

Ponente-Expositor: Juan Carlos Hugo Pérsico

Temática: Nuevos Desarrollos Jurídicos Internacionales

Ponencia: "Los Estados fracasados y el sistema jurídico internacional"

Sumario:

I.- Introducción

II.- Concepto de Estado fracasado ("Failed State")

III.- Causas del nacimiento de los Estados fracasados

IV.- Los Estados fracasados y el orden jurídico internacional

V.- La práctica llevada a cabo por el Consejo de Seguridad de la O.N.U.

VI.- Conclusiones

I.- INTRODUCCIÓN

El fin de la guerra fría y del sistema bipolar, a comienzos de la década de los años noventa, con el posterior desmembramiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la consecuente posición dominante de los Estados Unidos de América como única superpotencia sobreviviente, provocó que se devaluara la importancia estratégico-militar de los países en vías de desarrollo (o del Tercer Mundo), y que reaparecieran conflictos que se encontraban en estado latente y que no podían tener lugar ante la rigidez internacional que imponía la confrontación Este-Oeste. Por otra parte, el proceso de globalización económico-financiera, acentuó las ya notorias diferencias de riqueza entre el Norte y el Sur, ampliando la brecha que separa a los países ricos de los pobres. Ambos sucesos dieron lugar al nacimiento de un nuevo y complejo fenómeno en el escenario internacional: el advenimiento de los denominados "Estados fracasados" (failed States), también conocidos como "desestructurados", "desintegrados" o "sin gobierno".

Sabemos que el sistema jurídico internacional creado en el año 1945, a través de la adopción de la Carta de San Francisco y posterior puesta en funcionamiento Organización Naciones Unidas (O.N.U.), estaba diseñado para hacer frente a otra realidad, o sea el fundamento principal del mencionado organismo internacional universal era mantener la paz y la seguridad internacionales teniendo en cuenta las relaciones interestatales, habida cuenta la experiencia histórica recogida por los luctuosos sucesos de las dos guerras mundiales habiéndose ideado para ello un sistema de seguridad colectiva orientado a ponerse en funcionamiento para evitar o actuar ante futuros conflictos bélicos entre Estados.

Sin embargo, la década pasada presentó otra realidad. La mayoría de los conflictos internacionales eran de naturaleza intraestatal. Algunos Estados hacían "implosión", y caían en duras y sangrientas conflagraciones internas, con un grado de violencia y salvajismo inusitados, cometándose en ellos groseras y masivas violaciones a los derechos humanos más elementales.

Ante dicha realidad la O.N.U., y en particular su órgano más importante, el Consejo de Seguridad, debió diseñar nuevas respuestas jurídicas para responder a estos nuevos y difíciles acontecimientos.

II.- CONCEPTO DE ESTADO FRACASADO ("FAILED STATE")

Los "Estados fracasados" han sido definidos como aquellos que son totalmente incapaces de sostenerse por sí mismos como miembros de la comunidad internacional. Son Estados en los que, bajo la presión de la violencia emergente y en medio de la confusión resultante, han colapsado total o parcialmente las instituciones estatales, observándose la parálisis resultante del gobierno, la ruptura de la ley y el orden, la presencia de bandidaje y caos generalizado, y la ausencia de autoridades capaces de representar al Estado a nivel internacional y a la vez de recibir influencias del mundo exterior.

En tales Estados se produce el colapso del núcleo del gobierno, es decir del monopolio del poder. En ellos los órganos estatales, especialmente la policía, las fuerzas armadas y el poder judicial, o bien han dejado de existir, o no tienen capacidad de funcionar o son usados para fines diferentes a aquellos para los que fueron creados, sirviendo muchas veces a intereses particulares y cometiendo graves actos criminales y de corrupción. También, otra nota característica de dichos Estados es el salvajismo y la intensidad de la violencia empleada, cuya irracionalidad contrasta manifiestamente con el uso de la fuerza militar, organizada y dirigida políticamente, y para la cual se concibieron históricamente los mecanismos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas destinados a la limitación y el control de los conflictos a nivel internacional.

Se puede afirmar, desde el punto de vista jurídico que los "Estados fracasados", aunque formalmente siguen existiendo y conservan su capacidad jurídica, en términos prácticos han perdido su habilidad para ejercerla, es decir carecen de capacidad de obrar en función de que no existe en ellos ningún órgano que pueda comprometer al Estado en términos efectivos y de manera jurídicamente vinculante.

Sin duda, estos Estados constituyen una amenaza para la seguridad regional y global, y para la vigencia de los derechos humanos. Los Estados fracasados no pueden proteger a la persona humana y a la sociedad contra actos criminales (no pueden garantizar siquiera el más elemental de los derechos, el derecho a la vida), ni brindar posibilidades para el desarrollo económico, ni tampoco satisfacer mínimamente las necesidades de salud y educación de su población, generándose un círculo vicioso de pobreza, inestabilidad y violencia. También producen importantes flujos de refugiados y migraciones masivas que presionan demográficamente sobre las fronteras de Estados vecinos, ya que multitudes huyen de situaciones de hambruna y de violencia generalizada, por lo que son un factor de desestabilización regional. Además, en muchos casos se erigen en santuarios para los terroristas, narcotraficantes, traficantes de armas, y demás delincuentes internacionales, por lo que florecen en ellos diferentes actividades criminales que constituyen una amenaza para la paz y seguridad global.

El problema de los "Estados fracasados", aunque actualmente se evidencia sólo en algunos países, sigue estando latente en extensas porciones del mundo y representa un serio desafío para la comunidad internacional en su conjunto.

III.- CAUSAS DEL NACIMIENTO DE LOS ESTADOS FRACASADOS

Como ya se ha referido, el advenimiento de esta clase de Estados se produce en el Tercer Mundo, o sea es un problema que afecta a pueblos en vías de desarrollo. Entre las causas que han provocado este complejo y nuevo fenómeno se pueden distinguir a las siguientes:

- a. El fin de la guerra fría: Durante ella las dos superpotencias habían mantenido artificialmente en el poder a regímenes de poco arraigo, manteniéndolos como aliados mediante el suministro de armas o a través de estructuras de poder basadas en la ideología, las cuales, por medio de la fuerza mantenían intacta la unidad del Estado.
- b. El proceso de globalización económico-financiera: En el transcurso de la década de los años noventa, y por impulso de las políticas adoptadas por el "Consenso de Washington" (desregulación, liberalización y privatización), grandes capitales internacionales operaron libremente en países en vías de desarrollo sin estar contrarrestados ni contenidos por fuertes estructuras jurídico-institucionales de los Estados en que se asentaban. Consecuentemente, en estos Estados débiles se produjeron gravísimas crisis económicas, políticas y sociales, que los pusieron al borde de la anomia y en situación preanárquica.
- c. El legado de los regímenes coloniales: Los cuales durante décadas habían destruido las estructuras sociales tradicionales, pero que no habían sido capaces de sustituirlas por estructuras constitucionales occidentales y por una identidad real como "nuevo Estado". Además, en la mayoría de los casos, las metrópolis europeas se habían repartido los territorios de ultramar por aplicación del principio de balance de poder entre ellas, sin tener en consideración la división natural existente entre los diversos pueblos y etnias que allí habitaban, los que quedaron repartidos entre varios Estados al producirse el proceso de descolonización a escala universal a partir de la década de los años sesenta.

IV.- LOS ESTADOS FRACASADOS Y EL ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL

El colapso de cualquier Estado del mundo es percibido como una cuestión que compete a toda la comunidad internacional, ya que se considera que el sistema internacional en su conjunto está en peligro si se observa que uno de sus miembros no está ya funcionando. Ante tal situación, el resto de los Estados en general no ha actuado en forma individual, tomando contramedidas diplomáticas o de otro tipo (por ejemplo retirando la asistencia económica, o aplicando un embargo comercial o de armas) en virtud que tales acciones no tendrían mucho sentido en el contexto de los "Estados fracasados". Por el contrario, en la práctica internacional, las contramedidas han sido tomadas por la comunidad internacional organizada a través de la Organización Naciones Unidas, la que debió adaptarse para enfrentar este desafío que no había sido previsto en los tiempos de su creación.

Evidentemente, la identidad y continuidad del Estado no podían cuestionarse por la pérdida temporal de la autoridad unificada y efectiva sobre el mismo. Además, en el Derecho Internacional Contemporáneo, el territorio de un Estado que ha dejado de funcionar está igualmente protegido por el orden jurídico internacional, no pudiendo ser objeto de ocupación o reparto por parte de otros Estados (ello marca el contraste con el Derecho Internacional Clásico, el que habría dejado el territorio de dicho Estado abierto a la conquista de vecinos poderosos o de otras potencias con ambiciones expansionistas).

En los casos de los "Estados fracasados", la comunidad internacional organizada ha sostenido que los principios de libre determinación de los pueblos y del respeto universal de los derechos humanos, la autorizan a intervenir en materia de asuntos internos de dichos Estados, ello con el exclusivo objeto de restaurar la autoridad del Estado, necesaria para la aplicación adecuada del derecho internacional al mismo.

V.- LA PRÁCTICA LLEVADA A CABO POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA O.N.U.

La característica más destacada de la práctica del Consejo de Seguridad ha sido recurrir al Capítulo VII de la Carta de la O.N.U. para enfrentar, representando a la comunidad internacional, a los "Estados fracasados".

Es así como mediante la Resolución 794 (1992) sobre la situación en Somalia, el mencionado órgano de las Naciones Unidas afirmó que la magnitud de la tragedia humana causada por el conflicto era suficiente por sí misma para constituir una amenaza para la paz dentro del

significado del artículo 39 de la Carta de la O.N.U. Asimismo, mediante el dictado de la Resolución 688 (1991) relativa a los kurdos de Irak, el Consejo de Seguridad afirmó que las violaciones graves a los derechos humanos cometidas por un Estado en contra de sus propios ciudadanos constituyen una amenaza para la paz. Así también, en el caso de Haití, el referido órgano a través de la Resolución 841 (1993) declaró que una forma de gobierno irreconciliable con los principios democráticos constituye una amenaza para la paz, en virtud del artículo 39 de la ya mencionada Carta. Ello está demostrando la tendencia actual que, ante la existencia de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos o de flagrantes violaciones al principio de la democracia interna, se autoriza la intervención de la comunidad internacional en los asuntos de un Estado, que evidentemente ya han dejado de ser de su jurisdicción interna. En consecuencia, la intervención internacional estaría justificada si hay violaciones sistemáticas de los derechos humanos o negligencia grave en el cumplimiento de la obligación de introducir reformas democráticas de gobierno. En tales casos, la acción colectiva externa estaría acorde con la normativa jurídica internacional, debiéndose emprenderse la misma previa resolución o autorización por parte de la Organización Naciones Unidas, y llevada a cabo bajo su supervisión.

En el marco del capítulo VII de la Carta de la O.N.U., el Consejo de Seguridad, en los casos de Bosnia-Herzegovina, Ruanda y Haití, autorizó a los Estados, y en el caso de Somalia, a la ONUSOM II, a recurrir a la fuerza si fuera necesario para el cumplimiento de sus objetivos. Dicha práctica significa que ante los "Estados fracasados", el Consejo de Seguridad puede intervenir para restaurar el orden interno, utilizando si fuera necesario la fuerza militar, si se comprueba que se ha alcanzado el umbral de amenaza de la paz, en virtud del artículo 39 de la Carta, no requiriéndose el consentimiento del Estado en cuestión, ya que se encuentra carente de un gobierno eficaz y representativo, y la comunidad internacional estaría actuando en defensa de los más altos intereses del pueblo respectivo, aplicándose a estos casos la figura jurídica del "negotiorum gestorum" (gestor de negocios).

Inclusive, el Consejo de Seguridad ha interpretado su mandato de manera amplia. En el caso de Camboya, el Consejo de Seguridad emprendió actividades de consolidación de la paz, en forma de medidas civiles de largo alcance que van desde la desmovilización de las fuerzas armadas, a acciones tomadas para desarrollar y consolidar la infraestructura económica y social, hasta la reforma de las estructuras gubernamentales y constitucionales. La tendencia actual es que las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, que tanto han proliferado en los años recientes, actúen de acuerdo a un nuevo régimen normativo, institucional y operacional, que trasciende ampliamente el enfoque tradicional, y que pueden utilizarse temporalmente, sin necesidad del consentimiento del "Estado fracasado", para sustituir a su sistema de gobierno colapsado, y reinsertarlo nuevamente en el seno de la comunidad internacional como miembro pleno y responsable de la misma.

Ello nos está demostrando, que el Consejo de Seguridad ha transformado fundamentalmente el papel que estaba destinado a cumplir cuando se crearon las Naciones Unidas, ya que a su tarea de custodio de la paz y seguridad internacional en las relaciones interestatales, ha sumado en la actualidad la función subsidiaria de desempeñarse como órgano de gobierno y de administración que apoya a los Estados en problemas en el desempeño de sus tareas internas.

VI.- CONCLUSIONES

La práctica internacional de la década de los años noventa nos demuestra que la comunidad internacional ha respondido al problema de los Estados fracasados mediante una actitud de consolidación y de estabilización. Ha confirmado la centralidad del Estado como componente fundamental del orden internacional, en virtud de que aún cuando hayan colapsado Estados, no les ha cuestionado ni sus fronteras ni su personalidad jurídica. Estos Estados "ficticios" o "fantasmas" no han perdido su calidad de miembros de los organismos internacionales, y muchas de sus relaciones diplomáticas han permanecido intactas. Además, en general, se ha descartado la intervención forzosa por parte de Estados vecinos o de potencias militares.

También, las Naciones Unidas, a través del Consejo de Seguridad, ha creado varias administraciones de transición en los "Estados fracasados". Las mismas se hacían cargo de una serie de funciones, tales como la supervisión del cese del fuego, la desmovilización de las tropas, el reintegro de éstas a la vida civil, la entrega de sus armas, el retorno de los refugiados y personas desplazadas, la prestación de asistencia humanitaria, la reconstrucción de las estructuras administrativas, el establecimiento de nuevas fuerzas policiales, la verificación del respeto de los derechos humanos, la formulación y supervisión de reformas constitucionales, judiciales y electorales, la organización, monitoreo y celebración de elecciones, y la coordinación del apoyo para la rehabilitación y reconstrucción económicas.

Últimamente, existen propuestas tendientes a que la responsabilidad del manejo de los "Estados fracasados" recaiga en un viejo órgano de las Naciones Unidas, el Consejo de Administración Fiduciaria, que actualmente se ha quedado sin trabajo al alcanzar el último territorio en fideicomiso su independencia, pero para esto será necesaria la enmienda de la Carta de la O.N.U. Otros proponen que dicha tarea sea encomendada a un nuevo organismo a crear dentro del sistema de Naciones Unidas, para que no se evoque ningún recuerdo de la etapa de la descolonización.

Como se puede observar, hasta ahora la comunidad internacional ha venido actuando "ex post facto", es decir sobre los hechos consumados, sobre las consecuencias. Se estima que ha llegado el momento para que empiece a actuar de manera preventiva, o sea sobre las causas que provocan la irrupción de los "Estados fracasados" en el escenario internacional, y aunque en casos puntuales tal vez no se pueda evitar su advenimiento, dicho accionar servirá de mucho para que este complejo y nuevo fenómeno que estamos analizando no se multiplique entre las Naciones en vías de desarrollo.

En particular, el proceso de globalización económico-financiera ocurrido en la última década, ha posibilitado que capitales internacionales especulativos hayan producido serias crisis económicas, sociales y políticas en los muchos países del denominado "Sur", poniéndolos en una situación muy difícil y acercándolos a convertirse en posibles "Estados fracasados", ello ante la inacción e incluso consejos erróneos aportados por las instituciones creadas en Bretton Woods en el año 1944, o sea el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.).

Estos dos importantes organismos económicos internacionales deben cambiar profundamente su funcionamiento para cumplir con los fines que inspiraron a sus creadores, e incluso, a través de las reformas de sus Cartas orgánicas, convertirse en más democráticos e igualitarios. Para evitar el surgimiento de nuevos "Estados fracasados", su principal accionar deberá dirigirse a eliminar la pobreza y lograr el desarrollo integral del mundo periférico. Por ende, tendrán que recomendar y apoyar materialmente, no políticas de ajuste y recesivas, sino políticas expansivas, aportando capitales de inversión, que generen empleo, producción, consumo interno, e industrias exportadoras de mercaderías y servicios con altos componentes de valor agregado, realizándose además las obras de infraestructura que fueren necesarias. También deberán abordar seriamente el problema de la deuda pública externa de los países en desarrollo, dándoles la posibilidad de recuperación y crecimiento económico, ello como paso previo para poder pagar lo que legítimamente se debiera, sin afectar los derechos humanos esenciales de los pueblos de los países altamente endeudados. Asimismo, será imperativo que presten debida atención antes de otorgar créditos, cuidando que el dinero prestado cumpla con los objetivos que determinaron la concesión préstamo y que éste no caiga en manos de elites dirigentes corruptas.

También se requerirá la decisiva actuación del principal organismo comercial internacional, la Organización Mundial de Comercio (O.M.C.), que tendrá que trabajar para que finalmente los países desarrollados terminen con sus escandalosos subsidios a su producción agrícola y con la protección de sus mercados internos a través de acusaciones de "dumping" o aplicación de normas para-arancelarias de origen no muy claro que dificultan e impiden el acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a dichos importantes mercados.

De la forma señalada, los Estados desarrollados no sólo ayudarán a eliminar la pobreza con la convive la mayoría de los pueblos del mundo y a acercar la distancia que separa al "Norte" del "Sur", sino que también contribuirán en forma determinante para lograr la plena vigencia de los

derechos humanos en todo el planeta, y la construcción de un mundo mucho más seguro y justo, en el que no habrá lugar para la existencia de "Estados fracasados" que sirvan de base de operaciones para que delincuentes internacionales (terroristas, narcotraficantes, traficantes de armas, de personas, de órganos) puedan desarrollar impune y tranquilamente sus actividades ilícitas.