
LAS OPERACIONES INTERNACIONALES DE ESTABILIDAD BAJO EL MARCO DEL PRINCIPIO DE SOBERANÍA DE LOS ESTADOS* ∞

FÉLIX BESIO ECHEVERRÍA**

RESUMEN

En un escenario de irreversible globalización, los conflictos terminan impactándonos de una forma u otra, ocurran donde ocurran. La soberanía westfaliana, antes idónea para resolver conflictos en ámbitos internacionales, hoy está en entredicho como tal y se piensa en cambios de enfoque, involucrando fuertemente las concepciones relacionadas con los derechos humanos. Las propias capacidades estatales, hoy deterioradas por las debilidades de las fronteras y los avances en las tecnologías, tendrán que hacer sus propias redefiniciones institucionales relacionadas con la soberanía y la legitimidad de las operaciones de estabilización en tanto intervenciones internacionales. Así, estas intervenciones tendrán que profundizarse, basadas en tres elementos básicos: la legitimidad que pueda brindar la multilateralidad en pos del combate a las causas y circunstancias que atentan contra la seguridad humana; el análisis de los Estados desde el punto de vista de sus propios valores e instituciones, como precondition a su participación en una misión; y el acuerdo sobre un sistema consensuado de evaluación de Estados fallidos o escenarios conflictivos, considerando especialmente el sufrimiento humano y la violación de los derechos humanos.

Palabras clave: Operaciones de Paz – Soberanía – Globalización – Estados Fallidos.

* El presente trabajo está basado en la investigación llevada adelante por el autor, como trabajo final del Curso de Operaciones Internacionales de Estabilidad, realizado en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Washington D.C. <http://www.ndu.edu/chds/CHDSHome/>

** Licenciado en Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política – Universidad de la República de Uruguay. Uruguay. Actualmente se desempeña en la Escuela de Comando y Estado Mayor Aéreo, Fuerza Aérea Uruguaya y en el Centro de Altos Estudios Nacionales. Uruguay. fabe@adinet.com.uy

∞ Fecha de Recepción: 051107

Fecha de Aceptación: 090408

ABSTRACT

INTERNATIONAL OPERATIONS OF STABILITY UNDER THE FRAMEWORK OF SOVEREIGNTY OF THE STATES

In an irreversible globalize world, the conflicts impact on us in some way or another. The Westphalian sovereignty, once useful to solve international conflicts, is currently being questioned regarding its focus and how it should change in order to involve the human rights concepts. The states capacities themselves currently deteriorated by border weakness and technologic advance will have to devise their own redefinitions concerning sovereignty and legitimacy of stabilization operations involving international interventions. Thus, these interventions will have to be deepened based on three basic elements: the multilateral legitimacy facing the fight against the causes and circumstances that threaten human security; the states analysis of their own values and institutions as a precondition for their participation in the operation; and the agreement on a consensual system of evaluation to assess failed states or conflictive scenarios, involving human suffering and the human rights violation.

Key words: *Peace Operations – Sovereignty – Globalization – Failed States.*

INTRODUCCIÓN

La bipolaridad ha caído y con ella se instala definitivamente una globalización que ha cambiado dramáticamente la configuración del mundo. En los albores del siglo XXI los Estados nacionales, otrora actores de privilegio en las relaciones internacionales, se ven enfrentados con otros actores, legales o ilegales, a veces sin interlocutores válidos, los que son tan o más poderosos que los Estados mismos. Así, éstos ven debilitarse sus capacidades de acción política, en un escenario donde los peligros globales se van mezclando con los problemas locales de pobreza y exclusión, cuestionando a la seguridad nacional e internacional.

En ese escenario global, sea por acción u omisión, existe un grado de responsabilidad de la comunidad internacional dada la transnacionalidad de los actores involucrados, el eventual sufrimiento de vastos sectores de seres humanos y la desestabilización en general. En tal sentido y pasada la Guerra Fría, las intervenciones internacionales en escenarios de conflictos terminaron correlacionándose con liderazgos y coyunturas vinculadas especialmente con situaciones de política

doméstica. Incluso, en ese accionar de la comunidad internacional se llegaron a configurar situaciones de crisis humanitarias que no se atendieron eficientemente a pesar de la extrema gravedad y el sufrimiento humano.

Pero la dinámica internacional ha venido generando un nuevo escenario, desarmando y reconstruyendo viejos alineamientos políticos, promoviendo nuevas realidades regionales y nuevas afinidades. Hoy se entiende que las operaciones internacionales de estabilidad involucran aspectos económicos, sociales, militares y humanitarios y, en última instancia, se articulan con el concepto tradicional de soberanía de los Estados. Por ello es que nos preguntamos cómo se articulan las operaciones internacionales de intervención con el principio de soberanía de los Estados.

Así, este trabajo pretende analizar el accionar de la comunidad internacional y sus intervenciones, en articulación con la soberanía de los Estados, todo ello en un escenario de globalización. Es que en este marco global entendemos que los conflictos –tanto latentes como manifiestos– impactan de una manera u otra en la seguridad regional y en la seguridad internacional. No obstante, el intervenir no es un camino exento de dificultades, incluso más allá de las que conlleva la propia implementación de las intervenciones, en función de la tensión existente entre soberanía e intervención.

En tal sentido, partimos de la idea de que sobre esa tensión existen muchos puntos de vista remarcables. Así, Deng, Kimaro, Lyons, Rotchild, y Zartman (1996), junto con otros autores, hacen notar la responsabilidad que conlleva la soberanía en términos de brindar bienestar a los ciudadanos. Esa responsabilidad, concluyen, tiene dos facetas: una frente a sus ciudadanos y otra frente a la comunidad internacional (Cap. 1). En “The Responsibility to Protect: Report” (2001) también se nos menciona la dualidad de tal responsabilidad, hablándonos de responsabilidad “residual” de la comunidad internacional frente a crisis humanitarias, y reconociendo que una intervención no deja de ser una suspensión “de facto” de la soberanía bajo el criterio de que paz y estabilidad no pueden ser gestionadas si no se tiene autoridad sobre el territorio.¹ También en sentido de responsabilidad de la comunidad internacional, Lyon y Mastanduno (1995) nos hablan de la generación de la “interdependencia moral,” que se relaciona con el sentimiento que un Estado tiene con respecto a las prácticas de otro sobre su población (pp. 252-265). Es que la soberanía westfaliana se puede catalogar como un instrumento inicialmente vinculado con en ejercicio de la autoridad real sobre los príncipes feudales, lo que

1 *The Responsibility to Protect: Report* (2001), “The Policy Challenge” (pp. 1-9).

terminó diseñando al Estado moderno y territorial. Pero hoy existe una configuración diferente en función del deterioro de las capacidades de los Estados, la transformación del sistema internacional en función de la globalización y las presiones subnacionales (p. 5).

Entonces, en este trabajo primeramente ubicaremos el escenario que resulta de la globalización, con sus atributos y consecuencias relacionados con los Estados y sus instituciones conectadas con el ejercicio efectivo de la soberanía. En tal sentido, se parte de una idea del marco global de interacción que nos brinda Ulrich Beck (2003), quien plantea que la globalización es irreversible, inexcluyente y se apoya en la conceptualización de la incertidumbre imperante, relacionada con el riesgo y la inseguridad globales. Así, se resaltan los impactos e interrelaciones, tanto entre Estados, entre Estados y organizaciones multilaterales y de la sociedad civil e, inclusive, entre Estados, organizaciones multilaterales y organizaciones delictivas transnacionales (p. 42). Bajo esta globalización desordenada, el poder de conducción de los Estados se va desfigurando más allá de lo nacional, perdiendo preponderancia y deteriorándose su rol político clásico. Desde esta idea, pensar los problemas del mundo desde una concepción de soberanía tradicional clásica, es perder capacidad de acción política porque los conflictos configuran nuevos retos para la política y las instituciones en general, más allá de fronteras. Entonces, partiendo de la base de que un Estado desestabilizado y desinstitucionalizado termina impactando la seguridad, primero regional y luego global, aquí nos estamos enfocando en la multilateralidad como la base desde la cual poder construir una institucionalidad en pos de mejorar la seguridad internacional, dado que la importancia de la cooperación entre los Estados es fundamental, en una conceptualización de soberanía de responsabilidad compartida.

Luego, en ese escenario globalizado, nos introduciremos en el debate sobre soberanía y la legitimidad de las operaciones internacionales en tanto intervenciones de la comunidad internacional frente a crisis humanitarias previsibles o en progreso. Este tópico trata sobre una discusión pendiente que vincula el interés nacional de cada Estado y el interés común internacional, en relación con el derecho al desarrollo y a la seguridad que tiene la humanidad. En tal sentido, soberanía como responsabilidad se vinculará con el bienestar de los ciudadanos dentro de un Estado, con la correspondiente garantía gubernamental, frente a sus ciudadanos y frente a la propia comunidad internacional. Veremos así que las operaciones de intervención desafían el concepto de soberanía de los Estados y se vinculan con la necesidad de implementación en función de la amenaza, latente o manifiesta, de que ocurran pérdidas humanas a gran escala, así como también situaciones de migraciones y violaciones a los derechos humanos, todo

lo cual pone sobre la mesa visiones en pro y en contra de este tipo de intervención.

Seguidamente y en vinculación con la soberanía en el marco de la globalización, veremos las diferentes categorizaciones y puntos de vista sobre los Estados débiles y fallidos. En tal sentido, analizaremos puntos de vista teóricos, así como también las modalidades analíticas que se han ido generando a los efectos de categorizar los Estados fallidos, con las dimensiones e indicadores que los estarían determinando como tales. La categorización de los Estado en función de su fortaleza institucional y de los resultados brindados a sus propios ciudadanos, configura uno de los elementos más importante a ser tenidos en cuenta.

Finalmente, concluiremos interrelacionando las diferentes partes de la investigación, en pos de una clarificación sobre intervenciones internacionales y su legitimidad, en articulación con el principio de la soberanía de los Estados.

Probablemente no sea una renuncia sin condiciones a parte de la soberanía de los Estados. No obstante, si bien con esta investigación no nos proponemos establecer la necesidad de la generación de una “Nueva Westfalia” fundacional, consideramos que sí es necesario pensar en nuevas instituciones para enfrentar nuevos desafíos, evitando así que las viejas instituciones se transformen en aquellas “instituciones concha” que nos define Anthony Guiddens (Guiddens, 2000:31).

GLOBALIZACIÓN Y ESTADO NACIÓN

Hasta el siglo XX las relaciones humanas estaban basadas en certidumbres, bajo las cuales la vida transcurría en forma planificada y segura dentro de ciertos marcos institucionales. La certidumbre y la fuerza de la razón eran centrales en el universo cartesiano. En tal sentido podemos recordar a Sigmund Freud (Einstein y Freud, 2001) nos dice: *“La situación ideal sería la de una comunidad de personas que hubieran sometido su vida pulsional a la dictadura de la razón”* (p. 90). Pero en una dinámica propia, los avances en las ciencias y las tecnologías, especialmente en aquellas aplicadas a las comunicaciones, han configurado un sistema mundial,² peculiar, diferente a aquel a que estábamos acostumbrados, con un alto grado de incertidumbre, complejidad y riesgo.

2 Cuando mencionamos “sistema mundial”, nos referimos a todas aquellas redes y conjuntos de interrelaciones personales y/o institucionales, tanto sean éstas formales o informales, entre todos los diferentes tipos de actores.

- **Globalización y el debilitamiento del Estado Nación**

En relación con la globalización, Ulrich Beck (1998a) nos dice que significa “... los procesos en virtud de los cuales los estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios” (p. 29). Entonces, globalización se relaciona con el debilitamiento y, en ciertas circunstancias, la caída de barreras para todo lo que se relaciona con la vida diaria, la pérdida del control sobre la economía, la información, los riesgos ecológicos y los conflictos en general, mostrando la desfiguración del concepto de distancia. Vinculado con ello, Wallerstein, citado por Beck (1998a), cuando dice: “*Transnacional significa el surgimiento de formas de vida y acción cuya lógica interna se explica a partir de la capacidad inventiva con la que los hombres crean y mantienen mundos de vida social y relaciones de intercambio ‘sin mediar distancias’. (...) que se infiltran, lo que repugna al control estatal-nacional y a su exigencia de orden*” (p. 57).

Esta globalización, como interrelación global, se refiere a una reorganización en las relaciones sociales, lo que nos muestra, por un lado, una eventual erosión en la acción política del Estado Nacional –lo cual se profundizará más adelante– y por otro lado también nos muestra el accionar de múltiples organizaciones transnacionales, actores, grupos e individuos, más allá de los sistemas políticos. En este sentido podemos mencionar la eventual falta de un árbitro internacional que sirva para evitar los conflictos que involucran a los Estados y otras entidades, en la lucha por el poder y el cumplimiento de sus propios intereses estratégicos. Por ello es interesante aquí recordar la posición de Albert Einstein y Sigmund Freud (2001) quienes refiriéndose a la coyuntura internacional de 1932 dicen: “(...) estamos lejos de poseer una organización supraestatal que se halle en condiciones de dictar sentencias de indiscutible autoridad y de obtener por medio de la fuerza la obediencia absoluta para su ejecución” (...). “Sólo será posible impedir con seguridad las guerras si los seres humanos se ponen de acuerdo para establecer un poder central, al cual se conferiría la solución de todos los conflictos de intereses. Se unen aquí, sin duda, dos condiciones: la de que sea creada semejante instancias superior, y la de que se le confiera un poder suficiente” (pp. 65-80).

Así, la globalización, en este marco, trata de actividades básicamente políticas y económicas transfronterizas, vinculadas con los avances tecnológicos y su impacto en la economía, el comercio, la información en general, etc.

Desde este punto de vista y siguiendo la idea general de Beck (1998a) cuando menciona “...la irreversibilidad de la globalización” (p. 29), consideramos que

sus dimensiones se vinculan con la generación de redes de actores multinacionales de toda índole y de organizaciones de la sociedad civil. Su irreversibilidad quedaría determinada por las relaciones de poder organizadas de manera no nacional-estatal, a la que se le agregan las actuaciones por encima y más allá de las fronteras. Pero, paralelamente a todo esto, la pobreza global, los daños ecológicos y la generación de conflictos van pautando un escenario en complejo frente a lo que los actores nacionales estatales deberán debatir los diferentes temas con otros actores multilaterales y transnacionales.

En la actualidad los Estados Nacionales se encuentran en una permanente interrelación con otros actores nacionales, multilaterales y transnacionales en virtud de lo cual su poder de conducción se va desfigurando frente a la multiplicidad de espacios y vínculos más allá de lo nacional. El Estado, "atado" a un territorio y estructurado como unidad de asociación política y de organización, va perdiendo preponderancia frente a una globalización de funcionamiento desorganizado y contingente deteriorando su rol clásico. Desde la pobreza, hasta el terrorismo, pasando por los problemas ecológicos, configuran nuevos retos para la política, la ciencia y las instituciones en general. En definitiva y como dice Ulrich Beck (1998a) *"En el tema de la globalización, se juegan la piel la política y los propios Estados"* (p. 17) al no existir un Estado en tanto "contenedor" (p. 47) que, en el pasado, era considerado como precondition para las relaciones internacionales. Hoy, desde la información propiamente dicha hasta los tóxicos, interconectan los diferentes Estados, los que se van desnacionalizando y erosionando en sus capacidades de ejercicio de políticas estatales. Como dice Beck (2000) *"pensar [los problemas globales] en clave de Estado nacional hace perder toda capacidad de acción política"* (p. 104), y continúa este mismo autor diciendo: *"de modo parecido a como la paz de Westfalia puso fin a las guerras civiles confesionales del siglo XVI, separando Estado y religión, la tesis es que podría responderse a las guerras mundiales nacionales del siglo XX y XXI separando Estado y nación"* (2003, p. 56).

En este escenario incierto, se hace necesario concebir instituciones configuradas de otro modo, tendientes a la idoneidad y credibilidad de las respuestas a las demandas y que no sean meras instituciones vacías de contenido en términos de eficiencia.³ Así, frente al debilitamiento del Estado, los mismos deberían pensar en modificar sus estructuras para tender al logro de articulaciones institucionales más

3 Ampliando la idea, Anthony Guiddens (2000) define el concepto de "instituciones concha", a aquellas instituciones "... que se han vuelto inadecuadas para las tareas que están llamadas a cumplir". (p. 31). También en ese sentido Ulrich Beck, (2000) nos menciona: "el inmovilismo de las instituciones está en contradicción con una sociedad cuya vida cambia" (p. 24).

eficientes y funcionales con la realidad palpable del hoy y con las correspondientes demandas.

Es que, siguiendo a Beck (1998a), partiendo de un modelo estatal en el que las eventuales organizaciones multilaterales y de la sociedad civil tenían meros roles de asesoramiento, tal vez deba ir pensándose en modelos diferentes en los que el peso de ese tipo de organizaciones se va potenciando cada vez más. Ello que no deja de ser una suerte de cesión de soberanía y poder, a favor de organizaciones multilaterales (pp. 135-138). En tal sentido David Held, citado por Ulrich Beck (1998a), nos dice: *“El espacio posible de la democracia cosmopolita surge de diferentes redes un equilibrio de poder pluridimensional entre las naciones, las organizaciones y los hombres, donde los grupos organizados se manifiestan autónomamente en relación con determinados derechos y deberes, y visualizando los Estados nacionales cediendo parte de poder y soberanía a instituciones y organizaciones transnacionales”* (p. 136). Pero esta situación no tiene que traer aparejada necesariamente una disminución de la soberanía nacional. La soberanía nacional y la articulación de un Estado en organizaciones multilaterales no son dimensiones excluyentes entre sí. Una disminución en la autonomía nacional frente a la articulación multilateral e internacional de un Estado puede aumentar los niveles de seguridad y bienestar, en un marco de interdependencia y cooperación. Todo ello puede ser considerado como un aumento de soberanía compartida que se potencia (Rojas Aravena, 1999, pp. 16-17). En ese mismo sentido, Carlos Gutiérrez (2001) nos dice: *“Las diversas tendencias a la globalización del tráfico, de los contactos y de las comunicaciones, de la producción económica y de su financiación, de las transferencias en tecnología y armamento, del comercio de drogas y de la criminalidad, y sobre todo de los peligros tanto estratégicos como ecológicos, nos confrontan con problemas que ya no pueden solucionarse dentro del marco del estado nacional. El vaciamiento de la soberanía del Estado Nacional seguirá ahondándose y, por tanto, resulta imprescindible proseguir con la ampliación de las facultades de su acción política a nivel supranacional”* (p. 12). También Albert Einstein dice que *“el camino a la seguridad internacional pasa por la renuncia sin condiciones de los Estados a una parte de su libertad de acción o, mejor dicho, de su soberanía, y parece dudable que no existe otro camino para alcanzar esta seguridad”* (Einstein y Freud, 2001, p. 66).

- **Los conflictos en el escenario global**

Podemos coincidir en que la globalización tiene sus costos y sus beneficios. Desde un punto de vista empírico, los beneficios están siendo sólo para algunos, mientras que los costos son para todos, en una suerte de socialización de

costos y capitalización de beneficios. Es que la articulación de cada Estado a ese escenario global es diferente por tratarse de historias nacionales diferentes.⁴

En los actuales escenarios conflictivos los peligros globales se mezclan con los problemas locales de pobreza y exclusión, cuestionando a la seguridad en sí misma. En el mismo sentido, los riesgos provocados por los propios seres humanos en su perspectiva de progreso y evolución son percibidos como amenazas por diferentes actores individuales y colectivos, los que luchan contra ellos desde una perspectiva ecológica. Muchas veces y frente a esta multiplicidad de actores, no se puede tener claro quién es el responsable o quién es la cabeza que estructura y articula las diferentes situaciones de ese escenario internacional. El desplazamiento de poder desde los Estados hacia actores que están fuera del control político y que muchas veces ni siquiera muestran un interlocutor válido, si es que lo poseen, es un atributo del mundo globalizado.⁵

No obstante todo ello, debemos decir que los conflictos entre Estados no son improbables ni impensables, ya que los Estados y la competencia entre ellos siguen siendo los principales protagonistas de las relaciones internacionales. Pero los procesos sociales y políticos, las nuevas amenazas y el accionar delictivo de ciertos actores, también puede constituir un elemento que origine conflictos en las sociedades, sea dentro de los Estados y/o más allá de ellos. Nada más evidente como los ataques terroristas en EE.UU., Madrid y Londres, para mostrar al mundo que no existe nación invulnerable ni totalmente segura.

Pero, desde el punto de vista de este trabajo, pensamos que los futuros conflictos se relacionarán especialmente con el accionar de los propios gobiernos, su legitimidad frente a la ciudadanía y las actitudes que ésta toma frente a los problemas que los involucra cotidianamente. Es que en las últimas décadas se puede percibir un eventual retraimiento del Estado de la vida cotidiana, sea por acción, omisión o por deslegitimación del accionar político ante la sociedad civil. En tal sentido cabe mencionar el avance del terrorismo, accionares ilícitos descontrolados, zonas territoriales dentro de los Estados en las que “no hay Estado”, el aumento de la desigualdad en la sociedad como consecuencia de una globalización que ha dejado mucha gente por el camino, etc.

4 The Challenges Project, Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century –Concluding Report 1997–2002. (2002), “The Changing Concept of Security” (p. 45).

5 En tal sentido es que Ulrich Beck (2003) define a las redes terroristas como: “[las] ‘ONGs de la violencia’, operan como ONGs, desterritorializadamente, descentralizadamente, es decir, por un lado localmente, por otro, transnacionalmente” (pp. 28 y 29). Asimismo se pregunta: “¿no será precisamente la falta de Estado, la inexistencia de estructuras estatales que funcionen, el humus de las actividades terroristas?” (p. 31).

A este respecto Juan Battaleme (2002) nos habla de las grandes pérdidas de los Estados en las últimas décadas, mencionándonos la merma de su capacidad de controlar el espacio político y la carencia de capacidad para generar autoridad interna e internacional, definiendo entonces a los Estados fallidos y desinstitucionalizados como la nueva amenaza a la seguridad, manifestándonos que: *“Una nación con debilidades institucionales importantes, va a ver estas debilidades reforzadas por la acción de la globalización que opera desnudando las falencias de los mismos en su ejercicio del control y autoridad (tanto doméstica como internacional), y por la erosión que actores nocivos le hacen”* (s.p.). Es que, como nos dice Beck (2003) *“Sin Estado y sin servicios públicos, no hay seguridad, sin impuestos, no hay Estado. Sin impuestos, no hay educación ni sanidad asequible ni seguridad social, sin impuestos no hay democracia, sin opinión pública, sin democracia y sin sociedad civil, no hay legitimidad, y sin legitimidad, otra vez, no hay seguridad”* (p. 42).

Por tanto, la generación de los conflictos estarían relacionados con intereses de Estado, así como también con identidades nacionales, fanatismo, violaciones a los derechos humanos e intereses económicos o de diferente tipo, tanto sean movimientos delictivos nacionales o transnacionales, o cuando estemos hablando de la propia sociedad civil organizada. Y, siguiendo a Beck (2003), en estos escenarios y frente a este tipo de amenazas interrelacionadas, la victoria estrictamente militar es muy difícil de ser lograda ya que como nos dice claramente *“hoy experimentamos en el ámbito militar lo ya ocurrido en el cultural, es decir la muerte de las distancias, o sea, el fin del monopolio estatal de la violencia en una civilización en la que todo puede convertirse en un cohete en manos de fanáticos resueltos”* (p. 28).

En definitiva, entonces, los conflictos están hoy más referidos a la estabilidad democrática de las propias instituciones nacionales de cada uno de los Estados, a la eventualidad del accionar de grupos terroristas o guerrilleros, a las necesidades insatisfechas de las comunidades, e incluso y vinculado con lo anterior, al accionar de organizaciones de la sociedad civil que puedan presionar a los gobiernos en relación con la generación de políticas, así como también a las presiones de grupos económicos con sus propios intereses.

LA TENSIÓN ENTRE SOBERANÍA E INTERVENCIÓN

- **Conceptualizando la soberanía**

Desde Westfalia hasta nuestros días mucha agua ha corrido debajo del puente. Pero no sólo se trata meramente de que haya pasado el tiempo sino que

aquí el tiempo también ha hecho su trabajo y los cambios hoy ya son innegables.

Como decíamos anteriormente, si el mundo ha cambiado, sería necesario redefinir instituciones e instrumentos que se adecuen mejor a la realidad de hoy y, desde nuestra perspectiva, pensamos que el concepto de soberanía es uno de ellos.

En el marco de Westfalia el sistema internacional procura actuar sobre los espacios institucionales en pos de una resolución pacífica de controversias. La soberanía westfaliana, en tanto instrumento vinculado con el ejercicio de la autoridad sobre un territorio, terminó diseñando al Estado moderno. Se trataba del mantenimiento de la capacidad de imponer orden en el cumplimiento de directivas políticas dentro de un territorio y sobre su población, libre de toda interferencia externa. Era –y de hecho aún lo es– el recurso más importante de los Estados en un mundo donde reina la asimetría de poder y los peligros que implican la defensa de estilos de vida y recursos naturales. Bajo ese criterio, cualquier asistencia debería hacerse con el consentimiento del Estado que tiene soberanía en ese territorio. (Bellamy Williams y Griffin, 2004, p. 11; Lyon y Mastanduno, 1995, pp. 1-5).

Coincidimos que tal ha sido el espíritu de la resolución 46/182 de la Asamblea General de la ONU cuando nos dice que “... *la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados deben ser respetadas* ...” y que, partiéndose que cualquier Estado tiene el control efectivo de su territorio, cualquier asistencia humanitaria debe contar, en principio, con el consentimiento y petición previa del país afectado. No obstante debemos compartir que la expresión “*en principio*” contenida en la resolución podría estar subordinando, en cierta forma, la soberanía a la tragedia humanitaria.⁶

Entonces, y en un marco de desafíos globales, hoy existen posiciones diferentes respecto al alcance de la soberanía. De hecho, dispares análisis en relaciones internacionales y diplomacia en relación con las intervenciones, llegan a enfrentar la soberanía con los derechos humanos como si fuesen excluyentes, determinándose a aquella como la barrera para la consecución de los derechos humanos.⁷

Sobre este tema, el propio Boutros Boutros-Ghali reconocía que la soberanía e integridad de los Estados “*es crucial para el progreso internacional*”.

6 The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background. (2001). (p. 19).

7 The Responsibility to Protect: Report. “Rights and Responsibilities” (2001. pp. 129-153).

No obstante, mencionaba que *“el tiempo de la absoluta y exclusiva soberanía (...) ha pasado”*, enfatizando que es necesario *“encontrar un balance entre la necesidad de un buen gobierno interno y los requerimientos de un mundo más interdependiente”*. Asimismo, definía las operaciones de paz como *“un despliegue de la presencia de ONU en el campo, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes involucradas”*. El problema surge con la expresión *‘hasta ahora’* o eventualmente *‘hasta aquí’* (*hitherto* en inglés), lo que resultó controversial (Bellamy Williams y Griffin, 2004, p. 12; Lyon y Mastanduno, 1995, p. 2). En definitiva y desde esta perspectiva se puede vislumbrar aquí que la soberanía estatal no estaría implicando necesariamente un poder ilimitado e irrestricto sobre la población de un Estado.

Es que el bienestar de los ciudadanos es responsabilidad soberana de los gobiernos de los Estados. En tal sentido, se deben proteger sus derechos, brindando aquellos bienes básicos que hacen a la vida, la dignidad y los derechos humanos en general, es decir, enfrentar los problemas de salud, hambre, crimen, conflictos tanto políticos como sociales y riesgos como consecuencia de deterioro ambiental.⁸ Estos elementos están fuertemente relacionados con las nuevas aproximaciones a la seguridad, en tanto seguridad humana, centrada en la naturaleza humana de la gente. En tal sentido, Francisco Rojas Aravena (2007) nos dice que *“La seguridad humana presupone el derecho a tener derechos ... es complementaria a la seguridad estatal”* y cita allí la definición de la Comisión de Seguridad Humana, diciendo que: *“consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y amenazas críticas y omnipresentes. Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano”* (p. 52). Hoy por hoy la seguridad humana, en tanto marco conceptual, determina un importante elemento a ser considerado en las relaciones internacionales.

Pero puede ocurrir que frente a las necesidades de protección de los derechos humanos de una población, tal vez no exista voluntad o capacidad por parte del gobierno soberano, en tanto el mismo es el que ha perpetrado la situación de calamidad en la que sus ciudadanos se encuentran, o no puede cumplir con sus cometidos básicos, en los hechos. Frente a esa situación podemos compartir la idea de que existe una suerte de responsabilidad *“residual”*

8 The Challenges Project, *Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century – Concluding Report 1997-2002*. (2002), *“The Changing Concept of Security”* (p. 41).

a través de la cual la comunidad internacional debe responsablemente actuar moral e interrelacionadamente, donde no cabría la posibilidad de no responder frente a una pérdida de vidas y sufrimiento humano. Podemos decir, entonces, que existe la responsabilidad de los gobiernos implicados en tal sentido, pero debe manejarse como una responsabilidad dual ya que una faceta nos muestra la responsabilidad frente a sus ciudadanos, mientras que la otra nos da a conocer el compromiso frente a la comunidad internacional. Pero esa dualidad, vista desde el sistema internacional, se vincula con el respeto de la soberanía de los Estados, por un lado, y el respeto de la dignidad y los derechos humanos básicos de la población dentro de los Estados, por otro (Deng, *et al* 1996, Cap 1; Lyon y Mastanduno, 1995, p. 252). La contrapartida de esa responsabilidad de los Estados frente a la comunidad internacional se transforma en responsabilidad de proteger e incluso de reconstruir cuando la comunidad internacional pretende intervenir a través de medidas en todos los ámbitos, tanto políticos, económicos, judiciales o militares, frente al sufrimiento humano y sólo cuando se han agotado todas las vías de prevención. La reconstrucción, en sí misma, no deja de ser de ser considerado aquí como una medida preventiva de futuros conflictos o desestabilizaciones.⁹

En definitiva, podemos decir que existen dificultades para articular el concepto tradicional de soberanía –el que apunta más hacia la guerra entre Estados– con las actuales situaciones de violencia intraestatal y tragedias humanitarias.

Pero, compartiendo la idea del ex Secretario General de ONU, Kofi Annan, el espíritu de la Carta de ONU sigue siendo la aspiración de los pueblos del mundo de vivir en paz, con dignidad y desarrollarse. Por tanto, seguramente que las intervenciones seguirán desafiando al sistema internacional, el que irá definiendo sus conceptos. Pero lo cierto es que *“A global era requires global engagement. Indeed, in a growing number of challenges facing humanity, the collective interest is the national interest”* (Frye, 2000, Appendix C, pp. 86-92).

- **Las intervenciones y su articulación multilateral**

La motivación de las intervenciones, en tanto cruce físico de fronteras de un Estado en nombre de la comunidad internacional y con un propósito definido, se relaciona con preocupaciones sobre violaciones a valores y principios, mane-

9 The Responsibility to Protect: Report (2001). “The Policy Challenge”. (pp. 1-9) “The Responsibility to React” (pp. 29-35) “The Responsibility to Rebuild” (pp. 39-45); The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background. (2001) “Rights and Responsibilities” (pp. 129-153).

jándose como relevantes las pérdidas de vidas humanas y limpiezas étnicas, lo que impacta también a la seguridad regional e internacional. Asimismo tienen como propósito la transformación de sociedades inestables y violentas en sociedades liberales y demócratas. (Lyon y Mastanduno, 1995, pp. 12-14; Bellamy Williams y Griffin, 2004, p. 165; Weiss, 2004, p. 138). Y con ello lo que se busca es el propio desarrollo o, como dice el Informe Brahimi en su parte II, apartado C refiriéndose al “Informe del Milenio”: *“... cada una de las medidas adoptadas para reducir la pobreza y lograr un crecimiento económico de base amplia es un paso adelante en pos de la prevención de conflictos. ... la pobreza corre pareja con profundas defencencias étnicas o religiosas”*.

En relación con este tipo de intervenciones internacionales, tenemos que aceptar que las mismas suspenden en cierta forma la soberanía de un Estado. Y es en tal sentido que nos hablan Rabimov (2005, s.p.) y Rotberg (2003, p. 3) al mencionar que no es posible accionar en procura de estabilidad y/o restauración si no existe autoridad sobre el territorio, así como tampoco es posible solucionar el conflicto en un Estado débil e inestable, sin un nivel mínimo de seguridad.

De hecho, si bien el mantenimiento del principio de no intervención está vigente en función de la soberanía de los Estados, hoy el imperativo humanitario está pesando cada vez más, especialmente cuando se entiende que existe responsabilidad de la comunidad internacional. Y es responsabilidad si se interviene frente a calamidades humanitarias como también es responsabilidad si no se interviene.

En términos generales, se han manejado ciertos criterios para llevar adelante intervenciones internacionales humanitarias. Estos son: que sea determinada por una autoridad correcta; que exista una causa justa relacionada con propósitos humanitarios; que la intención también sea correcta, teniendo presente que siempre existen intereses más allá de los humanitarios; que sea el último recurso porque todos los caminos diplomáticos y de prevención ya fueron agotados; que los medios a ser aplicados sean proporcionales con el objetivo a ser logrado; y que exista una razonable perspectiva de éxito con el mandato asignado. En relación con el concepto de “guerra justa” de Tomás de Aquino, mencionado en “The Responsibility to Protect: Rights and Responsibilities” (2001) se reconocen allí tres elementos: la autoridad legal basada en el principio de soberanía (podemos decir que existe una transformación de este principio en la Carta de ONU al prohibirse el uso de la fuerza y al instituir como árbitro al Consejo de Seguridad); causa justa, comúnmente relacionado con la defensa propia e intenciones correctas, relacionado con los motivos que subyacen el uso de la fuerza (s. p.).

Pero, como nos dice McChrystal, citado por Frye (2000, p. 62), el uso del poder, por sí mismo, es amoral, imprudente y “puede llegar a causar tanto mal como bien”. Allí McChrystal evalúa las intervenciones bajo 5 criterios: legitimidad, cuando la intervención es aceptada a los ojos de la comunidad internacional; legalidad, ya que sin base legal las intervenciones son meras invasiones; moralidad, que debe ser genuina y humanitaria; credibilidad, porque hay que cumplir lo que se pregona; y capacidad, dada la gran cantidad de recursos que demandan las intervenciones (pp. 54-71). Esto viene al caso porque las intervenciones internacionales han provocado y provocan sentimientos encontrados ya que, en algunas situaciones, se puede llegar a percibir las intervenciones como excusas para el logro de otros intereses ajenos a la solución de crisis humanitarias. En otros casos, puede que el dinero gastado tratando de exportar modelos exitosos hacia regiones conflictivas termine siendo desperdiciado por inexistencia tanto de liderazgos como de planificación hacia un desarrollo sustentable.

Pero en definitiva, ¿cuándo una intervención puede ser legítima? Tal vez eso no esté determinado por un solo elemento. No obstante, primeramente podemos mencionar que un Estado no podría ser intervenido, aunque sea en nombre de la protección de derechos humanos, si la intervención es por parte de un Estado o grupo de Estados que, por sí y ante sí, llevan adelante tal operación. Aunque como dicen Hans Binnendijk y Stuart E. Jonson (2004), la multilateralidad, si bien contribuye a legitimar “... no garantiza el éxito” (p. xvii), la multilateralidad sí es la clave ya que la misma es más “legitimable” que la unilateralidad (Lyon y Mastanduno, 1995, p. 12).

Al respecto de multilateralismo, John G. Ruggie (1993) nos dice que se trata del accionar coordinado y genérico entre tres o más Estados. Ese accionar es ajustado a ciertos principios y criterios, en función de instrumento multilateral de que se trate ya que “multilateral”, en tanto adjetivo, califica a una “institución” (pp. 3-47). Entonces, es la institución la que ha nacido y evolucionado en base a principios y valores aceptados por todos los participantes pertenecientes a la misma. Los principios y valores son los cimientos, la multilateralidad está brindada por los participantes y el accionar es el resultado del liderazgo institucional en función a los principios que los unen. En este esquema es que las operaciones internacionales se pueden inscribir.

Es decir que para nosotros el primer elemento que caracteriza la legitimidad de una intervención es que su definición deberá provenir de organismos multilaterales manifestando su interés en intervenir.

Pero desde nuestra perspectiva también pensamos que la legitimidad deberá provenir del análisis que haga cada Estado participante de la operación internacional de intervención en sí misma y para cada caso concreto. Es ahí donde pensamos que también se manifiesta una nueva aproximación de la soberanía estatal. La multilateralidad legitima internacionalmente y cada Estado tiene la posibilidad de legitimar institucionalmente y de acuerdo a su propio marco y esquema de valores.

Incluso en nuestra Latinoamérica hoy estamos viendo un accionar multilateral, tanto en organizaciones regionales como en Estados mismos, los que procuran involucrarse cada vez más en las crisis regionales. En tal sentido, la apuesta latinoamericana se vincula con el establecimiento y fortalecimiento de las instituciones democráticas en procura de la paz y la seguridad (Munck, 1994, s.p.).

En definitiva, una apreciación de situación tamizada de acuerdo a valores nacionales brinda legitimidad interna al Estado participante, a la vez que la multilateralidad entrega la legitimidad internacional cuando se implementan intervenciones. Pero la multilateralidad también va de la mano con el regionalismo. Es que, en virtud del conocimiento de los marcos de valores y modos de conducción y liderazgo, para la implementación de operaciones internacionales es importante tener especialmente en cuenta la participación de aquellos Estados de la región en la que el escenario conflictivo está ocurriendo. El involucramiento de Estados de la región en los eventuales conflictos, aunque siempre manteniendo un adecuado balance entre las razones del conflicto propiamente dicho y las propias agendas de los Estados participantes, configurará un accionar más eficaz en procura de objetivos compartidos por la comunidad internacional.

Pero, como dicen Lyon y Mastanduno (1995), existe una gran dificultad en determinar la legitimidad o no de la comunidad internacional como tal, en función de las diferencias entre los marcos de valores e intereses que existe entre países desarrollados y otras regiones del globo. (pp. 250-265). Tal vez la pregunta más importante que ellos se hacen sobre todo esto es *“quién determina que un Estado no está cumpliendo con sus obligaciones y (por tanto) se justifican intervenciones”* (p. 8). Y eso es parte de lo que iremos tratando más adelante.

ESTADOS DÉBILES Y FALLIDOS

Hemos hablado de intervenciones internacionales en aquellos casos en los que se percibe vasto sufrimiento y violaciones de derechos humanos. También

hemos mencionado la amenaza que los Estados débiles pueden terminar prefigurando en el sistema internacional.

En virtud de que mucho se ha escrito sobre Estados fallidos y/o débiles, cabría aquí establecer un cierto marco conceptual al respecto, lo que nos permitiría avanzar en el propósito de este trabajo.

- **Categorizando los Estados débiles y fallidos**

Primeramente partimos de un elemento que menciona Rotberg (2003) y que consideramos especialmente importante de ser resaltado. Nos referimos al hecho de que los Estados fallidos no son un accidente de la naturaleza ni otro tipo de hecho fortuito, sino que los Estados fallidos son “hechos por el hombre”. (pp. 25-27). Y esto se relaciona tanto con consecuencias no deseadas de la descolonización de posguerra –con lo que Christopher Clampham llama Estados débiles con inapropiadas formas de soberanía (Rotberg, 2003, p. 27)– como también se vincula con altos niveles de corrupción, necesidades básicas insatisfechas, falta de institucionalidad y violencia generalizada. En tal sentido, recordemos a Brian Atwood (s.f.) cuando nos dice: *“La pobreza y una desigual distribución de la riqueza no serían condiciones suficientes para la generación del conflicto, pero aumenta la percepción relativa de privación y eventualmente la violencia”* (s. p.).

Pero la debilidad de un Estado y sus impactos en los seres humanos, la economía y las instituciones, no quedan circunscritos a ese Estado en cuestión sino que en función del escenario global que ya hemos descrito en páginas anteriores, esa debilidad trasciende las fronteras estatales y cuestiona la seguridad regional e internacional.

Habría, entonces, que definir de qué se está hablando cuando decimos Estados fallidos. Así, Stephan Rabimov (2005), define Estados fallidos diciendo que *“Son países en los cuales el gobierno central no ejerce un control efectivo ni brinda servicios vitales en partes significantes de su propio territorio debido a conflictos, gobierno inefectivo o colapso estatal”* (s.p.). Por su parte, si tomamos a Robert Rotberg (2003), dice que los Estados son fallidos cuando se consumen en violencia interna y se deja de brindar los bienes políticos más esenciales a sus habitantes. Sus gobiernos pierden credibilidad y la propia naturaleza del Estado es cuestionada y sus habitantes la perciben como ilegítima. Pero esta caracterización genérica no se agota en los Estados fallidos, sino que también nos dice que Estados débiles son los que tienen gobiernos centrales con poder atenuado y amenazado. En el mismo sentido, son frágiles aquellos que aunque tengan un gobierno fuerte, tiene

partes de su territorio fuera de control. Y Rotberg va más allá y determina al Estado colapsado como un tipo de Estado fallido, donde existe un total vacío de poder y autoridad. Colapsado y fallido son diferentes estados de situación (pp. 1-14).

Pero la conceptualización de Estado fallido no es un terreno exento de complicaciones. En tal sentido, Noam Chomsky (2006) nos dice que términos como Estado fallido, pícaro (rogue state) o terrorista tienen una gran imprecisión conceptual, lo que conlleva a diferentes interpretaciones. Este autor menciona que esa imprecisión termina promoviendo intervenciones humanitarias con el objetivo de proteger poblaciones en una suerte de “ilegalidad legítima”. Así y frente a vacíos de poder, EE.UU. se termina viendo forzado a llenarlo en aras de su propia seguridad. Esto estaría configurando un escenario global donde existe un superpoder que preserva para sí la categoría de soberanía absoluta y westfaliana, mientras que deja de lado tal categorización de soberanía como fuera de moda y sin sentido, para otros países (pp. 107-110).

¿Debemos, entonces, dejar de lado una valoración de fortaleza institucional de Estados en clave de seguridad humana o debemos dejar que las crisis humanitarias se sigan sucediendo como algo natural en el balance de poder global? Tal vez una valoración compartida y elaborada bajo criterios diseñados articuladamente entre diferentes actores de la comunidad internacional, sea una posible salida.

- **Valoración de eventuales debilidades de los Estados**

Ajustándonos en cierto sentido a los conceptos mencionados precedentemente, analizaremos aquí diferentes perspectivas sobre eventuales valoraciones de los Estados, en relación con su eficacia e institucionalidad.

En tal sentido y como veníamos diciendo, puede ser complejo establecer métodos de evaluación y de apreciación estratégica en relación con los Estados y sus posibilidades de falla y deterioro de las condiciones de vida de su población, y los consecuentes impactos que ello conlleva en su región y en la seguridad internacional como un todo. Pero desde nuestra visión y coincidiendo con Robert Rotberg (2003, p. 30) cuando nos dice que, como en todas las cosas, la prevención es menos costosa que la solución de una situación de Estado fallido cuando éste ya se ha instalado, consideramos aquí importante que existan instancias a través de las cuales la comunidad internacional pueda tomar conocimiento –e incluso quedar advertida en tanto asunción de responsabilidad colectiva– de la potencialidad de conflicto que un escenario dado pueda estar configurando.

Así, y en relación con la valoración de los Estados y los conflictos desde un punto de vista institucional, el Informe Brahimi manifiesta la complejidad de los escenarios conflictivos, donde se mezclan elementos políticos, sociales y económicos, a la vez que resalta la especial dificultad que conllevan cuando se vinculan con elementos étnicos y religiosos. También se reconocen allí las dificultades vinculadas con los envíos de misiones de determinación de hechos, en relación con la percepción de violación a la soberanía que lógicamente tienen los Estados, en especial los más pequeños. El Informe Brahimi también apoya y recomienda continuar con la política de análisis estratégico de los diferentes escenarios conflictivos, especialmente a través de ya las “*misiones de determinación de los hechos*” a los efectos de concretar una efectiva acción preventiva que logre minimizar las pérdidas humanas.¹⁰

En relación con la definición de elementos vinculados a una evaluación de los Estados y su evolución, tradicionalmente miramos diferentes indicadores. La caída pronunciada del producto bruto interno así como también del ingreso y del estándar de vida, el aumento de la violencia, la decadencia de los niveles de salud y de educación, nos pueden mostrar una eventual alarma respecto a la fortaleza o debilidad de un Estado (Rotberg, 2002, p. 2; 2003, pp. 6 y 21).

Pero también existen evaluaciones sistemáticas en tal sentido. El Índice de Estados Fallidos,¹¹ cuya elaboración es liderada por Fund for Peace, nos muestra un profundo análisis de doce indicadores, tanto políticos como económico y sociales, a través de los cuales se categoriza a los Estados en su grado de debilidad y posibilidad de generación de escenarios conflictivos. Desde nuestra perspectiva, una evaluación preventiva, especialmente en las dos primeras etapas del conflicto, es decir lo que la metodología de elaboración del Índice de Estados Fallidos menciona como las *raíces de larga duración* y a las *causas inmediatas de los conflictos*,¹² podría servirnos como basamento para la articulación de intervenciones en busca de la paz, aún antes que escale el conflicto.

Por su parte y a nivel global también contamos con el Proyecto Esfera, el que se apoya en la Carta Humanitaria, brindando elementos que ayudan una

10 Informe Brahimi en su parte II, apartado A “Definiciones de los elementos de las operaciones de paz”, apartado C “Consecuencias para las medidas preventivas” y Anexo III, “Resumen de recomendaciones”. Recuperado el 24 de octubre de 2007 de http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/

11 Documento recuperado el 24 de octubre de 2007 de http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=366 también publicado en Foreign Policy. July-august 2007.

12 Documento recuperado el 24 de octubre de 2007 de <http://www.fundforpeace.org/web/images/stories/fsi/map1-l.png> También en tal sentido, el Informe Brahimi en su parte II, apartado A “Definiciones de los elementos de las operaciones de paz”, coincide con la importancia de la prevención de conflictos en sus causas, por vía diplomática y discreta.

evaluación que colabore con la toma de decisiones respecto a este muy delicado tema.¹³ En tal sentido, allí se resaltan los principios del accionar humanitario frente a calamidades, tanto naturales como perpetradas por el hombre, resaltándose los derechos a la vida y la dignidad y haciéndose notar que si las autoridades responsables de mitigar el sufrimiento humano no pueden o no quieren hacerlo, las mismas estarían obligadas a que lo hagan organizaciones de ayuda humanitaria.

El Índice de Estados Fallidos y el Proyecto Esfera, desde la óptica de este trabajo, podrían constituir marcos conceptuales irremplazables a los efectos de poder evaluar la fortaleza o debilidad de un Estado en relación con el desarrollo y el respeto de los derechos humanos. No obstante ello, aquí también consideramos que ambas perspectivas, desde sus indicadores, no profundizan en relación con el capital social propiamente dicho. Como tal y conceptualmente, con esto nos estamos refiriendo genéricamente a redes y lazos que se vinculan con la confianza y las lealtades, todo lo cual está atravesado por el eje cultura y de valores (Putnam, 2003, pp. 9-33). Asimismo, cabe mencionar aquí la definición de Francis Fukuyama, citada por Lara (2005) cuando dice que *“El capital social puede ser definido, simplemente como un conjunto de valores o normas informales compartidas entre los miembros de un grupo, que permite la cooperación entre los mismos”* (p. 81).

CONCLUSIONES

Hemos podido visualizar un escenario mundial en el que, en cierta forma y en el marco de una irreversible globalización, ya no es posible mantenerse al margen. Donde la economía, la información, los riesgos ecológicos y los conflictos en general, impactan en las fronteras en la cotidianeidad de las personas y en la articulación de políticas de los Estados. Donde el poder de conducción de los mismos y su centralidad, basada en la territorialidad, está siendo cuestionada y se va transformando en función de la pobreza, del accionar de organizaciones delictivas y del terrorismo, de los daños ecológicos, los fundamentalismos religiosos y étnicos, y sus consecuencias en la generación de conflictos. Todo ello erosiona y desnacionaliza las capacidades estatales en la articulación de políticas.

Así es que se van configurando nuevos retos y desafíos para la política, las ciencias y las instituciones, nuevos retos que no será posible enfrentar con viejas armas institucionales. En tal sentido, se está necesitando en forma imperiosa una nueva configuración institucional que brinde idoneidad, credibilidad y eficiencia a

13 Documento recuperado el 24 de octubre de 2007 de http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/1_que.htm

las instituciones, para que no terminen como meras instituciones formales, pero vacías en términos de eficiencia.

En definitiva, está siendo necesario el fortalecimiento de organizaciones multilaterales, incluso se tendrá que pasar por una readecuación conceptual de soberanía, en tanto responsabilidad compartida, siendo que la soberanía nacional y la articulación estatal en organizaciones multilaterales no tienen por qué ser consideradas como dimensiones excluyentes. Todo ello tendrá como consecuencia el fortalecimiento y articulación de los propios Estados en tanto participantes del sistema internacional y en el aumento de la seguridad internacional.

Es que en nuestros días los conflictos se relacionan especialmente con las debilidades institucionales de los Estados los que, por acción, omisión o deslegitimación, generan escenarios que terminan abonando la conflictividad ya que sin educación, salud, seguridad social ni impuestos, no hay democracia ni legitimidad ni, finalmente, tampoco habrá seguridad.

Así, podemos decir que la soberanía westfaliana cumplió el cometido para la que fue creada, es decir y muy genéricamente, para sentar las bases del ejercicio de la autoridad sobre un territorio y la resolución de controversias entre Estados. En ese marco, cualquier intervención o asistencia humanitaria debería contar con el consentimiento o petición del país afectado. Pero el debate sobre el concepto de soberanía, en los últimos tiempos y especialmente después de la Guerra Fría con el aumento de las intervenciones humanitarias frente a diferentes crisis, se ha mantenido y potenciado.

En tal sentido, mencionamos que existen opiniones en las que se deja entrever que la soberanía absoluta y exclusiva ya no es funcional a los tiempos que corren, que en ciertos casos el criterio de soberanía tradicional representa una verdadera barrera para la consecución de los derechos humanos y la propia seguridad humana, y que una era global requiere de compromisos globales. Así, la responsabilidad de ello es concebida como compartida, tanto por el gobierno que soberanamente ejerce la autoridad sobre el territorio o escenario conflictivo, como también es responsabilidad de la comunidad internacional, en tanto ésta no puede mirar para otro lado cuando de sufrimiento humano se trata. En esa línea, se reconoce que el principio de no intervención está vigente en función de la soberanía de los Estados, pero el imperativo humanitario va pesando cada vez más, y termina siendo responsabilidad si se interviene frente a calamidades humanitarias, y como también es responsabilidad si no se interviene.

Entonces, debemos reconocer que las intervenciones humanitarias suspenden en cierta forma la soberanía de un Estado, ya que no es posible accionar en procura de estabilidad y/o restauración si no existe un orden mínimo en el territorio. Pero en esas intervenciones también pueden existir intereses más allá de los humanitarios y, siendo que las intervenciones han sido interpretadas como excusas para imponer un modo de dominación, es necesario profundizar sobre la legitimidad de las mismas.

Por ello, pensamos que su legitimidad se vincula con la multilateralidad, especialmente relacionada con la autoridad, la intención y la causa de la intervención que sean correctas, que se hayan agotado todas las instancias diplomáticas y preventivas y que sea el último recurso, y que los medios a ser aplicados sean proporcionales y con una perspectiva de éxito en la empresa. Esa multilateralidad se vincula con la definición de las intervenciones, tanto como la planificación, ejecución y control de las mismas. Si bien la responsabilidad multilateral no garantiza el éxito, la misma sería el primer elemento que abonaría la legitimidad de las operaciones internacionales.

Otro elemento que en tal sentido queremos destacar aquí se vincula con el ejercicio de la soberanía estatal. Cada Estado participante en cada una de las operaciones internacionales de intervención, debería analizar cada caso concreto, para correlacionar la situación promovida desde organismos multilaterales, articulando ello con su propio marco de valores y principios. Así, la multilateralidad legitima internacionalmente y cada Estado tiene la posibilidad de legitimar de acuerdo a su propio esquema institucional. Una apreciación de situación tamizada de acuerdo a valores nacionales brinda legitimidad interna al Estado participante desde un punto de vista político y social, a la vez que la multilateralidad brinda la legitimidad internacional cuando se implementan intervenciones, resaltándose las posibilidades que las intervenciones regionales conllevan en cuanto tales.

Pero en relación con los escenarios conflictivos propiamente dichos, consideramos importante resaltar aquí que los Estados fallidos son consecuencia del accionar del hombre. Así, la debilidad de los Estados se vincula con inapropiadas formas de soberanía, en los casos de la descolonización de posguerra, así como también con altos niveles de corrupción, necesidades básicas insatisfechas, falta de institucionalidad y violencia generalizada. Pero esa situación conflictiva no queda circunscrita a un Estado dado, sino que esa debilidad trasciende las fronteras estatales y cuestiona la seguridad regional e internacional.

Así, y en pos del fortalecimiento de la seguridad internacional sería conveniente la elaboración de análisis de escenarios conflictivos, los que deberían contar con un marco conceptual de referencia. Pero es complejo establecer un modo de análisis de estos lugares complicados y las posibilidades de deterioro de las condiciones de vida de su población –y los consecuentes impactos que ello conlleva en su región y en la seguridad internacional– y que finalmente sirva como insumo para la toma de decisiones políticas. Pero desde nuestra visión sería fundamental que existiesen instancias a través de las que la comunidad internacional pueda tomar conocimiento –e incluso quedar advertida en tanto asunción de responsabilidad colectiva– de la potencialidad de conflicto que un escenario específico se pueda estar configurando. Es que ya el informe Brahimi nos adelantaba la potencialidad que puede tener para el análisis de situación el envío de “*misiones de determinación de los hechos*”, aunque no deja de reconocer las dificultades que las mismas conllevan.

Pero también sabemos que existen esfuerzos, como el Índice de Estados Fallidos de Fund for Peace, que categoriza a los Estados en su grado de debilidad y posibilidad de generación de escenarios conflictivos, lo que podría servirnos como base para la articulación de intervenciones en busca de la paz, aun antes que escale el conflicto. En el mismo sentido, también existe el Proyecto Esfera, que se apoya en la Carta Humanitaria, brindando elementos que ayudan una evaluación que colabore con la toma de decisiones respecto a este muy delicado tema.

Ambos casos, con una mayor profundización en dimensiones vinculadas al capital social –referido esto genéricamente a los niveles de lealtades y confianza ciudadana y en las instituciones– pueden ser la base de la necesaria evaluación para poder determinar escenarios potencialmente conflictivos y vincularlos con operaciones internacionales de estabilidad. Así, éste estaría constituyéndose en el tercer elemento, el que debería referirse a una valoración compartida y elaborada bajo criterios diseñados lo más objetivamente posibles.

En definitiva, y a modo de resumen final, consideramos que es posible realizar evaluaciones de lugares conflictivos e implementar operaciones internacionales de estabilidad sin violentar el principio de soberanía estatal, si la institucionalidad generada en tal sentido tiene los siguientes elementos. Por un lado, que exista un compromiso y eficiente accionar de organismos multilaterales, como la ONU e incluso la OEA, en pos del combate a las causas y circunstancias que atentan contra la seguridad humana. Por otro lado, que los Estados, soberanamente y frente a la eventualidad de intervenciones humanitarias, definan su posición en

función de su marco de valores y su propia institucionalidad. Finalmente, procurar acordar en un sistema consensuado de evaluación de la eficacia y eficiencia de un Estado o escenario, en relación con el eventual sufrimiento humano y la violación de los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES

Libros

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul and GRIFFIN, Stuart. (2004) ***Understanding Peacekeeping***. Malden, MA, USA: Blackwell Publishing Inc.

BINNENDIJK, Hans and JONSON, Stuart (2004). ***Transforming for stabilization and reconstruction operations***. Washington D.C. USA.: National Defense University.

BECK, Ulrich (2003). ***Sobre el terrorismo y la guerra***. Barcelona: Editorial Paidós Asterisco.

BECK, Ulrich (2000). ***La democracia y sus enemigos***. Barcelona: Editorial Paidós.

BECK, Ulrich (1998a). ***¿Qué es la globalización?*** Buenos Aires: Editorial Paidós.

BECK, Ulrich (1998b). ***La sociedad del riesgo***. Barcelona: Editorial Paidós.

BROWN, Chris (2002). ***Sovereignty, rights and justice***. Malden, MA, USA: Polity Press in association with Blackwell Publisher Ltd. Cambridge - Oxford.

CHOMSKY, Noam (2006). ***Failed States: the abuse of power and the assault on democracy***. New York: Metropolitan Books.

DENG, Francis; KIMARO, Sadikiel; LYONS, Terrence; ROTCHILD, Donald and ZARTMAN, William (1996). ***Sovereignty and Responsibility***. Washington D.C.: The Brookings Institution, R. R. Donnelley and Sons Co.

DIHEL, Paul F. (1993) ***International Peacekeeping***. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

EINSTEIN, Albert y FREUD, Sigmund (2001). ***¿Por qué la guerra?*** Barcelona: Editorial Minúscula.

FRYE, Alton (2000). **Humanitarian Intervention: Crafting a Workable Doctrine**. Washington DC: Brookings.

GIDDENS, Anthony (2000). **El mundo desbocado**. Madrid: Taurus.

NELSON, Lara (2005). **Capital Social, Partidos Políticos y Abstención Electoral**. Madrid: Egartorre Libros.

LYON, Gene and MASTANDUNO, Michael (1995). **Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention**. Baltimore, MD, USA: The Johns Hopkins University Press.

PUTNAM, Robert (2003). **El declive del Capital Social**. Galaxia Barcelona: Editorial Gutenberg.

ROJAS ARAVENA (2007). Seguridad humana: aportes en la reformulación del concepto de seguridad (pp. 49-74). En **Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica**. Isidro Sepúlveda (Comp.) Madrid: Reprografía Doppel S. L.

ROTBURG, Robert (2003). **When States fail: Causes and Consequences**. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

RUGGIE, John Gerald (1993). **Multilateralism Matters: The Theory and Praxis for an Institutional Form**. New York, NY: Columbia University Press.

The Responsibility to Protect (2001). International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa, Canada; International Development Research Centre.

The Challenges Project, Challenges of Peace Operations: into de 21st Century. (2002) Stockholm: Elanders Gotab.

WEISS, Thomas G. (2004). **The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Proterct in a Unipolar Era**, Security Dialogue. New York: The Graduate Center, The City University of New York. Vol. 35(2).

SHANON A., Brown (Comp.) (2006). *Resourcing Stability Operations and Reconstruction: Past Present and Future*, Washington DC: Dwight D. Eisenhower National Security Series Symposium, March 23, 2006.

Artículos

ROTBURG, Robert (2002). **Failed States in a World of Terror**, *Foreign Affairs*, Vol . 81, N° 4, July / August 2002. pp. 127-140.

The Status that fail us (2007). *Foreign Policy*. July - August. pp. 54-63.

Publicaciones Electrónicas

ATWOOD, Brian. *Security and Development* University of Minnesota; Minneapolis, MN US Humphrey Institute of Public Affairs. Recuperado el 27 de octubre de 2007 en http://www.un-globalsecurity.org/pdf/Atwood_paper_security_devlpmt.pdf

BATTALEME, Juan. *Soberanía y amenazas asimétricas: volviendo a pensar el principio de no intervención en los albores del siglo XXI*. Argentina Global. N° 11. Octubre-diciembre de 2002. Recuperado el 15 de enero de 2004 de <http://www.geocities.com/globargentina/Batt02.htm>

Brahimi Report. Recuperado el 24 de octubre de 2007 de http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/

EASTMAN, Jorge. *Apuntes para un análisis de la Seguridad Hemisférica*. Recuperado el 27 de octubre de 2007 en <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-eastman3-S.pdf>

GUTIÉRREZ, Carlos (2001). *Concepto de seguridad: más que fronteras, un tema de supervivencia global*. Recuperado el 24 de octubre de 2007 de <http://www.cee-chile.org/publicaciones/revista/rev02/rev2-1.pdf>

MUNCK, Gerardo. *Multilateral Initiatives in Defensa of Democracy*. Recuperado el 1 de junio de 2007 en http://www.acdis.uiuc.edu/Research/S&Ps/1994-Wi-Sp/S&P_VIII-2/multilateral_initiatives.html

RABIMOV, Stephan. *Threats of Weak, Fragile, Mailing States and Mitigation Strategies*. Global Political Risk Consulting, LLC. Recuperado el 27 de febrero de 2005 en www.grprisk.com

ROJAS ARAVENA, Francisco (1999). *América Latina y la seguridad internacional. Contribuciones y desafíos para el siglo XXI*. OEA Foro El futuro de la seguridad internacional en el Hemisferio, CP/CSH-INF 2/00. Recuperado el 24 de octubre de 2007 de <http://www.oas.org/csh/docs/Francisco%20Rojas%20Aravena.pdf>