

Naturaleza jurídica de los estados fallidos: ¿Una nueva categoría?

Angel Horna Chicchon*.

Resumen: El presente artículo versa acerca de la noción de Estados fallidos en el ámbito internacional y su apropiada definición, haciendo además hincapié en la inestabilidad que estas entidades generan. Primeramente, el análisis de éstos, “Estados colapsados” en la nomenclatura del autor, se concentra en una perspectiva histórica, indicando que la preeminencia de las ideas de Estado nación y autodeterminación de los pueblos ha llevado a olvidar la cuestión de la subsistencia estatal. En una perspectiva política, se aborda la falla recíproca generada entre gobernantes y gobernados. En un enfoque jurídico, por último, el autor confronta los requisitos de existencia estatal en conformidad al Derecho Internacional y el principio de efectividad, sin olvidar el rol que debe ocupar la comunidad internacional ante esta problemática. Se concluye que los Estados colapsados son genuinos Estados, pero que requieren de algún grado de intervención de parte de la comunidad internacional.

Palabras Claves: Estados fallidos; Estados colapsados; Derecho Internacional; Consejo de Seguridad; Efectividad; Legalidad.

INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas que enfrentamos al inicio de la presente investigación fue el alcance de la expresión “Estados fallidos” (*failed State*), pues constatamos que el término “fallido” es comúnmente utilizado para calificar una gran gama de Estados muy diversos entre sí según, entre otros, un estudio elaborado conjuntamente por la revista *Foreign Affairs* y *the Fund for Peace*¹. Dicha constatación sugiere que el alcance del término “fallido” es mucho más amplio del que aquí

* Master en Relaciones Internacionales con especialización en Derecho Internacional por el *Institut universitaire de hautes études internationales*, Genève (Suiza). Abogado por la Universidad de Lima (Perú).

¹ Cf. *The 2007 Failed States Index*. Se trata de la publicación de un ranking de Estados fallidos en base a 12 indicadores de quiebra de un Estado. Fue elaborado por primera vez en 2005, en un esfuerzo conjunto de la revista *Foreign Policy* y el *Fund for Peace*. La tercera edición anual del referido índice y demás datos relevantes del estudio se encuentran disponibles en: http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3865&page=0&fsrc=ealerto71505fbcbcbcb4673476 (consultado el 14 de septiembre de 2007). Para una visión completa acerca de los Estados Colapsados, ver: ZARTMAN, William I., *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995, 303 pp.

pretendemos. Por ello, empezamos este artículo haciendo hincapié en ello y proponiendo a su turno la expresión Estados colapsados (ECs).

Hecha esta salvedad, iniciaremos el enfoque del problema de los ECs a través de una perspectiva histórica, otra política y, finalmente, una perspectiva legal internacional. Esta multidisciplinariedad nos permitirá no solamente sumergirnos en este tema sin prescindir de aspectos inevitables tales como el histórico o el de la ciencia política, sino también contar con un análisis legal de las distorsiones que afectan el concepto de la denominada “condición de Estado” (*statehood*) así como un análisis de sus implicancias más importantes desde la perspectiva del Derecho Internacional.

Finalmente, dedicaremos la última parte de este trabajo a la reacción de la comunidad internacional organizada a propósito del problema de los ECs. Nos referimos sobre todo a la respuesta del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Asimismo, esperamos que esta investigación aporte a la discusión sobre la situación legal de los ECs a la luz de la comunidad internacional así como a que incremente la comprensión del concepto de condición de Estado.

1.- ¿ESTADOS FALLIDOS O COLAPSADOS? HACIA UNA DEFINICIÓN DEL CONCEPTO Y SOBRE CÓMO SE INVIRTIÓ EL DILEMA DE SEGURIDAD DE HOBBS

Tal como lo señaláramos en la introducción, la expresión “Estados fallidos” —como se conoce generalmente²— es, en nuestra opinión, un concepto demasiado amplio para describir correctamente lo que constituye el objeto de nuestro estudio. De hecho, la idea de falla (falta o error) puede referirse a varias situaciones en las que el Estado no logra cumplir sus objetivos, pero sin que signifique necesariamente la implosión total de su estructura³.

Por ello, es más adecuado utilizar la expresión Estados colapsados (ECs) para referirse a las entidades que no pueden ni podrán garantizar las condiciones civiles mínimas para su población, a saber, la paz interna, el orden público y el buen gobierno⁴. Dicho de otro modo, estas entidades no ejercen el monopolio de la violencia y en ellos existe una total o casi total ausencia de estructura oficial de cualquier tipo que sea capaz de garantizar el orden público a la población de un territorio definido. No hay Estado de derecho ni sistema democrático de pesos y contrapesos (*checks and balances*), las fuerzas armadas están fragmentadas, dispersas y en algunos casos privatizadas⁵. En resumen, se está en presencia del colapso del gobierno central⁶.

² Cabe resaltar que existen otros términos y expresiones que denotan la misma idea, por ejemplo la analogía: Estados – Cuasi Estados, véase, e.g., JACKSON, Robert, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 21.

³ Tómese por ejemplo el caso de Estados arbitrarios, beligerantes, tiránicos o totalitarios, que también podrían ser etiquetados como “fallidos”. Alvaro VARGAS LLOSA sostiene que la quiebra o fracaso de algunos Estados son la expresión de la excesiva concentración de poder, véase: VARGAS LLOSA, Alvaro, *The Failure of States*, disponible en: <http://www.independent.org/newsroom/article.asp?id=1564> (consultado el 14 de septiembre de 2007).

⁴ Cf. JACKSON, Robert, *The Global Covenant, Human Conduct in a World of States*, Oxford (etc.): Oxford University Press, 2000, p. 296.

⁵ Cf. *Failed and Collapsed States in the International System*, p. 6, disponible en: <http://www.globalpolicy.org/nations/sovereign/failed/2003/12/failedcollapsedstates.pdf> (consultado el 14 de septiembre de 2007).

⁶ Para un análisis del problema de los ECs en África, véase: ALAO, Charles, «The Problem of the failed state in Africa», en: ALAGAPPA, Muthiah y Takahashi INOBUCHI, (eds.), *International security management and the United Nations*, Tokyo (etc.): United Nations University Press, 1999, pp. 83-102. Es también importante resaltar la terminología ‘colapso del gobierno central’ que indica la diferencia entre gobierno (aparato estatal) y el Estado mismo. Ver también *infra*: sección 1.3.1.

Ahora bien, cuando hacemos alusión a ECs, tenemos en mente, por ejemplo, los casos de Somalia⁷, Liberia⁸, Ruanda (durante las masacres y el genocidio en 1994)⁹, Camboya (hasta los Acuerdos de París de 1991)¹⁰, Líbano (durante las guerras civiles entre 1975 y 1980)¹¹, el Congo (en varias etapas desde su independencia en 1960)¹², Sierra Leona¹³, entre otros.

En cualquier caso, la diferencia entre las dos expresiones (“Estados fallidos” y ECs) es más bien de grado que de naturaleza. Podríamos incluso decir que el proceso de quiebra o colapso de un Estado puede, pero no necesariamente tiene que, tener como resultado su colapso definitivo.

Pero, ¿no era acaso el sistema Westfaliano de Estados soberanos uno caracterizado por estar formado por un grupo de entidades políticas soberanas, administradas por gobiernos que ejercían pleno control sobre sus territorios y sobre las poblaciones que en ellos vivían? ¿Cómo se puede conciliar la situación de los ECs con un sistema internacional Westfaliano sin ir en contra de las justificaciones de soberanía estatal¹⁴? Una respuesta a esta pregunta podría ser que las ideas subyacentes al sistema Westfaliano no tomaban en consideración el hecho de que, consideraciones legales aparte, los Estados no son iguales. El concepto de igualdad entre los Estados está, en gran medida, basado en una ficción¹⁵.

Además, si nos referimos al denominado ‘dilema de la seguridad’¹⁶ de Thomas Hobbes, según el cual un mundo de leviatanes independientes y soberanos busca crear condiciones de paz a nivel interno pero al mismo tiempo tiende a provocar condiciones de guerra a nivel internacional, repararíamos en que la sola existencia de los ECs invierte dicho postulado por completo. Y esto es así, puesto que desde la perspectiva de este tipo de Estados, existe paz generalmente al exterior, mientras que al interior se vive -siempre con Hobbes- un verdadero estado de naturaleza o de guerra¹⁷. Lo cierto es que para el eximio autor del Leviatán, un EC no habría calificado de manera alguna como Estado.

⁷ La República de Somalia no existe de facto desde enero de 1991. Este Estado se dividió en tres entidades político-geográficas, a saber: Somalilandia, Puntlandia y el GNT (Gobierno Nacional de Transición), véase: <http://es.wikipedia.org/wiki/Somalia> (consultado el 14 de septiembre de 2007).

⁸ Cf. <http://es.wikipedia.org/wiki/Liberia> (consultado el 14 de septiembre de 2007).

⁹ Cf. <http://es.wikipedia.org/wiki/Ruanda> (consultado el 14 de septiembre de 2007).

¹⁰ En 1991, las cuatro facciones camboyanas autorizaron a la ONU, a través de los Acuerdos de Paz de París, a establecer funciones civiles administrativas en dicho país mientras se organizaban las elecciones y se adoptaba una nueva Constitución, ver: SHAW, Malcom, *International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 208; ver también: http://es.wikipedia.org/wiki/Reino_de_Camboya (consultado el 14 de septiembre de 2007).

¹¹ Cf. <http://es.wikipedia.org/wiki/L%C3%ADbano> (consultado el 14 de septiembre de 2007).

¹² Cf. http://es.wikipedia.org/wiki/Rep%C3%BAblica_del_Congo (consultado el 14 de septiembre de 2007). No debe ser confundido con la República Democrática del Congo (ex Zaire) que es una ex colonia Belga, a diferencia de éste que es una ex colonia Francesa.

¹³ Cf. http://es.wikipedia.org/wiki/Sierra_Leona (consultado el 14 de septiembre de 2007).

¹⁴ Cf. JACKSON, Robert, *supra* nota 4, p. 294.

¹⁵ Existen enormes diferencias entre los Estados en términos de poder y riqueza, diferencias que han creado una tensión constante entre las concepciones básicas del Derecho Internacional y la realidad. Véase: SCHREUER, Christoph, «The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm for International Law?», *European Journal of International Law*, 1993, p. 449. En este aspecto, es también interesante la estrategia implementada por los Estados Unidos con relación a aquellos Estados que son simplemente incapaces de ejercer un control formal sobre porciones de sus territorios. Nos referimos a la *Decertification of Failed States* (Decertificación de los Estados fallidos), una política empleada por los Estados Unidos y otros países industrializados dirigida a aislar ciertos Estados convirtiéndolos en no-elegibles para ayuda internacional. Ver: HERBST, Jeffrey, «Responding to State Failure in Africa», *International Security*, Vol. 21, N° 3, 1996-1997, p. 142.

¹⁶ Cf. JACKSON, Robert, *supra* nota 4, p. 295.

¹⁷ Cf. JACKSON, Robert, *ibid.*

De lo hasta ahora visto se desprenden ciertas características. Un EC no cuenta con el poder para mantener el monopolio efectivo de la violencia sobre todo su territorio, lo que genera la denominada “privatización de la violencia”¹⁸. Asimismo, no existe un sistema judicial efectivo que pueda garantizar el Estado de derecho ni que las sentencias dictadas sean reconocidas internacionalmente como legítimas y válidas. En consecuencia, podemos afirmar que los ECs también se caracterizan por la existencia de violaciones masivas de los derechos humanos y por la incapacidad o falta de voluntad para cumplir con las obligaciones internacionales.

1.1.- UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA

El colapso actual de algunos Estados se remonta a la proliferación de Estados nacionales¹⁹, particularmente en África y en Asia desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Cuando se firmó la Carta de las Naciones Unidas, en 1945, los países signatarios de la misma fueron 51. Desde entonces, su número de miembros se ha casi cuadruplicado (actualmente la ONU cuenta con 192 países miembros²⁰), lo que refleja que el principio de la auto-determinación de los pueblos tuvo más arraigo que la efectiva posibilidad de que tales pueblos (y los nuevos Estados que se les atribuyó) sean viables a largo plazo²¹. En este sentido, existen tres razones que han impulsado este proceso²² y que vamos a discutir brevemente.

EL LEGADO COLONIAL, EL ESTADO POST-COLONIAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA NACIÓN (*NATION BUILDING*)

La mayor parte de los Estados previamente sometidos al yugo colonial (nos referimos aquí sobre todo a la segunda descolonización también llamada “nacionalismo tardío”²³) corrieron el alto riesgo de sufrir una merma (o incluso la ausencia total) de lealtad de parte de sus poblaciones, y por lo tanto su autoridad interna y su poder no sólo eran débiles sino también basados en el dominio en lugar de legitimidad²⁴. Todo esto provocó, en muchos casos, una profunda polarización, desilusión y descontento con el Estado por parte tanto del pueblo como de las elites locales. Esto último, en

¹⁸ Cf. Reporte preparado por el African Studies Centre, Leiden; el Transnational Institute, Amsterdam; el Center of Social Studies, Coimbra University; y el Peace Research Center –CIP-FUHEM, Madrid, *Failed and Collapsed States in the International System*, Diciembre 2003, p. 6., disponible en: <http://www.globalpolicy.org/nations/sovereign/failed/2003/12failedcollapsedstates.pdf> (consultado el 14 de septiembre de 2007).

¹⁹ Preferimos utilizar «Estado nacional» en contraposición a la más generalizada expresión «Estado-Nación» (*Nation-state* o *l'Etat-Nation*). Nuestro argumento es uno estrictamente lógico, y es que hablar de Estado-Nación implica necesariamente referirnos a una Nación —en tanto grupo humano con sentimiento de pertenencia y con una serie de elementos comunes— a la que se le atribuye un Estado, lo cual en la actualidad es prácticamente imposible, puesto que la gran mayoría de Estados son *per se* plurinacionales, al estar compuestos por grupos de diferentes orígenes étnicos, esto es, de diversas nacionalidades, aunque exista una Nación predominante. Por ello, resulta más conveniente referirse a Estados nacionales y no a Estados-Nación.

²⁰ El último Estado que se incorporó como Miembro a la ONU fue la República de Montenegro, el 28 de junio de 2006. Ello, luego de que declarara su independencia de la República de Serbia y Montenegro, de conformidad con el artículo 60 de la Constitución de Serbia y Montenegro.

²¹ Cf. HELMAN, Gerald y Steven RATNER, «Saving Failed States», *Foreign Policy*, N° 89, 1992-1993, p. 4.

²² Cf. Reporte del African Studies Centre, Leiden; (etc.), *supra* nota 18, p. 4.

²³ Cf. CAMINAL, Miguel, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona (etc.): Paidós, 2002, 251 pp.

²⁴ Cf. *Failed and Collapsed States in the international system*, v. *supra* nota 5. Para una interesante explicación de la denominada “Paradoja de la Descolonización”, véase: HERBST, Jeffrey, *loc. cit.*, pp. 120-123.

cierta medida, es compartido por Oswaldo DE RIVERO²⁵, quien hace referencia a los procesos históricos de construcción del Estado y la Nación (*state building* y *nation building*) que se ha verificado en las ex-colonias de la Corona Española. El autor afirma que si bien en los países hoy industrializados la idea de Nación surgió antes que la de Estado, en los Estados coloniales la secuencia fue inversa. Así, las elites gobernantes simplemente heredaron la estructura administrativa dejada por el antiguo aparato colonial, y desde allí están, todavía, intentando construir una Nación.

EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA

La guerra fría²⁶ consistió, en cierta medida, en una carrera armamentista entre los Estados Unidos de América (EE.UU.) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), su entonces único rival importante. Con la implosión del muro de Berlín y la disolución de la URSS, un gran número de luchas locales que hubiesen podido crear un conflicto directo entre las dos superpotencias de antaño se vieron reforzadas. De este modo, especialmente en algunas regiones del África sub-Sahariana, las facciones y las fuerzas rivales al interior de Estados débiles redujeron la autoridad estatal al nivel de otro grupo rival. Así, todos aquellos Estados cuya existencia se había prolongado por la guerra fría, con la suposición de que se comportarían como aliados en caso de acción beligerante entre los dos poderes hegemónicos, se tornaron inviables²⁷. En otras palabras, una vez que los programas de ayuda proporcionados por las superpotencias fueron suspendidos o eliminados, estos regímenes con poderes artificiales ya no pudieron permanecer al mando e inevitablemente se derrumbaron, colapsaron.

EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

Es indudable que el término globalización²⁸ ha sido uno de los más frecuentemente utilizados a lo largo de los últimos lustros, no sólo en el ámbito académico sino también en la esfera política. Hasta podríamos decir que cuando se necesita algo que culpar por los males actuales, resulta una palabra muy eficaz. El problema es cómo explicarla.

La globalización es el proceso gradual de estandarización de todos los aspectos de la vida humana. Este proceso, acelerado considerablemente por el advenimiento de la alta tecnología y de

²⁵ «En la mayoría de Estados industrializados, la identidad nacional precedió a la cristalización de la autoridad estatal. Es decir, la Nación existió antes que el Estado. Por contraste, en la mayoría de los países en desarrollo, esta secuencia ha sido al revés. La autoridad política, es decir, el Estado, ha emergido antes que la identidad nacional, antes que la nación. Un reclamo de autodeterminación de una elite política en un territorio determinado, apoyado y reconocido internacionalmente, fue muchas veces la fórmula para que naciera un Estado sin nación. Como consecuencia de ello, en muchos países en desarrollo, el Estado está todavía tratando de crear la nación e integrar la sociedad. La elite política que gobierna, sólo se ha limitado a ocupar las estructuras administrativas dejadas por las autoridades coloniales y desde allí, trata de formar una nación.» Ver: RIVERO, Oswaldo de, «La Ilusión del Estado Nación», *Análisis Internacional* (Lima, Perú), N° 5, 1994, pp. 40-41.

²⁶ Cf. WALLERSTEIN, Immanuel, «The World-System After the Cold War», *Journal of Peace Research*, Vol. 30, N° 1, 1993, pp. 1-6; FUKUYAMA, Francis, *The End of History and the last man*, 1992 (traducido al Castellano por P. Elías, *El fin de la Historia y el último hombre*, Santafé de Bogotá, D.C.: Planeta, 1992, 474 pp.).

²⁷ Cf. HELMAN, Gerald y Steven RATNER, *loc. cit.*, p. 4.

²⁸ Cf. BECK, Ulrich, *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung*, Francfort del Meno: Suhrkamp Verlag, 1997 (traducido al Castellano por Bernardo Moreno y M^a Rosa Borràs, *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona (etc.): Paidós, 1998, 224 pp.; ESTEFANÍA, Joaquín, *Hij@, ¿qué es la globalización? La primera revolución del siglo XXI*, Buenos Aires (etc.): Aguilar, 2002, 210 pp. Para un análisis de los aspectos históricos de este fenómeno, véase: FERRER, Aldo, *Historia de la Globalización. Orígenes del orden económico mundial*, «Serie Obras de Economía», Buenos Aires (etc.): Fondo de Cultura Económica, 1998, 418 pp.

las telecomunicaciones, ha tenido un impacto importante en la situación de los Estados en todo el mundo. Particularmente en aquellos Estados, por decir lo menos, débiles, aquí analizados, la globalización ha fomentado la movilidad social y geográfica. Sin embargo, no hubo el contrapeso necesario por parte de los procesos de construcción de la nación, que sea capaz de establecer un cimiento sólido para el Estado.

Asimismo, la emergencia de la ideología neoliberal, el libre flujo de capitales, políticas orientadas al mercado y otros factores económicos, así como sus implicancias, han empeorado la cosa. En consecuencia, las visiones del mundo occidental han impuesto una suerte de obligación a los Estados post-coloniales de cumplir con las exigencias de construcción del Estado, no sólo en muy poco tiempo sino en un contexto de observancia de estándares internacionales a los que sólo llegaron los países occidentales después de siglos de proceso de construcción del Estado.

UNA APROXIMACIÓN POLÍTICA

Desde una perspectiva política, podemos decir que los ECs están relacionados esencialmente con problemas internos y endógenos, es decir con la idea de implosión más que de explosión. Los ECs no han sucumbido bajo una presión militar externa, se trata de una verdadera auto-destrucción, debida a la anarquía armada que existe a nivel interno. Su condición adversa, desafortunadamente, es auto-ocasionada, y haciendo una analogía con el derecho de la responsabilidad civil, sería una especie de “hecho de la propia víctima”. En suma, se podría decir que hay fracasos políticos, en el sentido de que el gobierno ha fallado a los ciudadanos y puede que los ciudadanos también le hayan fallado al gobierno²⁹.

Otro aspecto muy importante aquí es la noción de comunidad política³⁰. Ella se refiere a la condición bajo la cual un grupo de individuos demuestra más lealtad a sus instituciones políticas centrales que a cualquier otra autoridad política, durante cierto período de tiempo, dentro de un territorio delimitado. Es esta condición, tan importante, la que sencillamente no existe en los ECs, y por lo tanto no gozan de la lealtad de parte de su población. Es más, las poblaciones desarrollan lealtades especiales hacia otros líderes que, precisamente, cuestionan la autoridad del Estado.

LA APROXIMACIÓN LEGAL

Un EC, en términos legales, es un Estado al que le falta un órgano gubernamental capaz, por un lado, de representarlo en la escena internacional, y por otro, de ser influenciado por el mundo externo³¹. De allí que un EC es un Estado que tiene capacidad legal, pero que, para efectos prácticos, ha perdido la posibilidad de ejercerla. Ningún órgano gubernamental puede comprometer al Estado de manera eficaz ni vinculante, por ejemplo, para concluir un Tratado. Goza de una existencia legal internacional pero casi de ninguna existencia política interna. La mayoría de

²⁹ Cf. JACKSON, Robert, *supra* nota 4, p. 295.

³⁰ Cf. HAAS, Ernst B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*, London: Stevens & Sons, 1958 (traducido al Castellano por Néstor Míguez, *Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea*, Buenos Aires: INTAL - BID, 1966, p.66). En nuestra opinión, aún cuando el autor utiliza este concepto para explicar el proceso de integración política, su perspectiva es útil para mejor entender el escenario de los ECs.

³¹ Con relación a este tema, resulta interesante que los Artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre Responsabilidad Internacional del Estado, adoptados por la Asamblea General de la ONU a través de su Resolución 56/83 del 12 de diciembre de 2001, hayan establecido (en el Artículo 9º) que se considera como conducta de un Estado determinado, aquellos actos de grupos rebeldes en caso de ausencia de autoridades oficiales. Ver: CRAWFORD, James, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 114-115.

los ECs no han conseguido consolidarse internamente después de acceder a la independencia. Existen porque el mundo exterior los reconoce y respeta su soberanía a pesar de sus condiciones internas, y porque no violan ninguna regla, deber u obligación establecida por el Derecho Internacional. Tienen una existencia jurídica pero poca, si acaso alguna, existencia empírica. Toca ahora desarrollar estos dos conceptos.

Según la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados³² (también llamada simplemente Convención de Montevideo), un Estado es una persona jurídica, reconocida por el Derecho Internacional con los siguientes atributos: (i) Población permanente, (ii) Territorio determinado, (iii) Gobierno y, (iv) Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados. Así, tenemos que, además de los tradicionales población y territorio, hace falta un Gobierno, que a nuestro entender debe ser efectivo, es decir, que debe permitir un control real del territorio y de la población en él establecida. Esto es lo que llamaremos condición empírica de Estado (*empirical statehood*).

Por otra parte, la condición jurídica de Estado (*juridical statehood*) es fundamentalmente un atributo internacional. Ésta se refiere a un Estado reconocido por la comunidad internacional, que, al mismo tiempo, existe sin violar ninguna obligación internacional. Dicho de otra manera, su existencia no supone conculcar el Derecho Internacional de modo alguno.

Desde esta perspectiva, podríamos decir que hubo momentos en los que Angola, Chad, Etiopía, Nigeria, Sudán, Uganda y Zaire³³, entre otros Estados, por lo menos una vez dejaron de ser Estados en el sentido empírico, esto es, que su gobierno central perdió el control de zonas importantes de su jurisdicción durante luchas con organizaciones políticas internas rivales³⁴. Un sistema político puede tener algunos o todos los criterios empíricos de un Estado, pero sin los atributos jurídicos no es un Estado³⁵.

De todos modos, uno no puede explicar la persistencia de algunos Estados con un concepto que no le presta suficiente atención a las propiedades jurídicas del estado. En este sentido, es importante entender la interacción entre los conceptos de efectividad (*effectivité*) y de legalidad (*légalité*)³⁶.

INTERACCIÓN ENTRE LOS CONCEPTOS DE EFECTIVIDAD Y LEGALIDAD EN EL CONTEXTO DE LOS ESTADOS COLAPSADOS

En algunos casos, los elementos materiales (los atributos, en el sentido de la Convención de Montevideo) que conforman un Estado están presentes, pero las entidades en cuestión no son calificadas como Estados (por ejemplo la República Turca del Norte de Chipre —ejemplo típico de un Estado de facto—, Somalilandia, Taiwán, Hong-Kong, el Kurdistán iraquí, la República de Srpska)³⁷. En cambio, acaso paradójicamente, en otros casos, aún ante la ausencia de un elemento considerado como constitutivo de un Estado, la entidad se considera como Estado (por ejemplo

³² Cf. Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, adoptada por la Séptima Conferencia Internacional Americana. Firmada en Montevideo, el 26 de diciembre de 1933. Ver: *League of Nations – Treaty Series*, Vol. CLXV, 1936, p. 20 y ss.

³³ Zaire es la denominación que tuvo la República Democrática del Congo entre el 27 de octubre de 1971 y el 17 de mayo de 1997. Para mayor información de esta ex colonia Belga, véase: <http://fr.wikipedia.org/wiki/Za%C3%AFre> (consultado el 14 de septiembre de 2007).

³⁴ Cf. JACKSON, Robert y Carl ROSBERG, «Why Africa's Weak States persist: The Empirical and the Juridical in Statehood», *World Politics*, Vol. XXXV, N° 1, October 1982, p. 2.

³⁵ Cf. JACKSON, Robert y Carl ROSBERG, *ibid.*, p.13.

³⁶ Cf. KOHEN, Marcelo, «La création d'Etats en droit international contemporain», *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Separata, Vol. VI, 2002, p. 557.

³⁷ *Ibid.*

Bosnia-Herzegovina desde su independencia el 6 de marzo 1992 hasta unos meses antes de la firma de los acuerdos de Dayton/París el 14 de diciembre 1995³⁸; Kuwait durante la ocupación iraquí; Somalia)³⁹. Ambas situaciones sólo pueden ser explicadas a la luz de los conceptos de efectividad y de legalidad.

El primero es la realización efectiva del orden jurídico establecido por la norma más alta (Constitución) dentro de un Estado. Dicho de otro modo, es la posibilidad que tiene un poder definido de controlar exclusivamente un territorio y la población que allí vive. Sin embargo, esto no basta para determinar la existencia de un Estado. De hecho no es más que el punto de partida del análisis.

Hace falta entonces el segundo elemento, a saber, la legalidad. Así, para que una nueva entidad política sea considerada como un Estado, tendrá que respetar el Derecho Internacional. Por eso las entidades políticas que busquen ser reconocidas como Estados —cuya creación constituye una violación de una o más obligaciones internacionales— no podrán ser reconocidas como tales. Además, en algunos casos, aún cuando no sea posible negar la existencia de facto de ciertas entidades políticas (aún reconocidas por algunos Estados, como es el caso de la República Turca del Norte de Chipre), éstas tendrán una capacidad limitada para actuar internacionalmente⁴⁰.

En el caso de algunos ECs, es interesante ver que la existencia de un Estado y el derecho a ser reconocido como tal son dos cosas completamente distintas. El Derecho Internacional no puede ni debe otorgar un "acta de nacimiento" a un Estado menospreciando sus faltas, pero sí puede mantener la existencia de un Estado que ha perdido uno u otro elemento constitutivo (efectividad). Es más, aquellos Estados cuyo aparato estatal ha desaparecido (Somalia o Kuwait durante la ocupación iraquí) pero que siguen siendo Estados, ilustran bien el hecho de que no hay que confundir aparato estatal con Estado. El aparato estatal tiene que ver con el concepto de gobierno, un mero administrador (*State manager*) pero no con el Estado en sí, que por una ficción legal tiene una personalidad distinta⁴¹.

2.- LA REACCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ORGANIZADA: SOBERANÍA E IGUALDAD DE LOS ESTADOS VS. EL DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

¿Existe alguna obligación de parte de la comunidad internacional para rescatar a los ECs? ¿Qué pasa con las consecuencias exteriores de los conflictos internos inherentes a los ECs? ¿Es sólo la posible reacción de los Estados fronterizos la que se justificaría para evitar amenazas como, por ejemplo, el flujo de refugiados? Veamos.

Si tomamos en cuenta el principio de soberanía e igualdad de los Estados⁴², según el cual un Estado o una organización internacional no puede intervenir en los asuntos internos de un tercer Estado, ni siquiera en condiciones temporales de pérdida de autoridad efectiva, entonces

³⁸ El Acuerdo Marco General para la Paz en Bosnia-Herzegovina, negociado en Dayton, Ohio y firmado en París el 14 de diciembre de 1995, puso término a la guerra de tres años y medio en Bosnia.

³⁹ Cf. KOHEN, Marcelo, *loc. cit.*

⁴⁰ Cf. KOHEN, Marcelo, *ibid.*, pp. 629-630.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 629-631.

⁴² Cf. Resolución N° 2625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU (1970), la misma que aprueba la Declaración de Principios del Derecho Internacional relativos a las Relaciones Amigables y de Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En ella se consagran los principios del Derecho Internacional, siendo uno de ellos la igualdad soberana de los Estados.

podríamos cuestionar la legalidad o la conformidad con el Derecho Internacional de cualquier acción emprendida para “salvar” a un EC. Sin embargo, para la comunidad internacional organizada prevalece el principio de libre determinación y el derecho a ello, así como los derechos humanos en general, cuando decide actuar para restaurar la autoridad de un Estado en un territorio definido⁴³.

Esta línea de pensamiento es consistente con la idea de que si un EC supone una amenaza al orden internacional no existe duda respecto de la obligación de actuar por parte de la comunidad internacional organizada, ya que su misión es específicamente defender la paz y la seguridad internacionales, según la Carta de las Naciones Unidas⁴⁴. No sólo existe un derecho a intervenir, sino que se trata en realidad de un deber de auxilio hacia el EC o en proceso de colapso.

De acuerdo con este razonamiento, el principio de no intervención sólo se aplica si por lo menos los Estados en cuestión (es decir los ECs) no constituyen lugares de serio riesgo para la comunidad internacional. La sociedad internacional conseguiría esto al asumir la responsabilidad de la administración de un EC con el único objetivo de crear o restaurar las condiciones domésticas básicas (aquellas condiciones mínimas que mencionamos al inicio del presente artículo), de modo que la soberanía se pueda entregar a la población local, lo que supondría que sería capaz de hacer buen uso de ella⁴⁵.

La historia reciente nos muestra diversas maneras en las que la comunidad internacional ha reaccionado en lo que concierne a los ECs. Empezando con los regímenes de tutela⁴⁶, establecidos por la Carta de las Naciones Unidas⁴⁷ y antes por medio de los mandatos del Pacto de la Sociedad de las Naciones⁴⁸. Otro tipos de reacciones fueron el Plan Marshall⁴⁹, que proporcionó una ayuda económica a algunos países después de la Segunda Guerra Mundial; así como, en menor medida,

⁴³ Cf. THÜRER, Daniel, «The “failed State” and international law», *International Review of the Red Cross*, N° 836, pp. 731-761. Ver también: *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 56. La Corte Internacional de Justicia, en esta opinión consultiva, párrafo 127, señaló: «As to the general consequences resulting from the illegal presence of South Africa in Namibia, all States should bear in mind that the injured entity is a people which must look to the international community for assistance in its progress towards the goals for which the sacred trust was instituted», en otras palabras la Corte estableció la posibilidad de que los pueblos busquen asistencia internacional para restaurar el orden en su territorio. De hecho, las ideas de auto-determinación y descolonización están básicamente dirigidas a alcanzar la condición de Estado, véase además: *Western Sahara*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975, p. 32.

⁴⁴ Artículo 42°.

⁴⁵ Cf. JACKSON, Robert, *supra* nota 4, p. 300 y HELMAN, Gerald y Steven RATNER, *loc. cit.*, p. 3.

⁴⁶ Durante el período 1962-63, por ejemplo, a pedido de los Países Bajos e Indonesia, las Naciones Unidas gobernó Irian Jaya (la parte occidental de la isla de Nueva Guinea) durante el proceso de transición de dicho territorio de manos holandesas a indonesias. Sin embargo, este régimen ha sido asociado a una nueva forma de colonialismo (“colonialismo controlado”), véase por ejemplo: SCHREUER, Christoph, *loc. cit.*, p. 468. En consecuencia, al abolirse el colonialismo, a través de la Resolución 1514 de la Asamblea General de la ONU, en 1960, de hecho, la sociedad internacional abolió también el régimen de tutela. El razonamiento aquí fue que la independencia política ya no podía condicionarse a la posibilidad efectiva del auto-gobierno, tal como fue definido por Occidente; véase: JACKSON, Robert, *supra* nota 4, p. 304.

⁴⁷ Artículo 73°.

⁴⁸ Un mandato de la Sociedad de las Naciones se refiere a los territorios establecidos en el artículo 22° del Tratado de Versalles (firmado el 28 de junio de 1919 entre los Países Aliados y Alemania. Entró en vigor el 10 de enero de 1920).

⁴⁹ El Plan Marshall fue establecido a través de una Ley aprobada por el Congreso de los EEUU, con la que se crearon las bases para la ayuda económica a diecisiete Estados europeos occidentales incluyendo Alemania occidental. Esta ayuda comprendía mercaderías y servicios cuyo monto se elevó a aproximadamente 13 mil millones de dólares. Para mayor análisis de las implicancias del Plan Marshall y la recuperación europea cincuenta años después, revítese: KNAPP, Manfred, «Hace 50 años: El Plan Marshall y la Recuperación Europea», *Deutschland*, N° 4, 1997, pp.40-43. La URSS no aceptó la jugosa oferta estadounidense arrastrando consigo a Checoslovaquia, Polonia y Finlandia, países que en un inicio estaban deseosos de aceptar tales liberalidades. Esta decisión de STALIN marca el comienzo de la división europea, v. TRUYOL Y SERRA, Antonio, *La Integración Europea*, Madrid: Tecnos, 1972, p.33.

los diversos programas de cooperación para el desarrollo implementados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); el Banco Mundial (BM); el Fondo Monetario Internacional (FMI), y los métodos de asistencia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Éstos, sin embargo, han tenido poco éxito en los “Estados fallidos” y serían totalmente inútiles en el caso de ECs⁵⁰.

Y es que la ayuda internacional no puede llegar a los destinatarios a causa de la violencia, del conflicto, de las divisiones políticas irreconciliables o de la ausencia de una infraestructura política y económica (por ejemplo en Somalia). Cualquiera de estos programas se torna imposible cuando, de hecho, no existe un gobierno.

Pero no nos olvidemos de una manera muy importante en que la ONU ha operado, de acuerdo a ciertas condiciones, en situaciones de amenaza a la seguridad y paz internacionales. Nos referimos específicamente a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (*peace-keeping operations*)⁵¹. Éstas son entendidas como el despliegue de presencia de las Naciones Unidas en el terreno, con el consentimiento de las partes involucradas, incluyendo normalmente personal militar o policial, así como también personal civil⁵². Constituye pues una técnica que expande las posibilidades para la prevención del conflicto y la construcción de la paz⁵³.

2.1.- PRÁCTICA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU

Aún cuando en ninguna parte del articulado de la Carta de la ONU aparece cláusula expresa alguna que establezca la autoridad del Consejo de Seguridad para administrar territorios, la brecha entre teoría y práctica ha demostrado ser muy amplia aquí a la vez que ha puesto a prueba, una vez más, la flexibilidad de dicho instrumento⁵⁴. En consecuencia, el Consejo de Seguridad ha desarrollado los siguientes mecanismos no excluyentes⁵⁵:

⁵⁰ Cf. HELMAN, Gerald y Steven RATNER, *loc. cit.*, p.7.

⁵¹ Cf. Secretario General de la ONU, *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*, A/47/277-S/24111, de fecha 17 de junio de 1992. En este crucial reporte, el Secretario General Boutros Boutros-Ghali estableció el concepto de construcción de la paz después del conflicto (*post-conflict peace-building*) como la nueva prioridad de la ONU. Para algunos comentarios sobre el particular, ver: MACQUEEN, Norrie, *The United Nations since 1945: Peacekeeping and the Cold War*, Londres (etc.): Longman, 1999, pp. 76-79. En este mismo documento, el entonces Secretario General propuso, acaso con un exceso de optimismo, la creación de unidades ejecutoras de paz (*peace-enforcement units*), las mismas que debían estar disponibles permanentemente y con un mandato no sólo restringido a casos de auto defensa.; véase: PARIS, Roland, “Blue Helmet Blues: The End of the UN as a Security Organization?”, *The Washington Quarterly*, Vol. 20, N° 1, p. 192. El otro hito fundamental en cuanto al análisis de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU es el denominado Reporte Brahimi, véase: Asamblea General y Consejo de Seguridad de la ONU, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, A/55/305-S/2000/809, 21 de agosto de 2000. Para una crítica de este reporte, ver: DURCH, William; EARLE, Caroline; HOLT, Victoria y Moira SHANAHAN, “The Brahimi Report at Thirty (Months): Reviewing the UN’s Record of Implementation”, en: LANGHOLTZ, Harvey; KONDOCH, Boris y Alan WELLS (eds.), *International Peacekeeping. The Yearbook of International Peace Operations*, Leiden (etc.): Martinus Nijhoff Publishers, 2004, pp. 2-3.

⁵² Aunque no existe una base legal explícita para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la Carta de la ONU, puesto que estarían entre el Capítulo VI (Arreglo pacífico de controversias) y el Capítulo VII (Acción en caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión), la expresión “Capítulo Seis y Medio” ha sido utilizada por parte de la doctrina. Ver: SHAW, Malcom, *op. cit.*, p. 1108.

⁵³ Cf. *An Agenda for Peace*, *loc. cit.*

⁵⁴ Cf. CHESTERMAN, Simon, *You, the People, the United Nations, Transitional Administration and State-Building*, Oxford (etc.): Oxford University Press, 2004, p.48.

⁵⁵ Cf. THÜRER, Daniel, *loc. cit.*, p. 4.

- 2.1.1. Recurso ordinario al Capítulo VII de la Carta (en particular al artículo 39, en el caso de un Estado donde la autoridad del gobierno ha desaparecido del todo). Existen varios ejemplos de esta práctica, el más destacado es la Resolución N° 794 del Consejo de Seguridad de la ONU, el 3 de diciembre 1992, sobre Somalia. Otros casos importantes fueron la Resolución N° 688 del Consejo de Seguridad de la ONU, el 5 de abril 1991, sobre Irak, y la Resolución N° 841 del Consejo de Seguridad de la ONU, el 16 de junio 1993 sobre Haití. Todas estas resoluciones muestran bien que el Consejo de Seguridad no tenía más remedio que actuar de manera directa, a causa de la situación interna de estos Estados que representaban una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.
- 2.1.2. La no obligación de obtener el consentimiento del Estado en cuestión. Principalmente porque tal consentimiento sería muy difícil de obtener de parte de un EC. Se trata de una suerte de aplicación analógica del concepto de derecho civil de *negotiorum gestio*⁵⁶.
- 2.1.3. La interpretación extensiva de su mandato. Significa que no sólo se ha circunscrito al mantenimiento de la seguridad internacional sino que también asegura la infraestructura del transporte, como los aeropuertos y otras instalaciones similares, de manera que las operaciones humanitarias puedan llegar a las zonas donde sean más necesarias⁵⁷.
- 2.1.4. Dirigir sus resoluciones generalmente a todas las partes relevantes al conflicto, y por lo tanto no sólo al EC.

Todos estos hechos muestran cómo, de cierta manera, el Consejo de Seguridad de la ONU tiene ahora la función subsidiaria de “un órgano de ‘gobierno y administración’ supranacional que ayuda los Estados a ejecutar sus tareas internas”⁵⁸. No obstante, esta super-misión sólo se cumplirá bien si se cambian las reglas internacionales para permitir que la ONU tenga más flexibilidad, más margen de maniobra para realizar sus tareas. De hecho, existen diferentes formas de desarrollar tal idea, pero éste no es el lugar para abordar dicho tema⁵⁹.

Finalmente, el Departamento de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas ha tenido mucho que hacer y no siempre ha tenido éxito, ni ha sido reconocido por las poblaciones involucradas⁶⁰. Podríamos remontarnos al principio de los años sesenta cuando decidieron montar una operación en Congo⁶¹ hasta las experiencias relativamente recientes en Somalia⁶² y Sierra Leona⁶³.

⁵⁶ Cf. THÜRER, Daniel, *ibid.*

⁵⁷ Especialmente en Camboya y Somalia, donde al comienzo, la ayuda internacional no lograba alcanzar a los destinatarios deseados debido al caos interno.

⁵⁸ Cf. THÜRER, Daniel, *loc. cit.*, p. 5.

⁵⁹ Cf. HELMAN, Gerald y Steven RATNER, *loc. cit.*, pp. 10-17.

⁶⁰ Cf. ZWANENBURG, Marten, *Accountability of Peace Support Operations*, Leiden (etc.): Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p. 241.

⁶¹ La operación de Naciones Unidas en el Congo (ONUC) entre 1960-64, véase: CHESTERMAN, Simon, *Op. cit.*, p. 83. Fue establecida mediante la Resolución N° 143 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de fecha 14 de julio 1960, acerca de la República del Congo.

⁶² El colapso de Somalia se debió a una serie de factores. Para una detallada comprensión del caso de Somalia, y otras operaciones de mantenimiento de la paz llevadas a cabo por la ONU véase: O’NEILL, John y Nicholas REES, *United Nations Peacekeeping in the Post-cold War Era*, Londres (etc.): Routledge, 2005, pp. 107-138. Para una lista de las operaciones de construcción de la nación (*nation building*) más importantes desde 1945 véase: DOBBINS, James (et. al), *The UN’s Role In Nation-Building. From the Congo to Iraq*, Santa Monica (etc.): RAND Corporation, 2005, pp. xxxi-xxxiv; véase también: MACQUEEN, Norrie, *op. cit.*, 149 pp.; CHOPRA, Jarat, *Peace-Maintenance. The evolution of international political authority*, Londres (etc.): Routledge, 1999, 241pp; y Boulden, Jane, *Peace Enforcement. The United Nations Experience in Congo, Somalia, and Bosnia*, Londres: Praeger, 2001, 161pp.

⁶³ Cf. CHESTERMAN, Simon, *op. cit.*, p. 86.

CONCLUSIÓN

La situación de los ECs constituye una nueva, o por lo menos especial, clase de Estados. Se trata de Estados que no pueden expresar su voluntad de manera indubitable, con todo lo que esto implica. No pueden actuar ni pueden impedir que otros actúen a favor o en contra de ellos, sea desde dentro de su territorio o desde el mundo exterior. No pueden ser ayudados, o, mejor dicho, no pueden recibir ayuda de manera formal. Necesitan alguna forma de asistencia exterior para restaurar las condiciones civiles mínimas. No obstante, no pierden nunca su condición de Estado. Éste es un hecho capital.

Un EC es un Estado, porque su existencia no viola ninguna obligación internacional. Por eso es tan importante la reacción de la comunidad internacional, en particular de la ONU. La acepción tradicional de la soberanía se ha descompuesto tanto que todos deberían reconocer la adecuación de las medidas de la ONU dentro de los Estados miembros para impedir su auto-destrucción. Sólo gracias a estas medidas podrá un EC ser otra vez capaz de ejercer su autoridad legítima. Claro está que esto se lograría con una enmienda de la Carta para autorizar la aplicación de regímenes de tutela a aquellos Estados que ya son miembros de la ONU. De lo contrario, la situación estará lejos de una solución y mientras tanto estos territorios seguirán siendo el lugar ideal para la emergencia de amenazas no sólo a su propio pueblo sino también al mundo entero.