

**MODELO NORMATIVO DE LAS NACIONES UNIDAS, SOBERANÍA LEGAL
INTERNACIONAL Y ESTADO JURÍDICO: LA TRANSFORMACIÓN DEL PAPEL
DEL ESTADO EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

POR:

ANDREA ARANGO GUTIÉRREZ

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO
MODALIDAD PASANTÍA DE INVESTIGACIÓN**

ASESOR:

WILMAR MARTÍNEZ MÁRQUEZ

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN
2013**

De todos los contextos sociales en que operan los seres humanos, el sistema internacional es uno de los más complejos y más debilitados institucionalmente. Carece de jerarquías con autoridad suficiente. Es probable que los gobernantes sean más sensibles a los incentivos materiales e ideológicos que a los internacionales. En ocasiones, las normas son incoherentes entre sí. El poder es asimétrico. Ninguna regla o conjunto de ellas puede abarcar todas las circunstancias.

Stephen D. Krasner

1. Los hechos: La transformación del Estado

Finalizada la Guerra de los treinta años, en 1648,¹ comenzó «El portal majestuoso» para la esfera internacional, ya que los Estados europeos se reconocieron mutuamente como entidades con igualdad soberana, es decir, territorialmente soberanos y legalmente iguales. El fin de tal reconocimiento era reivindicar la coexistencia en la multiplicidad; dejando atrás el viejo mundo de la comunidad cristiana con el papado y la dinastía de los Habsburgo a la cabeza (Gross, 1984).

El sistema westfaliano de Estados soberanos consagró internacionalmente el derecho de todo Estado a ejercer poder exclusivo en el interior de sus fronteras, a declararse una religión diferente a la católica, y a reclamar independencia absoluta, respecto de la autoridad externa de la dinastía o del papa. La paz de Westfalia fue un intento de orden, inspirado en la idea de equilibrio entre Estados, que al reconocer su capacidad estatal, en el ámbito legal, la contuvieron en el ámbito real. Esa capacidad estaba desbordada y generaba inestabilidad permanente, debido a las guerras expansionistas que emprendían los Estados bajo el manto de guerras de religión.²

El *Modelo Normativo Westfaliano* (Zolo, 2000) pone en el centro del derecho internacional a los Estados, es decir, los sujetos de derecho son exclusivamente Estados; la fuente del derecho internacional también reside en los Estados soberanos que pactan entre sí y, finalmente, los Estados tienen derecho a la guerra para proteger sus intereses (Zolo, 2000). Este modelo se ha

¹A través de los tratados de Münster (entre el Sacro Imperio Romano Germánico y el rey de Francia) y de Osnabrück (entre el Sacro Imperio Romano Germánico y la reina de Suecia), que dieron lugar a la conocida paz de Westfalia.

²Aún así, es menester recordar que todo acuerdo legal es insuficiente para expresar la realidad, pues la igualdad legal de los Estados en el modelo westfaliano fue un formalismo que no hallaba correlato en las reales asimetrías de poder; y en muchas ocasiones, pese a lo que lograron regular, los tratados también fueron violados.

convertido en un paradigma para comprender las relaciones internacionales y prescribir la forma en que éstas deberían llevarse. Ha sido tal su capacidad explicativa y prescriptiva que se le atribuyen más principios de los que realmente tenía cuando se firmaron los tratados de 1648;³ un ejemplo de ello es el principio de no intervención en los asuntos internos asociados con las paz de Westfalia que en realidad nunca fue contemplado allí (Krasner, 2001).

Pese al intento westfaliano por controlar el poder de los Estados, el derecho a la guerra se ejercía legítimamente, ya que el ideal de equilibrio internacional era muy precario; en efecto, los acuerdos, que daban vida al tratado de paz, regulaban hechos mínimos, y buscaban más bien el reconocimiento mutuo para desintensificar los conflictos que la desaparición del conflicto mismo.

La creciente presión sobre el Modelo Normativo Westfaliano, por parte de los jefes de Estados víctimas de las guerras que se libraban, para que controlara, efectivamente, el poder de los Estados y los conflictos entre éstos, generó un cambio significativo en el sistema internacional. La Santa Alianza de 1815, la Sociedad de Naciones de 1920 y la actual Organización de Naciones Unidas (ONU) desde 1945, son muestra de los esfuerzos mancomunados, que la comunidad internacional ha emprendido, para garantizar seguridad y orden en el mundo, de una forma diferente, e incluso opuesta a la westfaliana. Estos proyectos, han abogado por el debilitamiento de la institución misma del Estado y del ideal de equilibrio, así como por la defensa de instituciones mundiales.⁴

³La Organización de las Naciones Unidas (ONU), es la institución contemporánea que con más fuerza ha defendido la idea de la cooperación internacional como medio para lograr la paz en las relaciones entre los Estados. El Consejo de Seguridad es, en especial, el órgano de la ONU que ha autorizado acciones de Estados en conjunto para mantener y consolidar la paz a través de la prevención de conflictos con asistencia humanitaria, o a través de lo que ha sido llamado intervenciones humanitarias durante los conflictos mismos, -tema que se analizará al final del texto-; y es el órgano que en última instancia autoriza el inicio de una guerra (Naciones Unidas, 1945).

⁴Andreas Osiander (2001) en su texto "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth" expresa con claridad cómo la paz de Westfalia ha sido un mito y nunca un real «portal majestuoso» que haya dejado atrás al mundo medieval ni que haya significado la consolidación real de los Estados nación territoriales; el verdadero portal majestuoso fueron las Revoluciones Francesa e Industrial. La paz de Westfalia fue más bien una constitución para el Sacro Imperio Romano Germánico donde se incluían los derechos religiosos, pero nunca se daba soberanía o independencia total, puesto que los Estados gozaban ya de una independencia relativa en cuanto a lo territorial; sin embargo, la soberanía total no existía para 1648, ni existió en los 150 años después que el Sacro Imperio Romano Germánico siguió vigente. Es por eso que Osiander habla del mito de Westfalia y de la ideología de la soberanía, como construcciones de los historiadores e internacionalistas nacionalistas de los siglos XIX y XX, y no como una realidad histórica. En esa vía es que Danilo Zolo habla de Modelo Normativo y no de realidad histórica, por lo que recoge tal expresión.

Esta nueva forma de ordenar la esfera internacional, llamada por Danilo Zolo *Modelo Normativo de la Carta de Naciones Unidas* (expresión que recoge la tesis anteriormente descrita), significó una ruptura con el Modelo Normativo Westfaliano en dos sentidos: en el primero, el cambio de la concepción del equilibrio de poderes como la mejor manera de garantizar el orden y la seguridad internacional, por la unión en cooperación para alcanzar el fin común de una paz duradera; y en el segundo sentido, el cambio de la necesidad de mantener un Estado fuerte, capaz de garantizar la vida en orden, a percibirlo como la institución obstáculo para el mantenimiento de la paz mundial, y con ello la necesidad de debilitarlo.

Este cambio sustancial en el Modelo Normativo de la esfera internacional, que busca la limitación del accionar del Estado, nunca se hubiese consolidado sin una serie de procesos históricos recientes, entre los que se resaltan especialmente dos: por un lado el nazismo, el fascismo y el comunismo del siglo XX, que generaron una fobia a los autoritarismos y que, como efecto, produjeron un miedo profundo frente al Estado y un rechazo al poder institucional del mismo; y por el otro, la caída del muro de Berlín como símbolo del consenso mundial en torno a los valores occidentales de los Derechos Humanos, el autogobierno democrático, la paz y la seguridad, junto con los principios humanitarios de libertad, Estado de derecho y sociedades abiertas -en el sentido económico del término- (Orford, 2003).

El primer proceso histórico ha significado un debilitamiento en el poder del Estado. La sociedad civil ha reclamado libertad en esferas donde el Estado había sido invasivo-reclamo además natural en un mundo moderno en el cual la división de las esferas pública y privada es fundamental para la salvaguarda de los derechos individuales y civiles-.

Aun cuando el crecimiento estatal, en occidente, no fue siempre autoritario; el exceso en las reclamaciones civiles le han restado poder institucional al Estado en zonas donde es fundamental su presencia, como en el control y presencia territorial, y el monopolio de la violencia que garantiza los mínimos de seguridad y orden.⁵

El segundo proceso histórico hace referencia al cambio de la comunidad internacional frente al sistema de valores, es decir, frente a la manera como se concibe el mundo. En la época

⁵Aspectos eminentemente modernos, ya que de no ser así, asistiríamos a una realidad medieval (Phillips, 2010) o premoderna, en donde la seguridad sería un asunto privado, y en ausencia de una institución central no habría quién garantizara los derechos que la sociedad civil reclama.

westfaliana de las relaciones internacionales, se presuponía la diversidad de valores y la incompatibilidad entre éstos, por lo que la forma de orden era un precario equilibrio de fuerzas, respaldado por tratados no muy vinculantes. La época bipolar fue, en cambio, la concentración en torno a dos maneras de entender el mundo opuestas e irreconciliables, a saber, un mundo comunista y otro capitalista, que se mantuvo en equilibrio sin tratados explícitos, gracias a un pacto implícito mucho más vinculante: el miedo a la agresión mutua con armas nucleares. Pero, después de la guerra fría y el evidente triunfo del capitalismo, las relaciones internacionales se han visto inmersas en un mundo regido por un único sistema de valores, el occidental, institucionalizado por la comunidad internacional en la ONU, que se esfuerza constantemente por ser cada vez más vinculante.

Es evidente cómo el Modelo Normativo Westfaliano ha ido perdiendo fuerza gracias a la nueva realidad mundial, en la que el Modelo Normativo de la Carta de las Naciones Unidas ha ocupado su lugar. En el nuevo modelo, los Estados son importantes, pero no son los únicos sujetos de derecho internacional, ya que las organizaciones internacionales, la ONU, los grupos sociales, las ONG, los pueblos con representación política y los individuos son también sujetos de derecho. Existen además, en el nuevo modelo, principios generales o valores comunes-ya no mínimos-que son vinculantes para todos los actores, como la igualdad legal soberana de los Estados, la prohibición del uso de la fuerza para resolver conflictos, la no interferencia en asuntos internos, el respeto por los Derechos Humanos y la salvaguarda de la paz.

En otras palabras, debido al nuevo Modelo Normativo de la Carta de la ONU, la autonomía de la institución del Estado, de tipo westfaliano, se ha transformado significativamente.

2. Las causas: El fortalecimiento de la comunidad internacional

La causa más clara de la transformación del Estado ha sido el ideal de la ONU de consolidar y mantener la paz por medio de organizaciones supranacionales, en contravía de la autodeterminación de los Estados, pero, también es cierto que no es la única causa, pues existen simultáneamente múltiples fenómenos.

La fuerza invasiva de los Estados autoritarios se extendió incluso a la esfera privada, lo que llevó a la población civil al otro extremo de reclamar ausencia estatal, hasta el punto de generar repercusiones reales en el Estado mismo, quien cedió en las cuestiones vitales y exclusivas que solía garantizar, tales como la seguridad y el orden (Fukuyama, A, 2004). El Estado pierde así, su caracterizada fuerza o *capacidad*, que consiste en detentar el monopolio de la violencia y con ello la habilidad de aplicar y hacer cumplir las leyes; y por supuesto, pierde también el *alcance* de la actividad estatal, esto es, las funciones del ejercicio del poder, tales como la garantía de los derechos sociales, del orden público y de la defensa ante invasiones externas (Fukuyama, B, 2004). Se advierte que la retirada en el *alcance* de la actividad estatal ha sido un fenómeno de los ochenta y los noventa, producto de la caída del muro de Berlín, que buscaba incentivar el libre mercado; pero, se ha creído erróneamente que, en aras de aquello, era necesario, también, la retirada de la *capacidad* (Fukuyama, A, 2004); llevando a que el Estado no proveyera seguridad ni orden.

Pero, lo dicho hasta ahora, no habría sido posible sin el mercado y su constante expansión después de la Guerra Fría. El libre mercado y su fuerza alcanzada han posibilitado que, allí donde no esté el Estado acuda el mercado para llenar los vacíos; y que, las fronteras nacionales cada vez se debiliten más.

La retirada del Estado autoritario fue el triunfo de la sociedad civil y, de la mano con ella, el triunfo del mercado, hasta el punto de ocuparse del asunto madre de competencia del Estado, la seguridad—como queda manifiesto en el aumento considerable de la seguridad y vigilancia privadas: “en el 2004 las empresas de seguridad facturaron cerca de 100.000 millones de dólares, en el 2007 cerca de 139.000 millones y en el 2012 alcanzarán a cerca de 200.000 millones” (Estrada Villa, 2011, p.217).

El mercado ha debilitado las fronteras nacionales, generando interconexión entre comunidades y culturas, por medio del libre comercio; además de ello, los medios de comunicación y, en especial el internet, han potencializado el intercambio entre personas de diversos lugares del

mundo. Lo dicho obedece a un fenómeno mundial conocido como la globalización, por medio del cual es evidente que las fronteras nacionales se han flexibilizado.⁶

Pese a que la interconexión evidente, pareciera que pudiese presentarse, como fenómeno venidero, la desaparición del sentimiento de identidad nacional, producto de la falta de control estatal en las fronteras y sobre la población. A pesar de ello, es algo que no se puede concluir, porque siempre surgen nuevas formas de distinción frente a otras comunidades con otras historias y formas de vida diferentes de las propias. La comunidad europea trata de compenetrarse cada vez más con la adopción una identidad global o cosmopolita, y lo ha logrado, en cierta medida, gracias a la Unión Europea; pero no sucede igual en todas partes. A veces las diferencias nacionales y culturales, que interactúan, no se mezclan para homogeneizarse, sino que, por el contrario, se reafirman de manera radical en su identidad.

Además, señala Habermas, que pretender borrar las fronteras nacionales alberga una contradicción con el ejercicio de la democracia, que presupone la existencia de una comunidad política, y no la de una organización mundial, cuando dice:

Una organización mundial se diferencia de las comunidades organizadas estatalmente en que debe cumplir la condición de una inclusión completa: no puede excluir a nadie porque no admite los límites entre dentro y fuera. Una comunidad política debe, si se entiende a sí misma de forma democrática, poder distinguir, por lo menos, a los que son miembros de la misma de los que no lo son. El concepto autorreferencial de autodeterminación colectiva señala el espacio lógico que ocupan los ciudadanos unidos democráticamente como miembros de una particular comunidad política, y aunque una tal comunidad se constituya a partir de los principios universalistas del Estado constitucional democrático, desarrollará una identidad colectiva, de modo que los principios universalistas serán interpretados y puestos en práctica a la luz de *su* historia y en el contexto de *sus* formas de vida (2000, p. 139-140).⁷

⁶**Precisión metodológica:** La realidad internacional es sumamente amplia, compleja, rica y llena de matices, y sería extenuante ocuparse a profundidad de todos los aspectos; es por ello que en un intento por delimitar me he centrado en los objetos más cercanos a mi disciplina, la Ciencia Política, por medio del enfoque neorrealista de las relaciones internacionales, a saber, al poder, al Estado y a la guerra. Esta elección me ha conducido a una forma de analizar la realidad, reconociendo que sólo esbozo cuestiones tan importantes como la sociedad civil y sus reclamaciones, el mercado y la globalización, las cuales, de haberse tenido en cuenta, nos habrían conducido a otro tipo de análisis.

⁷La cursiva es mía.

Hasta aquí, se vislumbraron cuatro transformaciones del Estado: La pérdida de la autonomía para decidir sobre los asuntos internos, producto de la consolidación del Modelo Normativo de las Naciones Unidas; la retirada de las actividades estatales, producto del auge del mercado; la incapacidad de detentar el monopolio de la fuerza, restringiendo la capacidad coercitiva para hacer cumplir las leyes y; finalmente, la ausencia de control sobre las fronteras.

Entonces, junto con Armando Estrada Villa, nos podemos preguntar: *El Estado, ¿existe todavía?*, o ¿qué Estado, en el sentido moderno del término, existe sin autonomía, sin garantía de derechos, sin monopolio de la violencia, y sin fronteras nacionales?

3. La salvedad: El creciente número de Estados reconocidos

Sin embargo, es curioso observar, que en el escenario internacional se asiste a un incremento significativo en el número de Estados reconocidos; ya que en el inicio de la ONU, en 1945, se contaba con 51 reconocidos, y hoy son 193. Sobre este asunto existen debates actuales, en torno a la pertinencia de reconocer nuevos Estados.

La causa, del número creciente de Estados, tiene que ver con un cambio en la concepción de la soberanía, relacionado, por supuesto, con los cambios reales que han sido expuestos. Lo que parece ser una paradoja, pues el Modelo Normativo de la ONU, que pretende debilitar al Estado, acaba incentivando la creación de más Estados.

Stephen D. Krasner, en su libro *Soberanía, hipocresía organizada*(2001), expone una tipología de las formas de soberanía-que resulta pertinente, para mostrar cómo dos de ellas se relacionan con los dos modelos normativos descritos-, a saber, la soberanía interna, la interdependiente, la westfaliana y la soberanía legal internacional. Al igual que él, se hará énfasis en las dos últimas:

- La soberanía westfaliana se caracteriza por la exclusión de protagonistas externos de la esfera interna del Estado; la autoridad del gobierno es ejercida dentro de un territorio determinado, y toda autoridad exterior que ejerza su poder, de cualquier tipo, dentro del territorio delimitado, incurriría en una violación de dicha soberanía. Bertrand Badie (2000) la llama soberanía positiva, por estar íntimamente relacionada con la idea de poder, de potencia: “La norma fundamental de la soberanía westfaliana afirma que el

Estado existe en territorios delimitados, en cuyo interior las autoridades políticas internas constituyen los únicos árbitros de la conducta legítima” (Krasner, 2001, p. 36). Cabe señalar que esta soberanía positiva o material, es la propia del Modelo Normativo Westfaliano anteriormente expuesto.

- La soberanía legal internacional, por el contrario, es ideal o legal, en la que el derecho y la legitimidad son protagonistas. Es un reconocimiento colectivo, por parte de otros Estados que conforman la comunidad internacional, a una sociedad específica asentada en un territorio, aun cuando tal territorio no esté delimitado con certeza, ni controlado totalmente por la fuerza estatal. Pese a que el derecho de la soberanía, atribuido a una sociedad, no la hace tener de facto un Estado soberano, el hecho de entrar a la escena internacional, por medio del reconocimiento, es ya un beneficio, pues el Estado recientemente reconocido está en la potestad de firmar tratados que significan recursos materiales a futuro. También ha sido llamada soberanía abstracta (Badie, 2000), es decir, trascendente de los factores reales y dependiente de los reconocimientos formales. Es la soberanía que corresponde al Modelo Normativo de la ONU.

El atributo legal de soberanía a un Estado nuevo es finalmente discrecional, dependiente de la decisión de la comunidad internacional, representada en la ONU, ya que, aunque una población cumpla con los requisitos mínimos para ser reconocida como un Estado soberano, es decir, con control efectivo sobre un territorio, puede que, al interior de la ONU, se decida lo contrario, y viceversa, se le puede otorgar el estatus de Estado a una comunidad que no cuente con los requisitos mínimos para serlo:

[...] el internacionalismo y la retracción soberanista se convierten en las dos caras de una nueva concepción de la política internacional, que se muestran de forma variable según las situaciones y según la capacidad protegida por el Estado afectado, yendo de la suspensión condicional y muy provisional de la soberanía, hasta su abolición eventualmente revisable. Es aquí quizá donde radica la novedad: por intermedio especialmente del Consejo de Seguridad, es un esbozo de comunidad internacional que delibera sobre la oportunidad de pronunciar la quiebra de un Estado. Contrariamente a antiguas prácticas, no es tanto la marginación de un régimen la que provoca semejantes decisiones, sino una apreciación permanente alegada por el todo sobre la aptitud de una de sus partes para cumplir sus funciones soberanas (Badie, 2000, pp. 92-93).

Es esa ausencia de requisitos reales la que hace que hoy haya más Estados que nunca.

Se infiere, que al igual que el Modelo Normativo Westfaliano cedió ante el Modelo Normativo de la Carta de las Naciones Unidas, la soberanía westfaliana cedió ante la soberanía legal internacional; a causa de la idea, según la cual, el mantenimiento de la paz entre los Estados y la salvaguarda de los Derechos Humanos dependen de la limitación del poder del Estado. Desde esta perspectiva, toda defensa territorial, respaldada con el monopolio de la violencia y el derecho a la no injerencia, es un peligro que degenera, en expansión estatal, ocasionando guerras internacionales, o, en posibles violaciones a las libertades civiles, que finalmente desestabilizan el mundo.

Así como existe una clara relación entre los Modelo Normativos, expuestos por Zolo (2000), y los conceptos de soberanía, de Krasner (2001) y Badie (2000); existe también una relación entre los conceptos de soberanía, y los de Estado jurídico o legal, y Estado empírico o real, expuestos por Robert Jackson y Carl Rosberg (2008).⁸

El surgimiento del Estado jurídico o legal, se evidencia en el proceso acelerado de descolonización de África. Dicho proceso tuvo como detonante lo injustificables que resultaron las colonias ante la comunidad internacional, para 1960 -argumentando que existía la soberanía de los pueblos, concepto derivado del de soberanía popular, para emanciparse del poder colonial (Badie, 2000)-. La descolonización ocasionó un reconocimiento abrupto de independencias, nombrando como nuevos Estados soberanos, a las ex colonias africanas; que aunque tenían territorio delimitado con población, no poseían identidad nacional, ni autoridad, y por supuesto, la autonomía en relación con otros Estados era inexistente; razones estas, para considerar que, desde la perspectiva moderna del Estado, estas nuevas entidades reconocidas estaban desprovistas de soberanía real. La descolonización y el derecho de autodeterminación fueron dados sin poseer condiciones materiales que los respaldaran.

Tradicionalmente, el otorgamiento del derecho de independencia había sido considerado contingente a la capacidad de gobernar, pero a finales de los cincuenta, en la descolonización, bajo las crecientes presiones internacionales morales y políticas, el

⁸ Con esta relación no pretendo reducir el concepto de Estado al de soberanía y su capacidad material, es claro que la soberanía es el aspecto más importante en la conformación de un Estado, pero no el único, las ideas que cohesionan la nación, y las instituciones que la regulan, son también aspectos fundamentales.

derecho jurídico de autodeterminación fue separado de la capacidad empírica de autogobierno (Jackson y Rosberg, 2008, pp. 10-11).

Fue así como se dio el auge del reconocimiento legal internacional de los Estados, por encima del control efectivo del Estado. Pese al cambio de paradigma, Krasner sostiene que aún permanece la soberanía del tipo westfaliano, aunque no todos los Estados disfruten de la misma. De hecho, un Estado hoy, puede ser tan poderoso como para decidir en contra de las normas internacionales sin que esto le implique sanciones; es más, puede decidir cómo y cuándo violar su soberanía westfaliana, a cambio de beneficios, por medio de tratados y convenios con otros Estados.

Bertrand Badie sostiene que la pérdida de la soberanía positiva no es la desaparición misma del Estado, ya que sin monopolio de la fuerza pueden seguir existiendo instituciones. Afirmación que parece difícil de sostener; pues aunque es cierto que las instituciones permanecen, la ausencia de poder coercitivo que obligue a acatar dichas instituciones genera, como resultado, una carencia significativa en la efectividad institucional.

Al igual que en la sección sobre **Los hechos**, concluimos que el concepto de Estado se ha transformado sustancialmente por las exigencias a los mismos, desde la comunidad internacional, generando una disminución significativa en su capacidad. Esto no genera graves consecuencias, por lo menos no de manera inmediata, para aquellos lugares del mundo en donde el Estado ya había sido consolidado desde hace mucho tiempo atrás. Sin embargo, para aquellos lugares, en los que el Estado está apenas en construcción, esas exigencias representan la imposibilidad de que dichos Estados culminen su proceso; y en ese sentido, se genera una imposibilidad de responder a las necesidades de sus habitantes.

Diferente de lo que se pensaba desde la ONU, no asistimos a un mundo con más seguridad y paz, gracias a la transformación en el concepto de Estado; todo lo contrario, las consecuencias reales de la imposibilidad de fortalecer los nuevos o débiles Estados han sido otras, de hecho opuestas, el panorama hoy es de guerras e inseguridad.

4. Los efectos: Ausencia de autoridad, ausencia de libertad

El reconocimiento internacional otorgado a territorios que no eran materialmente Estados, imposibilitó la construcción real del Estado. En ausencia de presiones internacionales para que un territorio se integrase, fortaleciendo y controlando sus jurisdicciones políticas, las comunidades no lucharon por construir Estados fuertes, ni siquiera intentaron construir Estado alguno, pues ya tenían el atributo legal internacional que las reconocía como tal.

Esto produjo graves inconvenientes. En la medida en que en comunidades así descritas, no hubo construcción de una amistad política que permitiera superar las divisiones religiosas o étnicas-ni siquiera se contó con la presencia de una autoridad fuerte, capaz de contener las diferencias radicales-; esas identidades múltiples se convirtieron en fuente de guerras civiles. El argumento identitario, alrededor de una etnia, una religión o una cultura, primó sobre el argumento de la soberanía clásica del Estado; es lo que Badie (2000) llama la “Política del Gueto”, que privilegia a los propios excluyendo a los demás, lo que inevitablemente lleva a enfrentamientos identitarios.

No hay nada más perjudicial para una comunidad de múltiples identidades que la ausencia de una autoridad central, y más aún, si no existe un mínimo de identidad nacional. Un ejemplo histórico fue la Yugoslavia socialista de 1953 a 1980, encabezada por el militar mariscal Tito que, gracias a su carisma y autoritarismo, logró mantener unidos, bajo la misma bandera, a los eslovenos, croatas y serbios; unión que no fue posible luego de su muerte, lo que llevó al desencadenamiento del conflicto bélico de los Balcanes en 1991. Es decir, en situaciones así, es preferible una autoridad fuerte, que ausencia total de autoridad.⁹

⁹Como ilustrados, hijos de la modernidad y amantes entrañables de la libertad, hemos olvidado que uno de los requisitos básicos para que la libertad sea posible es la autoridad. Como los cimientos del edificio nunca se ven, se olvidan; así, es mejor tener siempre presente que sin ellos el edificio se vendría abajo. La autoridad del Estado es condición necesaria para que una comunidad sea funcional, y para que las libertades que se exijan sean garantizadas. Wilmar Martínez Márquez (2011, p. 4), en su ensayo “Sobre la importancia del Estado de derecho” expone el importantísimo legado de la teoría de Hobbes cuando dice: “recordar que nuestros más preciados derechos o libertades dependen de la presencia del Estado para existir. Sin seguridad no se puede ser libre”.

Sin embargo, es preciso matizar, que si bien la autoridad es fundamental para la libertad, el deseo social de libertad a secas también lo es. Una autoridad, sin instituciones que la regulen, puede mantener unido un pueblo por la fuerza y evitar que surjan guerras civiles, pero nunca garantizará los derechos civiles y políticos que reclama constantemente el hombre moderno. La autoridad es condición necesaria para la existencia de una comunidad, pero no suficiente.

En los Estados recientemente reconocidos, ha habido poca autoridad (*capacidad* en términos de Fukuyama), y poca institucionalidad (*alcance* en términos de Fukuyama). Los nuevos Estados libres del África han degenerado en autoritarismos civiles y militares;¹⁰ y la institucionalidad ha sido usada como el botín de una casta para ejercer poder y dominación. Han surgido nuevos nacionalismos, pero sobre la base de la etnicidad... “Political authority in Africa (and in other parts of the world as well) tends to be personal rather than institutional” (Rackson y Rosberg, 1982, p. 7)¹¹; lo que agrava las consecuencias de las condiciones multiétnicas. Y es que las débiles instituciones que existiesen, como herencia de la colonia, no podrían ser efectivas allí donde no hay cultura democrática en la sociedad civil.¹²

Las consecuencias del reconocimiento legal internacional de un Estado, sin el respaldo de la *capacidad* real, han sido devastadoras para los países poscoloniales de África: “[...] al eliminar la obligación de los gobiernos de desarrollar una autoridad nacional por miedo a poner en peligro su reconocimiento y su estatus internacional, la estatalidad jurídica [entiéndase Estado jurídico o legal como ya lo mencioné]¹³ puede afectar negativamente a la construcción del Estado”(Jackson y Rosberg, 2008, pp. 21-22).

Los efectos negativos van unos detrás de otros. El cambio del Modelo Normativo Westfaliano - con el Estado empírico o real y la soberanía westfaliana-; por un Modelo Normativo acorde al ideario de la ONU -con la estatalidad jurídica y la soberanía legal internacional-, ha contribuido a evitar que la institución del Estado se consolide allí donde ha nacido, y ello ha sido nefasto para territorios en los que existen múltiples identidades étnicas y en los que el aprecio por las instituciones y por la democracia es ninguno (esto último, por lo demás explicable, pues en términos reales, nunca ha habido democracia ni instituciones fuertes allí). Los efectos de todo lo dicho, han sido entonces, autoritarismos, guerras civiles, limpiezas étnicas, golpes de Estado, genocidios, violaciones de Derechos Humanos, acciones terroristas, nuevas guerras, entre otros males.

10 Cabe recalcar la diferencia hecha entre la autoridad y el autoritarismo, en donde la primera va de la mano con la institucionalidad del Estado y tiene un efecto cohesionador en la sociedad civil, y la segunda es una degeneración de la autoridad por la ausencia de controles sociales e institucionales.

11“La autoridad política África (y también en otras partes del tercer mundo) tiende a ser personal más que institucional”

¹²El factor de la cultura democrática es de vital importancia, sobre todo en nuestra disciplina, que en muchas ocasiones se intenta hacer ingeniería institucional sin tener en cuenta las variables sociales.

¹³Los paréntesis son míos

5. La actualidad: Las intervenciones humanitarias¹⁴

Las intervenciones humanitarias se presentan como ejemplo claro de la consolidación del Modelo Normativo de las Naciones Unidas; cuando el principio de autonomía-último vestigio reconocido del Estado empírico en la Carta de las Naciones Unidas-, es olvidado o rebajado a un rango de poca importancia frente a la urgencia de garantizar los derechos humanos por medio de las intervenciones humanitarias.

La era de la posguerra fría, en las relaciones internacionales, ha estado marcada por un entusiasmo global con las intervenciones humanitarias, producto de la creciente consolidación del derecho internacional, el cual se ha postulado como único garante de la seguridad y único capaz de prevenir las crisis por encima del Estado mismo.

Los valores occidentales de los derechos humanos, el autogobierno democrático, la paz y la seguridad, junto con los principios humanitarios de libertad, Estado de derecho y sociedades abiertas, se han consolidado en las declaraciones internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, y los Estados miembro más importantes han prestado sus medios disponibles para que tales valores se fortalezcan y se expandan por medio del afianzamiento del derecho internacional, pues argumentan que sólo así es posible lograr el anhelado mundo en paz, y terminar por fin con las actuales crisis humanitarias y de seguridad que tanto aquejan a la comunidad internacional, pues desequilibran el orden global.

Según esta postura -llamada desde la disciplina de las Relaciones Internacionales: liberal-cosmopolita-, el futuro para la protección de los derechos humanos son los llamados tribunales *Ad Hoc*¹⁵ -hoy superados por la Corte Penal Internacional-, para los cuales es necesaria la voluntad política de los Estado de aportar recursos, encaminados a intervenir allí donde fueron violados los derechos humanos, y proceder a judicializar a quienes cometieron crímenes en contra de la humanidad. Así mismo, en la vía de la protección de los derechos humanos, existe el recurso de las intervenciones humanitarias (siempre que el Consejo de Seguridad de la ONU lo autorice), pues es necesario que a los hombres se les garantice el derecho inalienable de vivir

¹⁴Este apartado es producto de la lectura del libro *Reading Humanitarian Intervention. Human Rights and the Use of Force in International Law*, de Anne Orford

¹⁵ Tribunales para juzgar crímenes cometidos en conflictos específicos, los primeros fueron los de Nuremberg y Tokio establecidos *post bellum*, es decir, después de la guerra, y luego fueron los de la antigua Yugoslavia y los de Ruanda establecidos *durante bello*, es decir, durante la guerra.

libres de represión, por fuera de los horrores del genocidio, de los conflictos armados o de las guerras civiles.

Los derechos humanos han tomado tanta fuerza en el mundo, que se han convertido en exigencias de obligatorio cumplimiento, con el respaldo de una intervención humanitaria. Tal fuerza se evidencia cuando hoy comienzan a darse y a aceptarse *intervenciones humanitarias colectivas*, llevadas a cabo, por un conjunto de países, y sin autorización previa del Consejo de Seguridad; que aunque ilegales, se autodenominan legítimas, morales y justas.

Además, toda amenaza a los derechos humanos es percibida como una amenaza a la paz y a la seguridad internacional, causada por problemas pre-modernos tales como los tribalismos, las tensiones étnicas o los fundamentalismos religiosos que -se presentan en los Estados antidemocráticos y Estados fallidos-,¹⁶ pueden ser sancionados por la ONU, y en concreto por el Consejo de Seguridad, único órgano con poder coercitivo para solucionar disputas y decidir sobre las medidas necesarias en vías de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. Toda amenaza, entendida en sentido amplio (lo cual amplía la posibilidad de acción), es castigada con sanciones económicas por parte de la comunidad internacional, es decir, la ONU, y puede llegar hasta el uso de la fuerza en las intervenciones humanitarias.

Si bien el auge de las intervenciones humanitarias es un fenómeno nuevo, no podemos decir que el espíritu de éstas lo sea también. La ONU existe desde 1945, pero fue necesario que se acabara la guerra fría para que los principios que defendía se pudieran extender al ámbito global. Ahora que sí son posibles los acuerdos entre Estados liberales para operar sin restricciones, en defensa de los valores occidentales, por medio de las intervenciones humanitarias, la ONU ha cobrado tanta fuerza que es considerada el centro de la comunidad internacional.

El fortalecimiento del derecho internacional, en la era de la posguerra fría, se ha dado por dos cuestiones fundamentales: la primera es el consenso en la ONU en torno a los ideales (derechos humanos, autogobierno democrático, paz, seguridad, libertad, Estado de derecho y sociedades abiertas) y en torno a los medios para lograr tales ideales (intervenciones humanitarias); y de la mano con la primera cuestión se desprende la segunda, la legitimación de los medios y los fines por parte de los juristas internacionalistas, académicos y opinión pública en general, pues la

¹⁶Son aquellos anteriormente descritos, en donde la autoridad y la institucionalidad son precarias o inexistentes.

comunidad internacional ha logrado ser vista como la armonizadora de las relaciones entre las naciones.

Tal legitimación es lo que ha dado vía libre en las acciones conjuntas, y ha generado ausencia de rigor jurídico -que otrora exigían las relaciones internacionales, a través de mecanismos más básicos, como la diplomacia-. Toda intervención humanitaria implica la violación al derecho de autodeterminación, premisa fundamental en la creación de la ONU, pero tal principio ha cedido ante los intereses, llamados superiores, de la protección de los derechos humanos.

Luego de la guerra fría, el Consejo de Seguridad de la ONU ha aprobado intervenciones humanitarias por encima de los requisitos legales, consagrados en la misma normatividad de la institución, e incluso se han dado *intervenciones humanitarias colectivas*,¹⁷ sin el apoyo del Consejo de Seguridad, llevadas a cabo por un conjunto de Estados o por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), como lo fue el bombardeo sobre Kosovo de 1999.

Lo que sucede con la fuerza que ha tomado el discurso humanitario es que toda acción en pro de él se justifica y, entre más agresiva sea, mejor; es por ello que se percibe que la intervención militar es el medio más efectivo, por encima de otras formas diplomáticas de presionar, reduciendo así el concepto de intervenciones humanitarias a las incursiones militares, aunque ellas signifiquen pasar por encima de requerimientos legales.

Surgen entonces nuevos debates, que van desde quienes argumentan el socavamiento del derecho internacional mismo, por intervenciones que se saltan la legalidad-desconociendo que el derecho internacional ha sido quien ha abierto el camino para intervenir-; pasando por otros que cuestionan la excesiva legitimidad, que ocasiona choques entre las decisiones de organismos internacionales, a saber, las decisiones del Consejo de Seguridad y las de la OTAN, que acaban por deslegitimarse mutuamente; hasta los que se preocupan ,en gran medida, por las aireadas decisiones del Consejo de Seguridad y de la comunidad internacional, que temen que las intervenciones humanitarias terminen en abusos por el uso de la fuerza, y violen nuevamente los valores que pensaban defender, es decir, los derechos humanos.

¹⁷Es importante resaltar la diferencia que se hace entre intervenciones humanitarias e *intervenciones humanitarias colectivas*, las primeras son las avaladas por el Consejo de Seguridad y se hacen en nombre de la ONU, mientras que las segundas son las que efectúa un Estado o varios en conjunto sin la autorización del Consejo de Seguridad.

Pese a los múltiples errores cometidos, la comunidad internacional, los juristas, los académicos con un enfoque realista de las Relaciones Internacionales y la opinión en general, temen oponerse a las intervenciones humanitarias, pues si el argumento es que éstas son la única posibilidad real de acabar con el horrible sufrimiento humano, y que diferente de esa acción sólo es posible la inacción, entonces toda crítica o matización en torno a las intervenciones humanitarias resulta cruel e inhumana.

A pesar de la mala fama que tiene oponerse a una intervención humanitaria, existen sectores de la académica que continúan críticos, no infructuosamente, y han generado eco al interior de la ONU, pues los fuertes debates en el Consejo de Seguridad y las dudas al momento de decidir entre una intervención o no (acción o inacción), llegando incluso a preferir salidas diplomáticas, lo evidencian.

La dificultad para tomar una decisión y actuar, es decir, embarcarse en una intervención humanitaria, se encuentra, principalmente, en la oposición de dos principios que la ONU ha pretendido garantizar y armonizar a la vez. Por un lado, el derecho de autodeterminación democrática de los pueblos, fuertemente valorado como premisa poscolonial, según el cual, cada país es soberano para decidir sobre cuestiones religiosas, étnicas, económicas, sociales y políticas. Y por el otro, la idea de la posguerra fría, de que el derecho internacional debe garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, porque con ello se lograría un mundo pacífico y seguro. La dualidad ha sido resuelta, por la comunidad internacional, al decir que una intervención humanitaria no es privilegiar un principio sobre otro, sino armonizar la autodeterminación con la protección de los derechos humanos, a través de la imposición de gobiernos democráticos; lo cual significa entonces una pequeña ruptura excepcional del principio de autodeterminación, debido a situaciones extremas de crisis humanitarias, para posteriormente retornar a la autodeterminación democrática, de forma libre.

Este discurso de la comunidad internacional, respaldado por los académicos liberal-cosmopolitas, que pone por encima de la soberanía estatal -es decir, la autonomía y la autodeterminación democrática-, a los derechos humanos, está respaldado por el calor de los hechos en el lugar de conflicto, y la respectiva difusión de imágenes del conflicto del momento (llamado, en la disciplina de las Relaciones Internacionales como efecto CNN); generando que la acción se presente como la mejor alternativa.

En contextos críticos, en los que la misma población civil pide protección internacional en medio de una crisis interna, apelar a la autonomía o hacer objeciones a las intervenciones carece de sentido; desde la inmediatez, es preferible incluso hacer daño interviniendo que no hacer nada y dejar que se cometan actos de brutalidad o genocidios. Ruanda es un ejemplo de lo dañino que puede llegar a ser la inacción. El apoyo general a «hacer algo» para detener el sufrimiento y la desesperación humana, hacen que toda acción de la comunidad internacional tenga una connotación positiva.

Aun cuando desde la comunidad internacional, desde los académicos liberal-cosmopolitas, desde lo jurídico y lo moral, la acción siempre sea la mejor opción; desde lo político, los hechos son mucho más ricos y complejos, por lo que es necesario matizarlos mejor. La aplicación de sanciones, y aún más grave, la decisión de intervenir en determinados lugares, no es una cuestión de blancos y negros, no se trata de aplicar la misma medida a todos los casos similares, como lo hace el derecho; sino que es una cuestión política, que requiere de prudencia y de consideración de cada caso en particular, de modo que, las acciones internacionales sean la excepción en vez de la regla.

Ha sucedido que, antes de estallar una crisis humanitaria, la comunidad internacional ya estuvo presente allí, actuando para promover la democracia y la liberalización de la economía, a través de agencias de cooperación, por lo cual podemos decir que es falso el dilema entre intervenir o no, pues siempre se interviene de una u otra forma. Aun cuando el dilema de usar la fuerza o no sí es un auténtico dilema. Pese a que la forma de estar presente y las acciones que se emprendan son diferentes cuando se está *antes*, *durante* o *después* de una crisis humanitaria, es evidente que la decisión entre actuar o no, entre estar presente o ausente, hace mucho tiempo ya que se tomó.

In conclusion, focusing on international law and international institutions that facilitate economic restructuring suggests that the opposition between collective humanitarian intervention and inactivity is a false one. The international community had already intervened on a large scale in Yugoslavia and Rwanda before the security crises erupted, through the activities of international economic institutions and development agencies. The international community can be located inside, not outside, this space of violence. Inactivity is not the alternative to intervention. The international community is already profoundly engaged in shaping the structure of political,

social, economic and cultural life in many states through the activities of international economic institutions.(Orford, 2003, p. 110)¹⁸

Como se mencionó atrás, la manera en la que la comunidad internacional actúa varía conforme a la situación, si se está *antes, durante o después* de una crisis humanitaria. Por lo general, la acción *anterior* tiene el fin de promover los valores occidentales en comunidades no-occidentales, priorizando la liberalización de los mercados; en una coyuntura de crisis humanitaria, y la correspondiente respuesta de la comunidad internacional en forma de intervención humanitaria, opera la lógica militar y de ayudas humanitarias, es decir, *durante* el conflicto, los intereses económicos que se promovieron, quedan suspendidos por la urgencia de cuidar las vidas civiles y de restaurar, en el menor tiempo posible, la paz y la seguridad internacional; y, por último, la acción posterior, es decir, *después* de la crisis humanitaria, procura restaurar el orden y la seguridad, por medio de administraciones transitorias para luego promover el desarrollo sostenible desde el BM. Todas las acciones son emprendidas desde, y hacia, una cosmovisión occidental.

La pregunta que queda en el aire es por qué se ha planteado una dualidad en el centro del debate internacional si es inexistente, y la posible respuesta es que esa dualidad que genera el debate, entre la acción o la inacción, significa el medio de legitimación de las intervenciones humanitarias. Si ya los medios de comunicación mostraron al mundo imágenes horribles del sufrimiento humano, y se sabe que la comunidad internacional cuenta con los medios legales y militares para frenar ese sufrimiento, la presión de la opinión pública mundial siempre será a favor de la acción, y así, toda intervención operará de forma libre, e incluso para promover fines diferentes a los meramente humanitarios.

Pero el asunto se complica aún más con nuevas dudas: ¿Por qué urge la legitimación de algo que tiene fines humanitarios? ¿No debería legitimarse *per se*? ¿Qué es lo que se esconde? Anne

¹⁸“En conclusión, centrados en el derecho internacional y en las instituciones internacionales que facilitan la reestructuración económica, se sugiere que la oposición entre intervención humanitaria colectiva y la inactividad es falsa. La comunidad internacional ya había intervenido, a gran escala en Yugoslavia y en Ruanda antes de que la crisis de seguridad estallara, a través de actividades llevadas a cabo por instituciones económicas internacionales y agencias para el desarrollo. La comunidad internacional puede ser localizada al interior, no por fuera de este espacio de violencia. Para la intervención, la inactividad no es una alternativa. La comunidad internacional está profundamente vinculada a la conformación de la estructura de la vida política, social, económica y cultural de muchos países, a través de actividades desarrolladas por instituciones económicas internacionales”.

Orford intenta responder, desde la teoría crítica de la legalidad, el feminismo, la teoría poscolonial, la teoría psicoanalítica y la geografía crítica por medio de sus dos tesis centrales:

1. No es cierto que la ausencia de la comunidad internacional sea la que ocasione las crisis humanitarias o las prolongue, es la presencia misma el problema. La estadía *previa* al conflicto, en forma de agencias de cooperación para el desarrollo o de préstamos del FMI, es la que sienta las bases de inequidad, al introducir reformas neoliberales en sociedades con instituciones débiles; la presencia *durante* una crisis significa la militarización del territorio, lo que implica la posibilidad de riesgos para la sociedad civil; y finalmente, la presencia *posterior* al conflicto, en forma de administraciones transitorias de la ONU, evita que las decisiones que determinarán el rumbo del país se tomen autónomamente, y estén encaminadas más bien hacia el desarrollo sostenible, la liberalización del mercado y la democratización de la sociedad, con miras a consolidar el neoliberalismo.
2. Carece de soporte empírico, que el interés de la comunidad internacional sea la defensa de los derechos humanos, es más acertado afirmar que su prioridad es la promoción de un modelo económico capitalista de libre comercio.

Las dos afirmaciones anteriores se circunscriben en la idea de que la comunidad internacional está conformada por Estados con fuerte poder económico y militar, y que la consolidación de las fuerzas militares estadounidenses como fuerza política global, luego de la guerra fría, representa el anhelo de Estados Unidos por afianzarse como potencia mundial.

Annie Orford le apuesta a la tesis del neocolonialismo económico. Pero yo no me atrevería a ir tan lejos de decir que las intervenciones *previas* a las crisis humanitarias son con el fin de generar dichas crisis y así poder intervenir con la fuerza militar, que *posteriormente* desembocarían en administraciones transitorias que posibilitasen el libre mercado, tan conveniente para Estados Unidos. Pero sí me parece evidente que la estabilidad mundial no puede depender de la defensa de los derechos humanos, y no porque carezcan de importancia, sino por el error en el que se incurre cuando se ponen en la cabeza de las prioridades de la comunidad internacional; porque se olvida que por encima de ellos está la institución del Estado, la única capaz de garantizar tales derechos cuando cuenta con la fortaleza necesaria, lograda sólo

mediante el monopolio de la fuerza, es decir, cuando el Estado es soberano en el sentido westfaliano del término.

Es por ello que, la paz internacional, o el equilibrio entre los Estados-para utilizar un término más modesto-, será posible, sólo mediante la promoción del fortalecimiento institucional de los Estados y, no mediante el posicionamiento del derecho internacional a expensas de la capacidad estatal.