

¿“Estados de facto” versus “fallidos o frágiles”?
Unas notas acerca de la dificultad teórica para establecer
nuevas tipologías

Pere VILANOVA i TRÍAS *

Resumen:

El propósito de este trabajo es aportar unas notas introductorias a los debates en curso sobre un fenómeno que, de momento y provisionalmente, denominamos “estados *de facto*”. Se inserta este debate en otro más amplio: la proliferación de nombres, etiquetas y conceptos para hacer referencia a situaciones políticas que de un modo u otro afectan al concepto de actor estado en la política internacional contemporánea. Vea el lector algunos efectos de esta proliferación semántica: estados frágiles, estados fallidos, estados bajo presión, casi-estados, estados *de facto*. El nexo común a todos estos conceptos (y otros que están por venir), es el concepto de estado, pero en todos los casos, vinculado a alguna anomalía: sistemas políticos que o bien son formalmente estados, pero no consiguen desarrollar con estándares de normalidad las funciones propias de tal condición, o bien lo contrario, sistema políticos materialmente de perfil estatal, pero sin reconocimiento jurídico formal de tal manera que sólo tienen una dimensión funcional.

Palabras clave: estudios internacionales, tipologías de sistemas políticos, transición global, estados *de facto*, seguridad.

“De facto states” versus “failed or fragile states”?
Some notes on the theoretical difficulty to establish new typologies.

Pere VILANOVA i TRÍAS *

Abstract:

The objective of this paper is to provide some introductory notes to the ongoing debate surrounding the phenomenon that we have provisionally come to call “de facto states”. This debate is part of a larger issue: the proliferation of names, labels and concepts referring to situations that in one way or another affect the concept of the state as an actor in contemporary international politics. This semantic proliferation is very much present in the current literature on the subject: fragile states, failed states, states under-pressure, quasi-states, and de facto states. The common framework for these terms (and others that are yet to be coined) is the concept of the state. Yet the state they refer to is always linked to certain anomaly: either it constitutes a political system that is formally recognized, but which cannot perform the functions of a state according to normal standards; or it refers to a political system that has the material profile of a state, but which lacks formal juridical recognition, thus restricting it to having only a functional role.

Key Words: international studies, political system typology, global transition, *de facto* states, security.

El propósito de este trabajo es aportar unas notas introductorias a los debates en curso sobre un fenómeno que, de momento y provisionalmente, denominamos “estados *de facto*”. Se inserta este debate en otro más amplio: la proliferación de nombres, etiquetas y conceptos para hacer referencia a situaciones políticas que de un modo u otro afectan al concepto de actor estado en la política internacional contemporánea. Vea el lector algunos efectos de esta proliferación semántica: estados frágiles, estados fallidos, estados bajo presión, casi-estados, estados *de facto*¹. Como puede observarse, el nexo común a todos estos conceptos (y otros que están por venir), es el concepto de estado, pero en todos los casos, vinculado a alguna *anomalía*: sistemas políticos que o bien son formalmente estados, pero no consiguen desarrollar con estándares de normalidad las funciones propias de tal condición, ni “hacia dentro” (soberanía interna) ni “hacia afuera” (en relación al concepto de estado soberano en el plano internacional); o bien lo contrario, sistemas políticos materialmente de perfil estatal, pero sin reconocimiento jurídico formal de tal manera que sólo tienen una dimensión funcional (de eficiencia mayor o menor según los casos).

Estamos de lleno en el territorio de dos complejidades teóricas. La primera es que en el análisis politológico, cuando se analizan casos empíricos, el criterio central de análisis ha de ser la correlación entre la dimensión formal (institucional-formal, jurídico-formal) de un sistema, y su efectividad o eficiencia funcional, es decir, materialmente verificable, empírica. La segunda complejidad es la de no dejarse limitar por las tipologías disponibles, en particular a la hora de analizar sistemas políticos de tipo estatal, con o sin reconocimiento formal. Por los límites del presente trabajo, y sin perjuicio de hacer referencias puntuales a varios de los conceptos aquí mencionados, estas páginas se centrarán en la exploración del concepto de EDF.

En un interesante documento de trabajo², Scott Pegg propone la siguiente definición:

“El estado de facto es una entidad secesionista que recibe apoyo popular y ha alcanzado la capacidad suficiente para proporcionar servicios gubernamentales a una población determinada en un área territorial

¹ En adelante, EDF.

² PEGG, Scott, *De Facto States in the International System*, Working Paper nº 21, 1998, Institute of International Relations, University of British Columbia.

concreta, sobre la que mantiene un control efectivo por un periodo de tiempo prolongado.”

Es un buen punto de partida como hipótesis conceptual. Pero es necesario recordar algunos elementos del contexto global en el que se inserta el fenómeno (es decir los elementos de cambio en el Sistema Político Mundial), para intentar responder a la pregunta de si se trata de un fenómeno nuevo, correlativo a la desaparición del sistema bipolar, o de si ya existía y la multiplicación de casos se debe a causas coyunturales o accidentales.

En los últimos años, los debates acerca de los cambios en el Sistema Político Mundial han tenido diversas etapas, altibajos, pero a casi veinte años del fin del mundo bipolar, existen elementos suficientes para hacer un cierto balance. Balance no tanto de los cambios acontecidos a escala mundial, a escala sistémica (del sistema político global), como de algunos criterios y métodos para analizar dichos cambios. Este trabajo no pretende abarcarlos todos, ni mucho menos, sino abordar algunos que tienen valor de ejemplo sobre la complejidad de la tarea en curso. Y ejemplos también de hasta qué punto se subestimaron algunos factores de continuidad, o se ignoraron otros. Desde este punto de vista, como se verá, la exploración del concepto de los *De Facto States* es muy estimulante.

En cuanto a los cambios sistémicos a escala mundial, como marco estructural genérico del objeto de estas páginas (los EDF), me remito a algunas consideraciones formuladas en su día, y que siguen siendo vigentes ³: ¿estamos en condiciones de definir algunos de los parámetros de este sistema internacional en plena mutación? Varias tendencias se han ido consolidando desde finales de los años noventa y cabe confirmar que ni el 11 de septiembre de 2001, ni las crisis posteriores las han modificado de modo cualitativo.

La globalización, no es una teoría autosuficiente para explicar el mundo, pero sí que define el telón de fondo, el terreno de juego, la situación de hecho, en la cual operan todos los demás fenómenos. Está aquí para quedarse, es irreversible, y por ello las acciones y movilizaciones contra la globalización, a falta de una mayor reflexión por parte de algunos de sus defensores, no superan el estadio de síntomas o señales (relevantes, en grado extremo incluso) de crisis del

³ Entre otros trabajos, he abordado el tema en *Orden y desorden a escala global*, Editorial Síntesis, Madrid 2006, y en “El Estado y el Sistema Internacional”, en CAMINAL, Miquel (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid, 2005.

sistema, pero no alcanzan de momento el nivel de alternativas portadoras de soluciones a escala también global⁴.

En el actual sistema internacional no caben comportamientos autárquicos o aislados duraderos por parte de cualquiera de los actores presentes, y éste es un aspecto esencial de la problemática que afecta a los EDF, el de las interacciones que generan a su alrededor. Este fenómeno no necesita mayor demostración, y nos lleva a admitir que por ello aumenta también en la misma proporción la interdependencia. Y la interdependencia, al quitar o reducir margen de acción a los actores, conlleva potencialmente a que éstos dependan en su toma de decisiones unos de otros, independientemente de su voluntad de colaborar o de enfrentarse. Este hecho ¿es bueno o es malo? El criterio de medición de la respuesta no está claro, pero en potencia ello reduce los márgenes para las tentaciones al unilateralismo y ello es un fenómeno portador de mayor estabilidad⁵.

Por su parte, la crisis de las grandes ideologías totales (concepto no exactamente igual a totalitarias) que han dominado la segunda mitad del siglo XX, ha tocado fondo. Lo relevante ha sido la mutación de las ideologías seculares tradicionales (dominantes en los parámetros de la Guerra Fría), uno de los fenómenos más contundentes de nuestro tiempo, entendiéndolo por ello su sustitución por formidables construcciones (o más bien reconstrucciones) culturales de matriz religiosa, cultural-lingüística, étnica u otras, como fuerzas de movilización colectiva. La novedad no estriba en los fundamentos de dichas matrices (de hecho son propiamente premodernas) sino en el contexto en el que esta vez operan, lo cual multiplica geométricamente sus efectos sociales, y las interacciones entre los actores implicados. Aquí sí que el 11 de septiembre ha introducido una novedad importante, pero que no consiste en que ha actuado un grupúsculo terrorista islamista, de identidad musulmana en su versión más radical, sino en algunos aspectos muy concretos: la estructura del grupo, su consideración estratégica del uso de los medios de comunicación, el perfil del terrorista suicida, el tipo de reivindicación a-concreta y por ello innegociable⁶, es decir, su transnacionalidad.

En este terreno, algunos autores, a la búsqueda de un referente único como motor de las masas, se han apresurado a construir una ecuación falsa (o al menos

⁴ Con excepciones, como por ejemplo la de Susan George y su *Informe Lugano*, Icaria, Barcelona, 2001.

⁵ Aunque la política exterior de Estados Unidos desde el 11 de septiembre pudiera sugerir lo contrario.

⁶ De hecho no disponemos aquí del espacio necesario, pero en este tema es preciso hacer dos precisiones: la primera es la importancia de distinguir entre islam, fundamentalismo e islamismo, y la segunda, Ben Laden corresponde a la tercera ola de islamismo radical de los últimos 25 años.

no totalmente cierta): los criterios de identificación colectiva de tipo ideológico político tradicional, como la clase social, el marxismo-leninismo, etc., se han visto sustituidos por un único criterio de identificación colectiva: la identidad del grupo (es de suponer que desde una perspectiva étnica, religiosa, lingüística, u otras). El criterio identitario *siempre ha existido*, en el sentido de que los individuos han buscado (o se les ha proporcionado) una serie de mecanismos para su identificación subjetiva con el colectivo al que pertenece. Por ello, en el siglo XX se ha visto cómo colectivos humanos enteros han adherido, de un modo u otro, a procesos subjetivos colectivos de matriz ideológica secular, de tipo social, institucional, político, etc. Pero el mecanismo de identidad colectiva sigue funcionando socialmente hoy como ayer, con la diferencia, a mi parecer, de que lo que caracteriza el momento actual es, precisamente, la dificultad para el predominio de un único mecanismo de identificación. El espacio geopolítico de Asia central es un buen ejemplo: la variedad y escala de lealtades y prioridades a que se enfrentan un tadjiko, un uzbeko, un pakistaní o un iraní, son más diversas de lo que podemos pensar.

Además, se puede dar por cerrado el fallido debate sobre el supuesto mundo unipolar. No estamos en un mundo unipolar, sino con varios centros de poder, de naturaleza funcional distinta (militar, económica, ideológica) y no sometidos a dinámicas pautadas o sujetos a reglas formales. El sistema internacional no parece estar reestructurándose de un modo jerárquico vertical, sino que por el momento está en una dinámica de tanteo (situación siempre desestabilizadora), en base a confrontaciones de bajo o alto nivel basadas (suponemos) en un cierto cálculo racional (en términos riesgo/beneficio). Estamos igualmente en una etapa en la que los diversos actores del sistema están intentando marcar el territorio (según la terminología del mundo animal y su lucha por el control del territorio, la caza, el agua y los recursos).

Las relaciones entre Rusia y Estados Unidos, entre China y los dos anteriores, o las vacilaciones de Europa ante todos, son señales, síntomas, pero poco más. La crítica del unipolarismo, del sistema basado en un centro de poder imperial, requerirá toda nuestra energía intelectual durante mucho tiempo, si en verdad queremos avanzar en la comprensión del mundo del siglo XXI. ¿Por qué? Pues porque por comodidad intelectual, o por inercia, tendemos a aceptar cada señal de acto de poder que hace Estados Unidos, como prueba de dos conclusiones falsas: la primera es que si el mundo fuera realmente unipolar, quien detenta el

poder podría hacer siempre lo que quiere en todos los ámbitos, desde la política a la economía. ¿Controla alguien la famosa volatilidad financiera global (principal fuente de inseguridad económica en el mundo contemporáneo)? La respuesta es no. otro ejemplo: en Oriente Medio, ¿hace Israel lo que quiere Estados Unidos o es al revés? Si es lo segundo, ¿por qué? ¿A menos que aceptemos volver a la teoría de juegos, al dilema del prisionero y del carcelero, o a la teoría de la disuasión del débil al fuerte?

Y sobre todo, la famosa y recurrente afirmación de la crisis de la soberanía de los estados debe ser cuidadosamente evaluada, pues se ha sobreestimado su dimensión y se llegó incluso a dar por supuesto que culminaría en su simple y llana desaparición. Y esto es, por ahora, falso. Por tanto hay que enfocar esta crisis con otros criterios. Entre ellos evaluar su significado en términos de erosión, de desvalorización relativa, de modificación de sus efectos. Pero la centralidad del actor estatal en el sistema internacional no puede darse por cerrada, entre otras cosas porque desde el punto de vista normativo, el estado sigue siendo irremplazable (de momento), y su control sobre las organizaciones internacionales sigue siendo determinante. Por tanto, toda formalización de acuerdos, de tendencias al orden, en el sistema internacional, ha de pasar y seguirá pasando por la concertación entre estados⁷.

La cuestión estructural de fondo, en el momento actual del sistema internacional, es precisamente la de cómo resolverá el estado (y un actor afín y dependiente de aquél: las Organizaciones Internacionales) sus relaciones complejas, conflictivas, etc., con actores más transnacionales que por su naturaleza operan en el sistema a escala internacional de modo desestabilizador. Pero también con actores atípicos desde el punto de vista jurídico-formal, pero que generan dinámicas interactivas muy complejas: justamente los EDF.

Por supuesto conviene añadir dos reflexiones más. La persistencia de las guerras (o conflictos de uno u otro nivel), y de la limitada, muy limitada, capacidad de acabar con ellas desde fuera, seguirá siendo una componente estructural del sistema mundial. Incluso las intervenciones militares más necesarias, o más ineludibles, no siempre conllevan la garantía de que sea posible la gestión política de su fase post-militar; aunque el balance actual tampoco permite sostener

⁷ Pensemos, por ejemplo y por su actualidad, en el caso Pinochet y la emergencia de una jurisdicción penal internacional.

radicalmente la tesis contraria, a saber, que en ningún caso ninguna de las intervenciones ha servido para nada. Por tortuosa que haya de ser la demostración, alguna relación de causa a efecto hay entre las intervenciones militares en los Balcanes y, la posterior aparición de procesos democratizadores en Croacia y en Serbia. O la decantación final del caso de Kosovo, que no se puede ni analizar ni entender al margen de lo sucedido exactamente entre 1987 y 2008 entre Belgrado y la provincia kosovar.

A la vez, la sobrecarga de Naciones Unidas, o el exceso de sollicitación de la llamada comunidad internacional, ha tocado techo, y el balance es contradictorio. Asistimos por tanto a un reflujo del voluntarismo humanista y universalista que ha afectado a la opinión pública internacional en los años noventa. La exigencia de Estados Unidos de un gran consenso internacional en determinadas materias, por ejemplo la lucha contra el terrorismo, entra en crisis antes de empezar porque viene acompañada, por imposición de Estados Unidos, de que ello funcionaría en la práctica mediante coaliciones a la carta, es decir que se hará de una manera o de otra según qué caso; y en muchos casos no se actuará. No hace falta ser un gran jurista para entender que esta aproximación choca frontalmente con una exigencia indispensable para que el uso de la fuerza, de aplicarse, vaya en el sentido de un mejor orden global: la fuerza, basada en la ley, debe apoyarse en el principio de igualdad (ante la ley) y de generalidad en su aplicación (sanciones y fuerza). Con otras palabras, casos iguales, similares o analógicos, deben ser tratados igual. El doble estándar desmiente las expectativas que el derecho humanitario ha llegado a suscitar durante la década de los noventa.

Sigue además abierto el debate sobre la crisis del concepto de seguridad, así como la dificultad teórica para revisarlo y renovarlo. O, si se prefiere, sobre la incapacidad para ir más allá de la afirmación según la cual el concepto de seguridad dominante durante el sistema bipolar (y que no se reduce, precisamente, a su dimensión militar convencional y/o nuclear) se colapsó en 1990 y no ha encontrado elemento de sustitución. Ahora bien, el concepto tradicional de seguridad se ha colapsado, pero no ha desaparecido, porque en ausencia de un concepto alternativo operativo, y ante un sistema en el que dominan las incertidumbres, se vuelve a colar por la ventana: a falta de una doctrina política de seguridad, persiste el criterio de tener al menos un brazo armado.

La polémica en curso sobre la PESC no saldrá de sus límites actuales sino se aborda la cuestión de fondo: ¿al servicio de qué doctrina de uso, de qué visión estratégica del mundo por parte europea, está o estará dicho brazo armado? Carlos Alonso Zaldívar ha opinado con autoridad en relación a esta cuestión⁸. La posición de la Unión Europea en la crisis de Oriente Medio desde los inicios de la segunda intifada (en septiembre de 2000), ilustra a la perfección el techo al que ha llegado, por el momento y hasta nueva orden, la expectativa de una política exterior y de seguridad común europea. Paradójicamente, puede darse que se avance más en una política común de defensa, que en la PESC como tal. ¿Por qué? Porque a modo de política de defensa, Europa está construyendo los instrumentos organizativos, jurídicos y militares de una fuerza operativa común. Pero de ello no se deriva que se avance en el terreno de la decisión política común. En otras palabras, ante una situación de crisis de decisión política, paradójicamente se definen antes los medios que los fines.

Estos tres últimos elementos (la revitalización y recentralización del actor estado en el sistema mundial, la persistencia de los conflictos y el aumento de sus variedades, así como la dificultad de construir un nuevo modelo de concepto *securitario* factible, no sólo doctrinal), enlazan por supuesto con la esencia del problema al que nos estamos refiriendo como novedad relativa en el sistema: los *estados de facto*.

Para volver al documento de trabajo de Scott Pegg, su aproximación (y no olvidemos que es un texto de 1998, muy anterior a 2001) tiene interesantes ventajas metodológicas, más allá de los límites de su definición del caso EDF. Plantea cuatro aspectos clave que deben tenerse en cuenta a la hora de abordar los estudios de caso:

- a) ¿Cuál es el impacto de los EDF en lo que el autor denomina Sociedad Internacional? Nosotros preferimos el concepto de Sistema Político Mundial, más operativo desde la lógica metodológica del concepto de "World Politics"⁹, pero a los efectos de la reflexión del autor, la pregunta es relevante, y el balance de las respuestas, complejo.
- b) ¿Cómo se relaciona la Sociedad Internacional con los EDF?
- c) La cuestión del Derecho Internacional Público y los EDF.

⁸ ALONSO ZALDÍVAR, Carlos, "¿Es capaz la UE de decir 'no' a EEUU?" en *El País*, 28 de febrero de 2002.

⁹ PEARSON, F. S. y ROCHESTER, J. M., *Relaciones Internacionales: situación global en el Siglo XXI*, McGraw Hill, 2004. También: BAYLIS, J., y SMITH, S. (eds.), *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

d) ¿Tienen los EDF alguna utilidad para la Sociedad Internacional?

En sus conclusiones, el autor afirma en síntesis los siguientes extremos. Por un lado, el número limitado de casos reales de EDF los relega de algún modo a un fenómeno periférico en el sistema internacional, aunque no debe deducirse de ello que el impacto político y a veces económico de algunos de los casos en las relaciones entre actores estatales, a escala regional o global, no pueda ser muy importante (por ejemplo, el interminable contencioso sobre la República Turcochipriota.). En segundo lugar, la sociedad internacional (terminología del autor en su documento de trabajo) ha adoptado tres actitudes según los casos: actitud activa para socavar o debilitar algunos EDF, ignorar otros EDF, buscar alguna forma de acomodo pragmático —que no formal— con otros casos de EDF. Más complejo es el tema de la dimensión jurídico-formal del problema que se plantea. El caso de Somalia es espectacular: el derecho internacional, Naciones Unidas, la UA, reconocen sólo aquello que no funciona, el Estado somalí; e ignoran aquellos subsistemas políticos que, en comparación, tienen un grado de eficiencia (para empezar, hacia sus poblaciones respectivas) en comparación muy superior, Somaliland y Puntland.

En principio, lo que caracteriza por definición al EDF es su falta de reconocimiento pleno (es decir, como pleno sujeto del derecho internacional, como estado soberano), pero ello no cierra por completo la puerta a algún tipo de capacidad de relación. Por ejemplo, en algún supuesto de conflicto abierto, y a través de la invocación del Derecho Internacional Humanitario, la comunidad internacional ha actuado siempre bajo el paraguas del criterio de la provisionalidad, aunque el balance de algunos casos sea muy polémico (por citar uno: a partir del final de la guerra del Golfo de 1991, el EDF kurdo establecido a través de la invocación del Derecho Internacional Humanitario y la creación de las subsiguientes zonas de exclusión aérea. Por último, Scott Pegg sostenía ya en 1998:

“En contraste con la actitud prevalentemente negativa y hostil hacia este tipo de entidades (los EDF), nuestro argumento es que los EDF pueden, en algunos casos y desde ciertos puntos de vista, producir resultados beneficiosos.”

Y más adelante añade:

“Lo que se afirma es que estas entidades no son soluciones óptimas, pero los EDF en situaciones concretas no deben ser vistas sólo como costes, sino que en ocasiones aportan beneficios a la sociedad de estados... Su estatus

inherentemente nebuloso tiene el beneficio adicional que por sí mismo no cierra la puerta a futuros arreglos o acuerdos en el problema o conflicto (del que han emergido).”

En realidad, lo que este autor afirma, con razón, es que los EDF deben ser analizados como síntomas de problemas reales, deben buscarse las relaciones causales que los han creado, y sobre todo, no debe abordarse su juicio —al menos en sede académica y científica— desde la perspectiva exclusiva del paradigma jurídico formal. Si en sí mismo puede llegar a ser limitativo, este criterio formal se apoya sobre un suelo de fragilidad vidriosa, pues reposa sobre el exceso teórico de considerar que en el sistema internacional, y sobre todo caso en situaciones de conflicto, el criterio de legalidad y el de legitimidad coinciden o son idénticos, y son autosuficientes. Y este punto de vista es abiertamente discutible desde varios territorios: el de las ciencias sociales, el del derecho, el de la ética, y el de la eficacia de la política para resolver conflictos.

Entre otras cosas, porque en su fase actual, los EDF se sitúan en un Sistema Político Mundial en plena mutación, que en otras páginas¹⁰ he intentado definir desde el concepto de “transición global”. Pero en los sucesivos sistemas internacionales empíricos históricamente anteriores al actual, fenómenos parecidos o similares a los EDF ya han existido. Siguiendo un criterio convencional, los sucesivos sistemas internacionales correlativos a la aparición y consolidación del Estado Moderno (primero en su versión de Estado Absoluto, y luego en las sucesivas versiones de Estado liberal-representativo) son: el sistema de la Paz de Westfalia (siglo XVII); el sistema post-napoleónico del Congreso de Viena (1814-1815) y su evolución hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial; el sistema de la Sociedad de Naciones (1920/1939); y el sistema de Naciones Unidas, en sus dos etapas, la etapa del Sistema Bipolar, y el actual sistema en transición. De hecho, los protectorados, los territorios administrados, el caso de Suiza con Napoleón, el de Bosnia Herzegovina y el Imperio Austrohúngaro, los mandatos de tutela de la Sociedad de Naciones, incluso la descolonización, son algunos episodios que se emparentan con la emancipación territorial basada en la exigencia de la obtención del estatus de estado soberano, con fórmulas supuestamente transitorias de administración externa.

¹⁰ VILANOVA TRÍAS, Pere, *Orden y Desorden a escala global*, óp. cit., capítulo 2, “Sistemas internacionales empíricos y transiciones globales”, p. 39 y siguientes.

En todo caso, las novedades habrá que buscarlas en algunas especificidades del actual sistema global en transición y en mutación. La sensibilización hacia este tipo de problemáticas ha hecho proliferar múltiples iniciativas que en muchos casos siguen siendo poco conocidas, cuando no ignoradas, no ya por el gran público, sino incluso por académicos y especialistas. Por ejemplo, es interesante el caso de UNPO (Unrepresented Nations and Peoples Organization)¹¹. Aunque su listado de miembros puede considerarse extravagante y sus criterios confusos, al superponer reivindicaciones comunitaristas, de identidades colectivas, con reivindicaciones clásicas de tipo soberanista con reclamación territorial, en todo caso la organización es ilustrativa de la pluralidad de casos y situaciones que se consideran habilitadas para plantear sus reivindicaciones. Como *lobby* no es actor irrelevante, su web muestra sus múltiples actividades, pero además, el 15 mayo de 2008, y con el apoyo de la Alianza de los Liberales y Demócratas Europeos (ALDE), organizó una conferencia en el Parlamento Europeo, con tres paneles de intención muy significativa. El primero planteaba la cuestión de la dimensión internacional del los EDF; el segundo se centraba en las dimensiones económicas, sociales y de seguridad que se plantean en casos específicos de EDF; y el tercero ponía sobre la mesa la cuestión de la Gobernanza y la Democracia en los EDF.

En la introducción a su documento fundacional y de afiliación, UNPO afirma:

“La Organización de los Pueblos y Naciones Sin representación de Naciones Unidas es una organización internacional no violenta y de pertenencia democrática. Sus miembros son pueblos indígenas, minorías y territorios no reconocidos u ocupados que se han reagrupado/unido para proteger y promover sus derechos humanos y culturales, para preservar su entorno, y para encontrar soluciones no violentas a los conflictos que les afectan.

Aunque las aspiraciones de los miembros de la UNPO difieren en gran medida, a todos les une su condición compartida —a saber, que no están representados de forma adecuada en los mayores foros internacionales, como las Naciones Unidas—. En consecuencia, las ocasiones para participar en la arena internacional están significativamente limitadas, así como su habilidad para acceder y recurrir al apoyo de los cuerpos globales encargados de

¹¹ Véase www.unpo.org, y en especial los miembros que componen la organización entre los que cabe destacar: Somaliland, el kurdistán iraquí y el iraní, los masai, Kosovo, los oromo, o los aborígenes de australia, de entre 58 pueblos o naciones.

defender sus derechos, proteger su medio ambiente y mitigar los efectos del conflicto.

En el mundo actual, en el que el 90% de los conflictos son intraestatales, se estableció la UNPO para colmar esta laguna, al proporcionar un foro internacional mediante el cual sus miembros puedan convertirse en participantes y contribuyentes efectivos de la comunidad internacional. En un mundo cada vez más interdependiente, es más importante que nunca que aquellos a los que se les sigue negando sus derechos o que permanecen excluidos se les de la oportunidad de presentar su caso. En consecuencia, la UNPO trabaja para resolver las consecuencias de la marginación, al trabajar con sus miembros para promover sus causas democráticas, para proporcionar información y para articular estrategias de progreso creativas y no violentas; por encima de todo, la UNPO trabaja para asegurar que sus voces sean escuchadas.”

En 2007, otro ejemplo, el tema de los EDF aparece en el 47º Congreso Anual de la International Studies Association en Chicago, en un texto de Erol Kayman¹², en el que plantea la siguiente hipótesis, que el autor aplica luego al contencioso de Chipre:

“Una pregunta política actual/de actualidad es la de si hay que involucrarse en las entidades separatistas. La proliferación de estados de facto en Eurasia, y la creciente toma de conciencia de que estos conflictos pueden no llegar a resolverse a corto plazo plantean preguntas de política. En cualquier caso, lo que puede observarse es el papel de las organizaciones internacionales en la construcción de los estados *de facto*, disminuyendo el grado de asimetría legal o política prevaleciente entre los estados metropolitanos y las entidades secesionistas. La implicación impone un marco de trabajo en el estado de facto, pero también puede proporcionar incentivos para que la (antiguamente) entidad secesionista se involucre en las organizaciones internacionales.”

Incluso una fuente como Wikipedia —dejemos de lado algunas reacciones hostiles superficiales de corte pseudo-académico— en su versión inglesa incluye sustantivas informaciones sobre esta problemática, que pueden orientar al

¹² KAYMAN, Erol, “Socializing De Facto States into International Regimes and De Facto States Engaging International Regimes”, ponencia presentada en el 48º Congreso Anual de la International Studies Association, Chicago, 2007.

investigador y facilitar su progreso hacia fuentes adicionales, partiendo del triple criterio de distinguir entre:

- a) EDF no reconocidos,
- b) EDF no reconocidos internacionalmente, pero sí por otros EDF no reconocidos,
- c) EDF con reconocimiento internacional limitado, y EDF con reconocimiento internacional mayoritario.¹³

De entre las contribuciones más completas a día de hoy, con todo, una muy significativa es la obra colectiva de Tozun Bahcheli, Barry Bartmann y Henry Srebrink¹⁴, en la que abordan los casos más conocidos del mundo actual, pero con una introducción y un capítulo inicial¹⁵ en los que proponen un esquema teórico de mucha utilidad. Por un lado constatan que hay un cambio estructural, coincidiendo con el cambio de siglo (del XX al XXI) que se deriva del derrumbe del mundo bipolar, cambio que definen como la crisis de la forma convencional de soberanía estatal.

Es verdad que después de 1945 y hasta 1975 aparecen muchos estados (el número total de estados prácticamente se multiplica por tres), y que incluye algunos casos de partición de territorios en estados diferentes. Aunque en general esta proliferación va ligada a la descolonización (India y Pakistán, Israel y Palestina, las dos Vietnam), en otros casos no tiene relación con la descolonización si no más bien con la lógica del equilibrio de poder (las dos Alemanias, las dos Coreas), con la dinámica ligada a la Guerra Fría de buscar acomodos jurídico-formales a este tipo de situaciones, por mucho que las partes implicadas en general fueran reticentes al reconocimiento mutuo. Pero a partir de 1990, la desintegración de la Unión Soviética y de la Yugoslavia federal de Tito abren la principal fuente de casos contemporáneos de EDF, de mayor o menor duración, así como queda abierta la cuestión de cómo puede actuar la comunidad internacional (aceptemos el término en su acepción más convencional: Naciones Unidas y otras organizaciones regionales intergubernamentales, como la Unión Europea o la OSCE).

Los casos de Somaliland y Puntland, posteriores al mundo bipolar y desde luego a la descolonización clásica, plantean excepciones singulares a esta

¹³ http://en.wikipedia.org/wiki/Unrecognized_countries. De forma orientativa, se puede consultar en línea los EDF de cada una de estas categorías. [Última fecha de consulta, 5 de febrero de 2009.]

¹⁴ BAHCHELI, Tozun; BARTMANN, Barry y SREBRINK, Henry (eds.), *De Facto States: the quest for sovereignty*, Routledge, Londres y Nueva York, 2004.

¹⁵ *Ibid.* "Introduction" y "Political realities and legal anomalies".

tendencia, como también sucede con la independencia de Eritrea de Etiopía, caso que se enraiza en el modo en que se distorsionó en su momento el calendario y modalidad de descolonización previsto por y desde Naciones Unidas. Ante la afirmación muy extendida de que las fronteras entre estados son *artificiales* sobre todo en África, hay que tener en cuenta que no es en este continente donde se dan la mayoría de casos de EDF. Se dan en África muchos casos en los que la autoridad del estado no controla efectivamente la totalidad del territorio, pero ese es un estadio distinto de este tipo de problemas. Por ejemplo, los más recientes ejemplos de violencia étnica en Kenia y en Zimbabue en 2008 tienen que ver con otras variables de inestabilidad política, vinculadas ambas al momento electoral, como momento álgido de la competición por el poder político institucionalizado en el estado, pero que no se traducen (al menos de momento) en creaciones de EDF ni en tentativas secesionistas explícitas. En el extremo contrario, cabe considerar que la RASD (República Árabe Democrática Saharui), siendo una reivindicación legítima, de hecho el último caso de descolonización pendiente según el modelo ONU de los años 1960 a 1975, no ha llegado a reunir las condiciones (entre otras de control territorial) de un EDF. Incluso cabe considerar que su caso tuvo una derrota estratégica cuando no se impuso de forma clara en el seno de la Organización para la Unidad Africana (OUA).

Los citados autores afirman que se dan al menos dos condiciones previas en todos los procesos de aparición de EDF: ante todo una forma estatal preexistente, reconocida formalmente por el derecho internacional y dotada de todos los atributos inherentes a ello; por supuesto, dicha entidad estatal ha entrado en crisis por causas internas o externas (o ambas). En segundo lugar, una población heterogénea, con divisiones explícitas (étnicas, religiosas, lingüísticas, etc.) entre los diferentes grupos de población, a lo que se puede añadir que el traumatismo del conflicto postestatal suele ser correlativo a la mezcla o superposición de dichos grupos sobre el territorio. Ejemplo contrario (aunque sobre todo demuestra que lo crucial es la voluntad política de las partes), es el de Checoslovaquia y su partición política rápida y pacífica en dos estados soberanos: República Checa y Eslovaquia. A su manera, los autores se remiten incluso al caso irlandés, donde la población no católica y unionista estaba concentrada en los “seis condados”, esto es, el Ulster, cuando Irlanda accede a su independencia en 1921. Estos dos ejemplos ilustrarían la hipótesis de que, cuando los distintos grupos poblacionales están previamente distribuidos de modo homogéneo y diferenciado en el territorio, ello facilita la separación pacífica.

Naturalmente, los autores también subrayan una evidencia adicional. Para que tengan éxito, los EDF necesitan imperativamente “durar en el tiempo”, y en casi todos los casos, ello depende de dos posibilidades. La primera es que un actor externo, estable, próximo y fuerte o relativamente fuerte (es decir con capacidades disuasorias), adopte el EDF como asunto de interés propio. Ejemplo irrefutable: la Rusia postsoviética en relación a los tres problemas de Georgia, Abjasia, Osetia del Sur y, en cierto modo Adjaria, o el más obvio todavía de Transnistria, en el caso de Moldavia. El primero de todos los casos que producirá la crisis de la URSS, justamente, se produce todavía bajo su jurisdicción, y es el de Alto Karabaj —entre Azerbaiyán y Armenia— y aquí la vinculación se produce con éste último estado antes de que llegue a ser soberano (la crisis y conflicto armado se inician desde 1988/1989, cuando Armenia y Azerbaiyán eran Repúblicas federadas de la URSS). La segunda opción depende de que una organización internacional relevante (la propia ONU, la OTAN, en ciertos casos la OSCE, u otras como la Oficina del Alto Representante (OHR) en Bosnia Herzegovina después de los acuerdos de Dayton de noviembre de 1995) se haga cargo del caso, en principio de modo temporal, hasta llegar a una decantación del problema a través de múltiples variantes. Uno de los casos más interesantes de estudio es, y seguirá siendo, el de Kosovo, y el Plan Ahtisaari es un paradigma de la complejidad de la carga transferida a la comunidad internacional a la hora de resolver este tipo de supuestos.

En síntesis, en sus conclusiones, estos autores abordan los casos de Chechenia (que en mi opinión es otro supuesto específico de intento de secesión, que no alcanza los parámetros de un EDF), Kosovo, la República Turcochipriota, Somaliland, Puntland, Abjasia, Transnistria, República Srpska, y Montenegro (por supuesto, antes de alcanzar su plena soberanía). Abordan igualmente otro caso que en mi opinión responde más bien al concepto de casi-estado, o mejor incluso, al de “no entidad plena”, como es Palestina, que exigiría por sí sola varios trabajos monográficos, pero que no entra en el supuesto de la definición de EDF¹⁶.

En un interesante seminario internacional de UNDP¹⁷, se pusieron sobre la mesa varios elementos a tener en cuenta acerca de como gestionar las situaciones postconflicto en las que, muy frecuentemente, aparecen como actores relevantes o

¹⁶ Véase a este respecto GRESH, A.; BILLION, D. (eds.), *Actualités de l'État palestinien*, Editions Complexe, París, 2000, publicado justo en el momento de máximo optimismo sobre el proceso de paz de Oslo.

¹⁷ UNDP, “Rebuilding post-conflict societies: lessons from a decades of global experience”, Informe del Grupo de Trabajo, NuevaYork, 19-21 septiembre de 2005.

centrales los EDF. Ante todo es importante la relación entre actores estatales, organizaciones regionales y procesos de gestión postbélica, que se convierten *de facto* o *de iure* en procesos de construcción de estados, que a su vez son situaciones en las que la lógica jurídico-formal y la lógica de intereses políticos divergen o entran directamente en colisión. Se puso de relieve que las herencias históricas invocadas por las partes, aunque son relevantes para la comprensión de los orígenes del conflicto, suelen ser usadas para distorsionar la lógica negociadora, o simplemente para aparcarla indefinidamente (la actitud de Milosevic en los casos de Bosnia Herzegovina y de Kosovo —en particular cuando la negociación de Rambouillet de 1998— es un caso de manual).

Estos procesos van vinculados a dinámicas de transición que, aplicadas a sistemas políticos de tipo estatal o paraestatal, son heterogéneas en sus modalidades y sobre todo en sus ritmos. La acción de quién actúe como comunidad internacional, en este tipo de situaciones, ha de tener múltiples facetas, pero ha de centrarse en la triple capacidad de mediación, disuasión e imposición (en particular de fechas límite en cuanto a la toma de decisiones). Y sobre todo:

“Para ser eficaces, los actores internacionales deberían involucrarse antes y quedarse más tiempo. En términos del alcance cronológico de la implicación internacional en la reconstrucción postconflicto, las experiencias recientes revelan que, a menudo, los actores internacionales intervienen demasiado tarde y se retiran demasiado pronto. [...] La decisión de la comunidad internacional de no abandonar justo después del logro de los objetivos (habitualmente definidos) a corto plazo es tan importante como el éxito.”

Una de las conclusiones finales es obvia, como encrucijada analítica y metodológica:

“En una era de globalización, las experiencias de las sociedades que emergen de crisis y conflictos sacan a la luz la importancia de la estatalidad y de las instituciones del estado como marcos de trabajo que promueven la seguridad humana, el bienestar y el estado de derecho.”

En los casos de desintegración o de crisis destructiva de estados previamente existentes y reconocidos, estas estrategias no pueden ni reponerse ni proponerse desde la simple invocación de derechos históricos que —de seguir al pie de la letra las versiones de las partes implicadas en un conflicto— se contradicen entre sí; ni tampoco desde la simple llamada a la aplicación del “derecho de

sucesión” de los estados, que no es (salvo supuestos excepcionales de consenso entre las partes) la forma para gestionar el proceso, sino en todo caso para darle forma ante la comunidad internacional una vez los procesos secesionistas han concluido o al menos alcanzado una fase irreversible.

Aunque de momento todavía de forma limitada, comparada con otros campos de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, esta temática va creciendo y tiene aportaciones significativas, tanto en el campo de las publicaciones, como en tanto que centro de interés para *think tanks* y centros especializados, lo cual es significativo¹⁸. Sería de desear que en nuestra comunidad académica el interés por este tipo de fenómeno creciera en paralelo. Una de sus virtudes es que vuelve a subrayar la relevancia (extrema) del actor estado en el centro del análisis del sistema político mundial. Obliga a replantearse la variedad y complejidad de tipologías de sistemas políticos de tipo estatal y subestatal a efectos de la política internacional, y a profundizar en los esfuerzos por renovar las teorías disponibles. En sí mismo, ello no resuelve el problema del desfase recurrente en el instrumental analítico disponible ante un objeto de estudio (el sistema mundial actual) en fase de mutación acelerada, pero al menos tiene el mérito de plantearlo en toda su dimensión.

* **Pere VILANOVA i TRÍAS** es actualmente Director de la División de Asuntos Estratégicos y Seguridad de la Secretaría General de Política de Defensa del Ministerio de Defensa, y Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Barcelona.

¹⁸ A modo de ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, véanse: “Enquête sur les états non reconnus”, Dossier en *Le Courrier International*, nº 841, enero de 2007; la página web de The Institute for State Effectiveness: www.effectivestates.org; “La Sécurité Humaine et l’État fragile” en *Revue de la Sécurité Humaine*, nº3, febrero de 2007; International Crisis Group, “Nagorno-Karabach: risking war”, Europe Report nº 187, noviembre de 2007; Comisión Europea y UNDP Oslo Governance Center, “Governance Indicators: a user’s guide”, 2004, en www.undp.org/oslocentre; BOONSTRA, Jos, “La OSCE y la promoción de la democracia: ¿una misión en punto muerto?”, Documento de Trabajo nº44, FRIDE, octubre de 2007. [Última consulta: 7 de febrero de 2009]

Bibliografía:

- ALONSO ZALDIVAR, Carlos, "¿Es capaz la UE de decir 'no' a EEUU?" en *El País*, 28 de febrero de 2002.
- BAHCHELI, Tozun; BARTMANN, Barry y SREBRINK, Henry (eds.), *De Facto States: the quest for sovereignty*, Routledge, Londres y Nueva York, 2004.
- BAYLIS, J., y SMITH, S. (eds.), *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- BOONSTRA, Jos, "La OSCE y la promoción de la democracia: ¿una misión en punto muerto?", Documento de Trabajo nº 44, FRIDE, octubre de 2007.
- CE-UNPD, Comisión Europea y UNDP Oslo Governance Center, "Governance Indicators: a user's guide", 2004.
- GEORGE, Susan, Informe Lugano, Icaria, Barcelona, 2001.
- GRESH, A.; BILLION, D. (eds.), *Actualités de l'État palestinien*, Editions Complexe, París, 2000.
- ICG-International Crisis Group, "Nagorno-Karabach: risking war", Europe Report nº 187.
- KAYMAN, Erol, "Socializing De Facto States into International Regimes and De Facto States Engaging International Regimes", ponencia presentada en el 48º Congreso Anual de la International Studies Association, Chicago, 2007.
- PEARSON, F. S. y ROCHESTER, J. M., *Relaciones Internacionales: situación global en el Siglo XXI*, McGraw Hill, 2004.
- PEGG, Scott, *De Facto States in the International System*, Working Paper nº 21, 1998, Institute of International Relations, University of British Columbia.
- SCHÜTTE, Robert, "La Sécurité Humaine et l'État fragile. Rapport du deuxième symposium sur la sécurité humaine" en *Revue de la Sécurité Humaine*, nº3, febrero de 2007.
- UNDP, "Rebuilding post-conflict societies: lessons from a decades of global experience", Informe del Grupo de Trabajo, Nueva York, 19-21 septiembre de 2005.
- VILANOVA, Pere, *Orden y desorden a escala global*, Editorial Síntesis, Madrid 2006.
- VILANOVA, Pere, "El Estado y el Sistema Internacional", en CAMINAL, Miquel (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid, 2005.
- VV.AA., "Enquête sur les états non reconnus", Dossier en *Le Courrier International*, nº 841, enero de 2007.