

Limites y potencialidades de los estados de facto

Limites y potenciales de los Estados de Facto

“El impacto de los estados de facto en la ley y la comunidad internacional”

De Scott Pegg, Universidad de Indiana – Purdue University Indianapolis

Voy a empezar por la definición de lo que yo pienso sea un estado de facto. Mientras diferentes estudiosos usan varios términos que incluyen “estados casi desconocidos”, “estados dentro de otros estados”, y “como fueran estados”, poniendo énfasis muy diferentes sobre cómo definir tales entidades, hay, creo, un consenso bastante difundido alrededor de los elementos de base para precisar un estado de facto. En otras palabras, hay desacuerdos sobre los márgenes de la definición, pero un consenso razonablemente amplio sobre cuáles deberían ser los elementos de base de la definición. En mi definición del término están comprendidos seis elementos básicos del estado de facto, algunos de los cuales derivan del primer artículo de la Convención de Montevideo del 1933 sobre los derechos y deberes de los estados.

Primero, existencia de un liderazgo político organizado que esté sustentado por una forma de apoyo popular. Segundo, este liderazgo debe haber alcanzado una capacidad suficiente para ejercitar gobernabilidad y proveer servicios gubernativos a una población definida. Tercero, el estado de facto controla eficazmente su territorio o gran parte de él desde, por lo menos, dos años. Dos años es un período bastante arbitrario, pero lo que estoy tratando de decir es que estas entidades tienen un cierto grado de estabilidad. No estoy aquí hoy, para desaparecer mañana. Más bien, tienen la capacidad de durar. Cuarto, el estado de facto puede entrar en relación con otros estados. Quinto, el estado de facto busca activamente un amplio reconocimiento internacional de su soberanía.

En fin, el estado de facto está, de todas formas imposibilitado de alcanzar un reconocimiento amplio de su soberanía y queda en gran parte o totalmente desconocido por la sociedad internacional de los estados soberanos. Aunque muchos estados, reconocidos como soberanos, no han tenido nunca el control del territorio o no proveen servicios gubernativos a su población, ellos son reconocidos como estados soberanos independientemente de cuán débiles o poco eficientes sean. El estado de facto permanece desconocido, a pesar de su efectiva capacidad de gobierno o del tiempo que lleve en control del territorio que declara gobernar. En cualquier momento, en cualquier parte del mundo existen, probablemente, entre 5 y 15 estados de facto. Según la definición que acabo de delinear, existe un acuerdo bastante conocido sobre quién o qué conforman la mayoría de esta entidad. Un listado de los actuales estados de facto incluiría seguramente por lo menos los siguientes casos: la república Moldava de Pridnestrovia o Transnistria, la república de Osetia del Sur, la república de Abjasia, la república de Nagorno-Karabakh, Tamil Eelam en Sri Lanka, la república Turca de Chipre del Norte, Antarcticland y la república de Somaliland. Algunos estudiosos quisieran incluir también a Taiwán y Kosovo. Otros quisieran tratarlos separadamente considerando, comparativamente, su mayor nivel de reconocimiento internacional. Ejemplos históricos del pasado incluirían a la República de Biafra, la república de Chechenia y la república serbia de Krajina, que fueron derrotadas militarmente y, al final, incorporadas respectivamente a Nigeria, Rusia y Croacia; la república Serbo-Bosniaca que es ahora parte integrante del estado soberano de Bosnia-Herzegovina; Eritrea que ha logrado alcanzar con éxito el grado de estado soberano en 1993; y Kosovo, que hasta el momento ha sido reconocido por cerca de 40 estados soberanos. En términos del impacto que los estados de facto tienen sobre la sociedad internacional, evidenciaré tres áreas principales: la seguridad, la economía política y el derecho internacional. Voy a empezar con la seguridad. Aunque hay un número exiguo de estados de factos en el mundo y ellos tienen poblaciones relativamente pequeñas, generalmente ignoradas u olvidadas por los medios internacionales, ellos tienen impactos significativos sobre la seguridad. Los cuatro casos que he considerado en mi libro, la sociedad internacional y el estado de facto (Eritrea antes que adquiriera su independencia de Etiopía, la república de Somaliland, Tamil Eelam y la república Turca de Chipre del Norte) mostraban, en el período en que fue publicado el libro, en 1998, enormes cifras de víctimas— entre 160 mil y 275 mil — y entre 2 y 3 millones de refugiados y prófugos internos. En consideración de los continuos conflictos que han rodeado a Tamil Eelam en Sri Lanka, estas cifras serían hoy, de seguro, mayores.

Los cuatro casos analizados en el libro de Dav Lynch “Engaging Eurasia’s Separatist States” (Nagorno-Karabakh, Osetia del Sur, Abjasia y Transnistria) han tenido, en el período en que el libro fue publicado, 2004, colectivamente más de un millón de refugiados y prófugos internos. Obviamente, incluyendo ejemplos históricos como el de Biafra, Chechenia y la república Serbo-Bosniaca, estas cifras subirían muchísimo. La buena noticia en términos de estados de facto y seguridad es que la mayoría de estos conflictos, con la notable excepción de Tamil Eelam en Sri Lanka, son en la actualidad relativamente estables, con pocas víctimas o refugiados. La mala noticia es que todos estos conflictos quedaron sin solución y siguen obstaculizando una mayor y más amplia seguridad regional y perspectivas de desarrollo. En términos de economía política internacional los estados de facto tienen un impacto relativamente modesto. Hay una variedad de explicaciones para esto: el número limitado de estados de facto en el sistema internacional, las dimensiones territoriales generalmente pequeñas y condiciones a menudo de empobrecimiento, contribuyen a convertirlos en estados marginales o periféricos. La única gran excepción es, obviamente, Taiwán. La falta de soberanía y de legitimación jurídica, desaniman también las inversiones extranjeras directas y la integración económica internacional.

En fin, cuando es obligado a elegir, el liderazgo del estado de facto le da coherentemente prioridad a la supervivencia política y a la seguridad respecto a los posibles beneficios de un mutuo intercambio económico. Hasta el momento los negocios que han sido llevados a cabo en los estados de facto han tenido, en algunas ocasiones, consecuencias negativas. La “Greater Liberia” de Charles Taylor ha ganado una cifra estimada en alrededor de diez millones de dólares por mes en los primeros años de la década del noventa del siglo pasado, producto a los diferentes tipos de maderas y a la extracción de minerales. La organización no gubernamental “Global Witness” estima que el grupo rebelde “Unita” ganó cerca de cuatro mil millones de dólares norteamericanos por la venta de diamantes durante la guerra civil en Angola. Un segundo problema está relacionado con el aumento general de las actividades criminales, entre ellas el contrabando de cigarrillos y alcohólicos y el mercado negro del petróleo y el gas. Los embargos económicos contra algunos estados de facto y su estatus legal incierto conducen a estas entidades hacia actividades deshonestas y, a veces, totalmente criminales. No tiene que ser esta la vía. Taiwán, gracias a sus plantas manufactureras avanzadas y a la supremacía tecnológica en el sector de los semiconductores y de las computadoras portátiles, ha devenido uno de los estados líderes en el comercio mundial y se ha desarrollado rápidamente. Sucesos más modestos incluyen a Somaliland que logró aumentar, por un período, las exportaciones de sus productos zootécnicos hacia los estados del Golfo Pérsico; la modesta industria del turismo de la república Turca de Chipre del norte y el éxito de Transnistria con sus establecimientos industriales siderúrgicos.

Pasando al derecho internacional, por definición, el estado de facto carece de legitimación jurídica en la sociedad de estados. Esto no significa que no tenga legitimación legal para cualquier cosa. En primer lugar los estados de facto son regulados por la “Jus cogens” – normas perentorias del derecho internacional de las cuales no resulta posible ninguna derogación. Además, se puede mostrar, lo mismo históricamente que como un caso legal, que entidades no reconocidas tienen una existencia jurídicamente significativa en el derecho internacional. A lo largo de la historia el derecho internacional ha aceptado una amplia variedad de entidades no soberanas incluyendo colonias, administraciones fiduciarias, protectorados, ciudades libres y territorios internacionalizados. Las potencias europeas han mantenido también estrechas relaciones en términos de tratados con un gran número de entidades no estatales antes que el colonialismo se extendiera por toda África, Asia y América Latina. En términos de casos legales, el arbitraje de las reivindicaciones de Tinoco del 1924 establecía que el gobierno costarricense no reconocido de Federico Tinoco fuera jurídicamente reconocible. En tres casos separados en los Estados Unidos (Wulfsohn v. Russian Socialist Federated Soviet Republic (1923); Salimoff and Co. V. Standard Oil Co. Of New York (1933); Upright v. Mercury Business Machines (1961) se extendían derechos soberanos y privilegios a gobiernos no reconocidos. El problema no es que el derecho internacional no sea suficientemente flexible para aceptar la existencia de los estados de facto. El derecho internacional podría fácilmente acoger a los estados de facto. Más bien el problema es la hostilidad de los estados soberanos existentes a alcanzar cualquier forma de acuerdo con los estados de facto. He aquí dos ejemplos: el primero concierne a la persistente reluctancia de los estados soberanos por aplicar el artículo número tres de la Convención de Ginebra a los conflictos que tienen lugar en sus territorios, aunque este expresamente menciona que aplicar tal disposición legislativa “no constituye ningún reconocimiento por parte del gobierno y la parte adversa no tiene autoridad de ningún genero”; el segundo ejemplo concierne la reluctancia general por admitir a Taiwán como miembro en las organizaciones internacionales. Después de años de retraso, Taiwán ha sido, al fin, admitido en la Organización Mundial del Comercio (WTO, por sus siglas en inglés) en 2001; aunque todavía no ha recibido igual tratamiento en la Organización Mundial de la Salud (WHO). Por lo que concierne a este tema, la sociedad internacional puede elegir mantener a Taiwán fuera del WTO o del WHO, pero el problema no es que Taiwán no pueda o no respete sus obligaciones dentro del derecho comercial mundial o dentro de los estatutos del WHO. En una manera diferente, expertos como Dov Lynch y yo hemos discutido que al tratar con los estados de facto, la comunidad internacional necesita de más opciones respecto no solo al reconocimiento soberano o a tentativas de una derrota militar. Se me permitirá concluir hoy con la discusión de tres posibles alternativas que podrían tener alguna relevancia al tratar con los estados de facto contemporáneos. La primera es lo que yo llamaría “modelo etíope” o la “fórmula Meles” según el modo en que el primer ministro etíope Meles Zenawi eligió negociar con el gobierno provisional de Eritrea en los primeros años de la década del noventa. Meles invitó a gobiernos extranjeros, inversores y organizaciones a tratar directamente con el gobierno provisional de Eritrea antes del referéndum sobre la independencia en 1993. Meles declaró que “el futuro de Eritrea será establecido por un referéndum y la relaciones que cualquier país mantiene con el gobierno provisional de Eritrea no deberían ser consideradas como eventos determinantes”. En síntesis, Meles separó la cuestión del estatus final de Eritrea de las relaciones con su gobierno de estados de facto y permitió a los extranjeros mantener los diferentes niveles de contactos que ellos determinarían con el régimen eritreo.

La segunda alternativa potencial es lo que llamaría “el modelo GATT/WTO”. Me refiero a la Organización del Comercio Mundial y a su precedente organismo, el Acuerdo General sobre las Tarifas y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade) en lo que los miembros son “partes contrayentes” y no necesariamente estados soberanos. Este sistema fue originalmente establecido para que las colonias que todavía no habían recibido su independencia pudieran adherirse al GATT en su inicio, en el 1947. En efecto, tres de las 22 partes contrayentes (Burmas, Sri Lanka y Sur Rhodesia) al GATT no eran reconocidos estados soberanos en los tiempos en que el Acuerdo General fue escrito. Los dos principales requisitos para ser miembro del GATT/WTO eran que un gobierno:

1. Representara un territorio aduanal que mantuviera sus políticas comerciales.

2. Fuera responsable por esas políticas comerciales y pudiera modificarlas en conformidad con los futuros empeños del GATT/WTO.

La característica principal del modelo GATT/WTO era darle relevancia a la competencia funcional más que a la posición jurídica. Según dicho modelo nos deberíamos preguntar si las autoridades turco-chipriotas pueden hacer funcionar un aeropuerto en condiciones de seguridad o si las autoridades taiwanesas pueden respetar los compromisos de la Organización Mundial de la Salud y no cuál sea su estatus legal.

La tercera alternativa potencial que consideraré es lo que yo llamo el "modelo Taiwán". Aquí no me refiero a las relaciones diplomáticas estándar que Taiwán mantiene con 20 países que lo reconocen como estado soberano. Esta vez me refiero a los enlaces económicos considerables, comerciales, culturales y otros que Taiwán sostiene con países que todavía no lo reconocen como estado soberano. Existen, sin dudas, tres componentes principales en el "modelo Taiwán". Primera cosa, en términos de nomenclatura "Taipei de China" se refiere a la "fórmula olímpica" porque es a través de esta vía que el Comité Olímpico Internacional le ha permitido a Taiwán participar en las Olimpiadas. Taiwán ha solicitado su adhesión y ha sido al fin admitida en la Organización Mundial de Comercio bajo el nombre de "Territorio Aduanal Separado de Taiwán, Penghu, Kinmen e Matsu". La flexibilidad taiwanesa en términos de nomenclatura claramente facilita su participación en las relaciones internacionales. Secundariamente, Taiwán ha recibido una activa cooperación de los estados que no lo reconocen. Quizá el mejor ejemplo sea el de Estados Unidos, nación que ha aprobado el "Acta de las Relaciones con Taiwán" (Taiwán Relations Act) que sustancialmente establece que cada vez que una ley de Estados Unidos, reglamento u orden ejecutiva mencione un estado, país, nación o gobierno, tales disposiciones sean consideradas validas, al mismo tiempo, para Taiwán. El componente final del "modelo Taiwán" es lo que yo llamo "privatizaciones" de las relaciones diplomáticas. Por ejemplo, no hay embajada de Estados Unidos en Taipéi porque los Estados Unidos no reconocen a Taiwán. Existe el Instituto Americano en Taiwán, asociación privada, sin intenciones de lucro, dotada de personal sostenido por el Departamento de Estado de Estados Unidos que cumple casi todas las funciones que normalmente realiza una embajada tradicional. Taiwán sostiene relaciones con la República Popular China mediante un organismo similar no-gubernamental llamado "Straits Exchange Foundation". Si se unieran todos los componentes del "modelo Taiwán", se entiende cómo este país se ha convertido en uno de los estados líderes del comercio mundial y con un nivel de prosperidad económica que la mayoría de los estados de facto solo pueden soñar. Estos tres modelos presentan problemas o limitaciones y ninguno de ellos es necesariamente una solución perfecta a la cuestión de cómo involucrar a los estados de facto en el orden mundial contemporáneo. Ellos demuestran, de todas maneras, algunos de los modos en que estas entidades pudieran ser involucradas de manera productiva antes de ser reconocidas como estados soberanos. A pesar de los beneficios potenciales para los mismos estados de factos, todas estas alternativas ofrecen ganancias mayores a la sociedad de los estados, respecto a la respuesta más tradicional de aislar o de ignorar los estados de facto.