a estudiar en el presente artículo es la situación en algunos de los Estados que, siendo los peor situados en ese *ranking*, sufren la amenaza terrorista, y nos referiremos a otros que, aun estando algo mejor posicionados, son hoy motivo de preocupación por el impacto que el terrorismo tiene en su seguridad.

### Yemen y Siria, guerra y terrorismo

En Yemen (primero en el *ranking* del FFP) el enfrentamiento bélico que desde 2015 se viene produciendo entre la coalición árabe liderada por Arabia Saudí, que apoya al presidente Abdo Rabu Mansur Hadi, por un lado, y los rebeldes hutíes y chiíes apoyados por Irán, por otro, eclipsa una realidad de presencia terrorista desde antiguo que contribuye a debilitar aún más a este país de la península arábiga.

Cuna de la familia Bin Laden y laboratorio de implantación del ramal yemení de Al Qaeda, que desde 2010 se fusionó con la facción saudí para constituirse en la Península Arábiga (AQPA), una de las principales franquicias hoy de la red terrorista liderada por Aymán Al Zawahiri, Yemen es también escenario de ataques y acciones lanzadas tanto por Arabia Saudí como por los Estados Unidos. Pero también aquí, como en los demás escenarios recogidos en este artículo, Al Qaeda es desafiada en términos de competencia por el autodenominado Estado Islámico (EI) que, aparte de su intento de territorialización entre 2014 y 2017 y de implantación en Siria e Irak, ha tratado de expandirse fundando provincias (*wilayas*) de su califato o provocando escisiones en grupos yihadistas salafistas preexistentes. A título de ejemplo, la coalición liderada por Riad anunciaba en junio la detención del emir del EI en Yemen, Abu Sulayman Al Adani (Abu Usama Al Muhajir), el día 3 de dicho mes (3).

---

(2) *Fragile States Index (FSI)*, The Fund for Peace (FFP), en <https://fragilstatesindex.org>.

(3) AYESTARÁN, Mikel: «Arabia Saudí captura al líder del Daesh en Yemen», *ABC digital*, 25 de junio de 2019.

También se impone la guerra en Siria (tercera en el *ranking* del FFP), escenario en el que es importante destacar el fortalecimiento de grupos terroristas —y en particular del EI y de Al Qaeda a través del antiguo Frente Al Nusra— y el flujo de llegadas a este país árabe de multitud de personas que han alimentado un perfil de yihadismo particularmente violento y peligroso. Aunque la situación de Yemen es mucho más precaria que la de Siria, incluso a pesar de los feroces combates que se han producido desde 2011, lo cierto es que Yemen partía de un estado de mayor debilidad antes del inicio de la guerra —el país más pobre del mundo árabe en 2011, pero también hoy—, y Siria ha visto debilitarse su posición, si bien ambos países no reconocen ser Estados fallidos y se esfuerzan por mejorar su situación. Por otro lado, Irak (13.º en el *ranking*) —sumido desde la década pasada en una difícil situación interna e internacional, siendo el escenario en el que se está tratando de superar la presencia letal del EI— sufre cuantiosas víctimas por ataques terroristas.

### Somalia, la vigencia de Al Shabab y de su escisión partidaria del EI

En 2017 Al Shabab, filial de Al Qaeda desde más de una década atrás, cometió el atentado más sangriento de ese año, con 587 muertos, y actualmente sigue siendo particularmente cruento. Entre sus acciones más recientes destacamos que el 21 de mayo un coche bomba de Al Shabab mataba a nueve personas en Mogadiscio (4).

El 13 de julio de 2019 atacaba un hotel, matando en el acto a 26 personas en la ciudad meridional de Kismaayo, y una semana después morían otras 17 en otro situado cerca del aeropuerto de Mogadiscio (5). El 15 de junio había atacado otro hotel en la misma ciudad, que provocó ocho muertos, y una emboscada contra una patrulla del Ejército keniano en la frontera con Somalia (segunda en el *ranking*) había causado la muerte de once soldados (6). El 24 de julio el objetivo fue el Ayuntamiento de Mogadiscio, con resultado de seis muertos, y meses después fallecía el alcalde, herido en el ataque (7).

Somalia presume de procesos de mejora interna —algunos endógenos pero sobre todo patrocinados por actores foráneos— para escapar de esa categorización de Estado fallido por antonomasia en la que se encuentra desde hace muchos años. Pero a día de hoy, la ayuda extranjera, como la Misión de la

---

(4) «Somalia: At least 9 killed in Mogadishu car explosion», *Al Jazeera*, 21 de mayo de 2019.

(5) «At least 17 killed in bomb attack in Somalia capital», *Reuters*, 22 de julio de 2019.

(6) «Roadside bomb kills Kenyan police officers near Somali border», *The Guardian*, 15 de junio de 2019.

(7) «Somalie: six morts dans un attentat contre la mairie de Mogadiscio», *Jeune Afrique*, 25 de julio de 2019.

Unión Africana en Somalia (AMISOM), con 22.000 efectivos, y la Operación ATALANTA de la UE, entre otras, sigue siendo imprescindible para apoyar a un Estado sin duda frágil en su lucha contra el terrorismo yihadista y la piratería en la mar.

## Afganistán

Este atribulado país de 15 millones de habitantes (noveno en el *ranking* del FFP) es el que sufrió mayor número de muertes por causa del terrorismo en 2017 en todo el mundo. El año 2019 comenzaba con el sorprendente anuncio del inicio de negociaciones entre los talibanes y los Estados Unidos con vistas a poner fin a una situación de guerra que se vive desde hace décadas. Los Estados Unidos exigían de este grupo, tradicionalmente ligado a Al Qaeda, el compromiso de dejar de apoyar a cualquier grupo terrorista yihadista, y todo ello ante el estupor del Gobierno afgano, al que seguían golpeando con saña.

Durante 2018 habían muerto violentamente en Afganistán más de 40.000 personas, y los talibanes, a pesar de su acercamiento a los estadounidenses en Doha, seguían atacando a las fuerzas afganas, como hicieron el 21 de enero de 2019 en Maidan Shar, provocando más de 200 muertos. Controlando aproximadamente la mitad del país, continuaron con acciones terroristas durante ese paréntesis de negociaciones políticas, con el objetivo, a buen seguro, de reforzar su posición negociadora. En plena fase de contactos en Doha, el Gobierno afgano, con el que los talibanes no han aceptado en ningún momento negociar, realizaba algunas operaciones contra estos para también reforzarse ante tal escenario, que les hacía discrepar con su aliado estadounidense: el 21 de abril eliminaba a 31 elementos del grupo terrorista en la provincia meridional de Zabul (8). Los talibanes atacaban el 13 de julio un hotel en Qala-e-Naw, la capital de la provincia de Badghis, provocando once muertos en un ataque complejo que duró cinco horas, y que como vemos se extiende como modelo tanto en Afganistán como en Somalia y en el Sahel Occidental (9).

Pero también en Afganistán el EI ha puesto en pie su propia franquicia, y un atentado suicida en una boda en Kabul el pasado 17 de agosto mataba en el acto a 63 invitados en un barrio habitado por hazaras, la minoría chií. Al ser ejecutado por el EI y estar los talibanes implicados en un confuso proceso negociador con los Estados Unidos, condenaron el atentado, aunque se siguen cometiendo luctuosos ataques y el posible acuerdo se dio por abortado por

---

(8) «Mueren 31 talibanes en un ataque en Afganistán», *20 Minutos*, 22 de abril de 2019, p. 10.

(9) «Once muertos en un atentado de los talibanes en Afganistán», *Diario de Navarra*, 14 de julio de 2019, p. 7.

parte estadounidense al final del verano (10). En noviembre de 2018 un ataque similar, también durante una boda en Kabul, costó la vida a más de 50 personas.

### **Los escenarios más preocupantes para el futuro: de Libia a algunos Estados del Sahel Occidental**

Libia (28.º en el *ranking* del FFP) está sumida desde 2011 en un agudo proceso de deterioro de su seguridad. La ofensiva lanzada por el mariscal Jali-fa Haftar contra la capital desde el pasado 4 de abril no ha hecho sino agravar la situación de inseguridad, caracterizada por fuertes enfrentamientos entre milicias, que son los verdaderos actores en el país actualmente. Y mientras tanto los grupos yihadistas están consolidándose, si bien la pérdida por el EI de sus feudos en Darna o en Sirte y Bengasi a fines de 2016 hizo creer a algunos que la amenaza terrorista se había debilitado. El asalto por el EI a la sede de la Compañía Nacional de Petróleo en septiembre de 2018 en pleno centro de Trípoli elevó la preocupación dentro y fuera del país (11). Fue un ataque complejo, que duró varias horas; pero lo peor que se percibe hoy, un año después, es que los enfrentamientos se han intensificado, lo que, unido al incremento de yihadistas en un marco de caos ideal para ellos, alimenta la preocupación a las puertas de Europa. La renovación por un año del mandato de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL), aprobada el 12 de septiembre, es buen indicador de la incertidumbre de la comunidad internacional al respecto (12).

Aunque Egipto (34.º en el *ranking*) no está en una posición tan preocupante como otros países analizados por The Fund For Peace, es importante destacar que viene sufriendo con particular virulencia el azote del terrorismo yihadista dentro y fuera de la península del Sinaí, donde el EI cometió en 2017 una de sus actuaciones más sangrientas, matando a 311 personas e hiriendo a 122 en un ataque con suicidas contra la mezquita de Al Rauda. El pasado 4 de agosto un vehículo cargado de explosivos provocaba una veintena de muertos en el centro de El Cairo, que fue reivindicado por un grupo próximo a los proscritos Hermanos Musulmanes (13). Tres meses antes, el 17 de mayo, otro contra un autobús de turistas cerca de las pirámides de Guiza provocaba heri-

---

(10) AYESTARÁN, M.: «El Estado Islámico causa una matanza en una boda en Kabul», *Diario de Navarra*, 19 de agosto de 2019, p. 6.

(11) GONZÁLEZ, Ricard: «Ataque yihadista contra la sede de la compañía estatal de petróleo libia», *El País*, 10 de septiembre de 2018.

(12) «L' ONU renouvelle sa mission en Libye», *BBC News*, 12 de septiembre de 2019.

(13) RIBERA, Anje: «Veinte muertos en un atentado en El Cairo», *Diario de Navarra*, 6 de agosto de 2019, p. 6.

das a diecisiete personas (14). Estos atentados en la capital se producían mientras en la península del Sinaí la violencia llevaba mucho tiempo siendo endémica (15).

Pero ni Egipto ni siquiera Libia ocupan como hemos visto la cola del *ranking* en el que nos apoyamos para llevar adelante nuestra aproximación. Sí están, sin embargo, muy mal colocados en él países que cada vez más son escenario de cruentos ataques terroristas y que vamos a destacar trasladándonos para ello a la subregión del Sahel Occidental.

Mali (21.º en el *ranking* del FFP), Burkina Faso (47.º) o Níger (18.º) son de forma cotidiana noticia por ello. Además, Mali y Burkina Faso fueron citados por Abu Bakr al-Baghdadi en su aparición en vídeo del pasado 29 de abril, la primera vez que se mostraba al mundo tras su declaración del Califato en el verano de 2014 (16).

Vamos a continuación a referirnos a tres de los cinco Estados del Sahel Occidental (Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania y Níger), y curiosamente, en términos de amenaza terrorista, Chad (séptimo) no será el país al que dedicaremos nuestra mayor atención y ello a pesar de que está en el furgón de cola del *ranking*. Será preciso referirse más a Mali, a Níger o a Burkina Faso, aunque Chad es central, entre otras cosas, por su gran aportación al esfuerzo que mantiene en la subregión para combatir el terrorismo yihadista. La contribución de Chad choca con su consideración de Estado frágil/fallido y nos vale por tanto para confirmar nuestra hipótesis de que no hay una relación automática entre Estados frágiles/fallidos y la existencia de amenaza terrorista en los mismos (17), aunque no obstante la sufre, tanto en su suelo como entre sus efectivos desplegados en misiones varias para combatirla (18).

Mali empezó siendo el escenario más vulnerable, en el que la combinación de actores separatistas tuaregs y yihadistas en el norte puso al Estado en enormes dificultades a lo largo de 2012, llevando a la comunidad internacional a reaccionar en su apoyo. Las herramientas fueron varias, desde la Operación BARKHANE francesa —con más de 4.500 efectivos implicados, primero en Mali y desde 2014 también en los demás Estados del Sahel Occidental— a la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las

---

(14) «Blast injures South African Tourists near Egypt's Giza pyramids», *Reuters*, 18 de mayo de 2019.

(15) GONZÁLEZ, E.: «Mueren ocho uniformados en un atentado del ISIS en la provincia del Sinaí», *El País*, 5 de junio de 2019.

(16) «The West is fighting a forgotten war against jihadists in Africa», *The Economist*, 2 de mayo de 2019.

(17) Chad contribuye a las tres grandes herramientas creadas en la subregión: la MINUS-MA, la Fuerza Multinacional Mixta contra Boko Haram (FMM) y la propia Fuerza Conjunta G-5 Sahel.

(18) «Tchad: une femme kamikaze tue six personnes dans l'ouest du pays», *Jeune Afrique*, 14 de agosto de 2019.

Naciones Unidas en Mali (MINUSMA), con más de 15.000 personas y que está considerada como más peligrosa, por las bajas sufridas a manos de los terroristas yihadistas, en el mundo (19).

Desde 2015 la violencia se empezó a proyectar de forma imparable y cada vez con una mayor letalidad en un vecino inmediato de Mali, Burkina Faso, que había sido un Estado estable en la región, con dificultades económicas y sociales, pero sin la violencia que se había hecho endémica en Mali. Actualmente, los atentados se multiplican y más de 570 muertos están contabilizados desde aquel 2015 (20). Níger, por su parte, se ha visto afectado en estos últimos años por la violencia procedente del este de Mali y sur de Nigeria, dinamizada por grupos terroristas (21).

Y hablar de estos tres países del Sahel Occidental nos obliga a aproximarnos a Nigeria (14.º en el *ranking*), frontera con Níger y cuna de uno de los grupos terroristas yihadistas salafistas más sanguinarios —Boko Haram—, pero con una enorme riqueza en hidrocarburos y una gran población, realidades ambas que alejan a Nigeria de los países que están en la cola del *ranking*, si bien sus debilidades son importantes. En este caso, el terrorismo es una amenaza real. Boko Haram nació en 2002, y desde entonces ha asesinado a más de 27.000 personas. Ligada a Al Qaeda, también tuvo un momento de aproximación al EI y acabó dividiéndose en dos facciones: una próxima a Al Qaeda y otra al EI, conocida como «Estado Islámico en África Occidental» (EIAO), grupo escindido en 2016 y que ha reivindicado recientemente una matanza de soldados que el 10 de septiembre se produjo en Gudumbali, en el norteño Estado federado de Borno, y cuyo número de víctimas aún se desconocía (22).

La vigencia del terrorismo como amenaza para la subregión del Sahel Occidental ha llevado a los países de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) a organizar una Cumbre *ad hoc* el 14 de septiembre de 2019 para estudiar fórmulas más eficaces que las aplicadas hasta ahora (23).

---

(19) «Le Mali veut coopérer avec le Burkina pour “venir à bout des terroristes”», *Jeune Afrique*, 26 de agosto de 2019.

(20) «Au Burkina Faso, six gendarmes tués lors d’une attaque dans le nord du pays», *Le Monde Afrique*, 9 de septiembre de 2019, y «Burkina Faso: au moins 29 morts dans deux attaques dans le Nord», *Jeune Afrique*, 9 de septiembre de 2019.

(21) «Niger: quatre soldats tués par un engin explosif dans la région de Diffa», *Jeune Afrique*, 14 de agosto de 2019.

(22) «Nigeria: des djihadistes tuent plusieurs soldats dans le nord-est du pays», *Jeune Afrique*, 11 de septiembre de 2019.

(23) «Sommet de la CEDEAO à Ouagadougou: le G5 Sahel a-t-il encontre un avenir?», *Jeune Afrique*, 12 de septiembre de 2019.

## Conclusiones

Hemos comprobado a lo largo de este artículo que no hay una relación directa entre debilidad extrema (Estados frágiles y Estados fallidos) y existencia de una amenaza terrorista en su suelo. En algunas ocasiones coinciden tales realidades y en otras no, habiendo Estados débiles y otros fallidos que nunca han sufrido dicha lacra.

Escenarios como Yemen, Siria o Libia se caracterizan hoy por ser escenarios de guerra donde en efecto actúan actores terroristas preexistentes, como es el caso de AQPA en Yemen, y grupos varios ligados al EI y a Al Qaeda en Siria o Libia; pero en los tres la dinámica bélica eclipsa a la terrorista. En Afganistán se mantiene la inestabilidad y actúan, como lo han hecho tradicionalmente, miembros de Al Qaeda a los que se han sumado recientemente los del EI.

En Somalia el terrorismo yihadista tiene una presencia importante y, como ocurre en Nigeria, Al Qaeda y el EI tienen sus respectivas franquicias.

Importante es destacar la emergencia de una amenaza yihadista cada vez más letal en la subregión del Sahel Occidental, donde se encuentra uno de los países del furgón de cola del índice de la FFP —Chad— que, aunque golpeado por el terrorismo, no lo sufre tanto como sus vecinos Mali, Burkina Faso o Níger, que están algo mejor colocados en el índice, si bien acusan importantes rémoras de seguridad.



**Fe de erratas.**—En el título de la portada del número de noviembre pasado, donde dice «agosto de 2018», debe decir «agosto de 2019».

Pedimos disculpas a nuestros lectores por este error.