

SOBERANÍA ESTATAL Y RESPONSABILIDAD COMUNITARIA*

Susan Burgerman
Columbia University

- La investigación para este artículo fue apoyada por una beca de Predisertación Internacional del Consejo de Investigación de las Ciencias Sociales y el Consejo Americano para el Entendimiento Social con fondos proveídos por la Fundación Ford. La autora agradece a John Ruggie, Hendrik Spruyt, Douglas Chalmers, y dos críticos anónimos por sus comentarios.

INTRODUCCIÓN

Tres progresivos patrones de la política internacional en la pasada década han producido una variedad de nuevos modos de respuesta multilateral a repetidas violaciones a los derechos humanos causadas por las crisis internas estatales. Estos patrones son, primero, una reevaluación de la distinción entre política doméstica e internacional y una redefinición del principio de soberanía estatal. Segundo, la globalización de los derechos humanos como una legítima preocupación de las relaciones internacionales. Tercero, un incremento en el activismo de las Naciones Unidas en el área de construcción *de paz* en los post-conflictos.

En el sistema del estado moderno, el principio de soberanía permite la protección jurídica de los estados pequeños de la acción directa o indirecta de los estados más poderosos.¹ A la inversa, los estados se han tradicionalmente protegido detrás de la convención de la autoridad soberana para prevenir a las fuerzas externas de intervenir para proteger

¹ La definición de intervención inadmisibles difiere entre los varios sistemas judiciales y regionales. Los estatutos de las Naciones Unidas, Artículo 2.4 y 2.7, establece que ningún gobierno puede intervenir en los asuntos internos de otro, aunque la naturaleza exacta o las actividades intrusivas prohibidas continúa siendo materia de debate. El Estatuto de la Organización de los Estados Americanos Capítulo 1, Artículos 15 a 18, establece una más amplia definición, específicamente prohibiendo "no solamente el uso de fuerzas armadas, sino también de cualquier otra forma de interferencia o amenaza contra la personalidad del estado o contra sus elementos políticos, económicos y culturales." (Henkin et.al., Basic Documents Supplement p. 144).

poblaciones vulnerables del estado. Un número de casos se han presentado en años recientes en los cuales, ya sea basados en principios o en pragmáticos intereses políticos, la pared jurídica de la soberanía ha sido vulnerada por esfuerzos multilaterales para corregir flagrantes violaciones a los derechos humanos y políticos. El segundo patrón es la institucionalización de los derechos humanos en la legislación internacional, y de alguna manera, las relaciones internacionales. Las Naciones Unidas está nominalmente atada a sus principios de fundación de proteger los derechos humanos de las poblaciones de sus estados miembros. Los Estados miembros están, en principio, obligados a hacer lo mismo a través de su asentimiento al sistema de las convenciones de derechos humanos los cuales derivan de los estatutos de las Naciones Unidas. Por cerca de 50 años esta obligación no ha sido sujeta a mecanismos de cumplimiento, ya que cualquier mecanismo de cumplimiento sería una violación de la soberanía del estado.² En muchos casos durante los 1990s, la tensión entre estos dos principios fundamentales ha sido resuelta a favor de los derechos humanos y las normas humanitarias—bajo circunstancias particulares. Así, la conjunción de los ya mencionados patrones conceptuales ha producido un tercer patrón en la organización internacional. Esta es la asunción post-guerra fría de las Naciones Unidas de un rol activo sin precedentes en los asuntos internos de estados fracasados o internamente divididos, para promover la directa protección de los derechos humanos.

Sección I. Nuevos patrones de política Internacional

Debido en gran parte a cambios geopolíticos contemporáneos y cambios sociales y globales tecnológicos, ambos, estadistas y académicos, han empezado a escudriñar los límites de la soberanía estatal. Concurrentemente, los estándares de los derechos humanos que han sido codificados por más de cinco décadas en un cuerpo de tratados internacionales están siendo elevados al estatus de genuinas preocupaciones en

² A Estados que han accedido al acuerdo en derechos civiles y políticos se les requiere coordinar su legislación doméstica de conformidad con el estatuto, someter reportes anuales al comité de derechos humanos de las Naciones Unidas, y reconocer la competencia del comité para recibir y considerar quejas de estado a estado. Aquellos estado con acceso al protocolo opcional del estatuto se le requiere además que consideren la competencia del comité para recibir y considerar agravios de individuos contra los estados. La Comisión de derechos humanos de las Naciones Unidas ha desarrollado mecanismos para enviar equipos investigativos al campo. Ninguna agencia dentro del estatuto tiene la autoridad de sancionar a los ofensores.

políticas interestatales. Dados estos patrones conceptuales, en el contexto del clima político desde finales de los 80's (Por un lado, mejora en las relaciones entre los Estados Unidos y Rusia en asuntos presentados ante el Consejo de Seguridad y, por otro lado, un torrente de estados en crisis), las Naciones Unidas empezó a hacer presencia en formas que fueron antes ni siquiera consideradas. El optimismo inicial de los tempranos 90 fue atenuado por la percepción de desastres en la ejecución de misiones de paz, y aún más, debilitado por la hostilidad hacia la organización del Congreso de los Estados Unidos. No obstante, las Naciones Unidas ha disfrutado de relativo éxito en el área de construcción de la paz y misiones humanitarias y continúa expandiéndose en esta dirección. Esta sección examina primero la tensión entre la norma de soberanía internacional y la vigencia de los mecanismos de ejecución de las normas de derechos humanos. La discusión se tornará después hacia el análisis del nuevo y más participativo rol que las Naciones Unidas ha tomado en el mundo posterior a la guerra fría.

1a. Enfoques del problema de la soberanía estatal

La Ciencia política y la teoría de las relaciones internacionales convencional está basada en modelo estado-céntrico de organización política. La asunción principal de este modelo es que el estado nacional ejerce autoridad política y mantiene el monopolio del legítimo uso de la fuerza dentro de sus bordes territoriales. La autonomía del aparato del estado de actores sociales domésticos puede variar (empírica y teóricamente), pero el principio subyacente de integridad territorial establece que los bordes del estado son impermeables al ambiente internacional dado que ningún agente externo puede clamar o ejercitar autoridad dentro *del* estado. La soberanía del estado tiene una naturaleza dual; uno es orientada hacia afuera, y en teoría protege al estado de predación externa, mientras que en su orientación interna provee al estado protección interna de competidores sociales.

Adherencia a la definición de la soberanía del estado en el siglo XX es problemática desde muchas perspectivas. Un aspecto de esta discusión crítico para el entendimiento de relaciones contemporáneas entre el Sur y el Norte, es que el sistema internacional no legitima la intrusión de los estados más fuertes en la soberanía de los estados del tercer mundo. De hecho, la teoría internacional continúa legitimando a los estados del tercer

mundo a pesar de su incapacidad de ejercitar autoridad de acuerdo a ordinarios estándares de gobierno.' Sostenedos principalmente por las grandes potencias, e incapaces de ejercitar soberanías dentro de sus bordes territoriales, estos estados son vulnerables al colapso—como en el caso de Somalia, para convertirse en "estados fracasados".

Desde esta perspectiva, los estados industriales avanzados disfrutan de incuestionable soberanía política sobre la sociedad doméstica, mientras su soberanía jurídica pueda estar en proceso de redefinición por el canbio institucional, especialmente por integración regional. El caso reverso está en el tercer mundo. Aunque muchos estados (especialmente Africanos) fracasan en alcanzar los estándares para soberanía empírica, esfuerzos de parte de organizaciones internacionales y otros estados para intervenir por propósitos humanitarios han hasta recientemente parado en los bordes.' La negativa a actuar ha sido tradicionalmente justificada como una renuencia a violar las normas de no-intervención y la soberanía jurídica de estos estados. La gran paradoja de la soberanía jurídica es que, aunque usada en estas instancias como un aparato que inhiba desafíos a las violaciones a los derechos humanos, no puede en la realidad prevenir las amenazas a la autonomía estatal impulsadas por los intereses nacionales de los estados más poderosos. Mientras la soberanía territorial permanece como el principio constitutivo del sistema internacional, nunca ha detenido la intervención directa o indirecta por parte de estados más poderosos actuando por sus intereses individuales

Entonces, la soberanía estatal, "es una ficción legal,"⁵ con una base concreta en territorialidad que continúa evolucionando. Mientras el derecho internacional ha por costumbre otorgado personalidad legal a las

³ Vea especialmente Robert Jackson en, "Quasi-states, dual regimos, and neoclassical theory: international jurisprudence and the Third World," International Organization vol. 41, no. 4 (Autumn 1987).

La opinión Michael Barnett de que recientemente las actividades pacificadoras de las Naciones Unidas reflejan " un importante esfuerzo cognoscitivo entre muchos estadistas concerniente a que es lo que mejor mantiene el orden internacional—un cambio de soberanía jurídica a soberanía empírica ... la participación de las Naciones Unidas en operaciones para la mantención de la paz son una expresión del sentimiento in crescendo de que la soberanía empírica apuntala el orden internacional." Barnett, "The New United Nations Politics of Peace: From Juridical Sovereignty to Empirical Sovereignty," Global Governance vol. 1, no. 1 (Winter 1995), p. 81.

Jara t Chopra and Thomas Weiss, "Sovereignty Is No Longer Sacrosanct: Codifying 1 humanitarian Intervention," Ethics & International Affairs vol. 6 (1992), p. 102.

naciones estado, ha habido una de facto y observable erosión de la soberanía exclusiva legal. El principio de soberanía está atravesando un período de redefinición, más que de erosión. Los procesos de decisión global continúan privilegiando al estado-nación. Aún, la evolutiva nueva definición, o modelo alternativo de organización, podría meramente reflejar el dominio de los intereses de las principales potencias. Esta posibilidad es sugerida por la creciente autoridad estructural de los cinco miembros permanentes de el Consejo de Seguridad dentro del sistema de las Naciones Unidas. Esta versión "realista" de las futuras organizaciones internacionales presenta una continuación de los formas tradicionales de poder político, negando cualquier cambio real en la conducción de la política internacional. Estas nuevas formas intrusivas de establecimiento de la paz multilateral sería en este escenario otro modo de la intervención de las grandes potencias en los asuntos de los estados más débiles

El relieve de las preocupaciones humanitarias y la referencia a los derechos humanos como justificación para la intervención, y la naturaleza multilateral de las operaciones mismas, puede ser ofrecidas para contrarrestar el argumento "realista." Cooperación interestatal en operaciones multilaterales es, no obstante, gobernada por principios racionalistas—lo más probable es que los estados cooperen donde los costos materiales y políticos son justificados, donde los riesgos potenciales son controlables, donde *el* estado puede ganar indirectamente en asuntos paralelos con su cooperación, etc.

[...] Operaciones que requieren presencia militar son vástamente más costosas en términos materiales y políticos. Dadas estas consideraciones, es muy probable que la acción militar multilateral continúe siendo el reflejo de los intereses de los estados más poderosos (como fuese que estos intereses estén determinados) mientras la acción no-militar, como la de los derechos humanos y construcción pacífica debe venir a reflejar normas cooperativas.

Esta es la primera parte del artículo de 28 páginas de la Dr. Burgerman sobre Soberanía Estatal y Responsabilidad Comunitaria. Este artículo es inédito. No ha sido publicado antes ni en el Inglés, su idioma original, ni en español. La gestión para el permiso de publicación y la traducción de este trabajo del Inglés al Español estuvo a cargo de Carlos Barrezueta ante solicitud especial de la Asociación de Estudiantes de Derecho de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

Mini-Biografía de la Dr. Burgerman

Susan Burgerman es Directora Asociada del Instituto Latinoamericano de la Universidad de Columbia (ILAS). Antes de unirse a ILAS, la Dr. Burgerman trabajó como consultora para el Fondo del Siglo XX/La Fundación del Siglo en el desarrollo de un proyecto para una Corte Internacional Criminal. Ella también ha servido como consultora para el Instituto de Sociedades Abiertas y el Consejo Carnegie de Ética y Asuntos Internacionales. Sus áreas de investigación incluyen organización y cooperación internacional, ley de derechos humanos internacional, y política Latinoamericana.

La Dra. Burgerman recibió su doctorado Ph.D. en Ciencias Políticas de la Universidad de Columbia en 1997. Sus publicaciones incluyen *Victorias Morales: Como los Activistas Provocan la Acción Multilateral* (Cornell University Press, 2001); "Construyendo la Paz con la fomentación de la Reforma: Los Acuerdos por Mediación de las Naciones Unidas en El Salvador y Guatemala," *Latin American Perspectives* (May 2000); "Principios Mobilizantes:" El Rol de los Activistas Transnacionales en la Promoción de los Derechos Humanos. " *Human Rights Quarterly* vol. 20, no. 4 (November 1998); y *Una Crítica de la Administración Bush*, *United States Institute of Peace Special Report* (Washington, DC: USIP, 1999). Ella es una autora contribuyente para el próximo libro del Instituto de Paz de los Estados Unidos sobre la Implementación de la Política de Derechos Humanos de los Estados Unidos, y es la investigadora principal para el proyecto de investigación del ILAS sobre "Violencia y Seguridad Pública en los Estados del Post-Conflicto."

Nota: Los Títulos de los libros y publicaciones de la Dr. Burgerman han sido traducidos del Inglés al Español para mejor comprensión de los lectores de este artículo. La mayoría de estas publicaciones no se encuentran disponibles en español.