

## Capítulo 1

# LA SOBERANÍA Y SUS CONTRARIEDADES

Algunos analistas han sostenido que la soberanía se ha visto erosionada por uno de los elementos del sistema internacional contemporáneo: la globalización; mientras hay otros que afirman que, incluso en los Estados cuyos gobiernos cuentan sólo con los más limitados recursos, aquélla está siendo apuntalada por otro de los elementos del sistema: el reconocimiento mutuo y la existencia de expectativas compartidas generadas por la sociedad internacional. Hay quienes afirman que el ámbito de la autoridad del Estado se ha incrementado con el tiempo, mientras otros sostienen que está disminuyendo la capacidad del aparato estatal para ejercer un control efectivo. Algunos han sugerido que normas nuevas, tales como la aceptación de la existencia de derechos humanos universales, representan una ruptura fundamental con el pasado, al tiempo que hay quienes consideran estos valores simplemente una manifestación de las preferencias de los poderosos. Algunos especialistas en política internacional toman la soberanía como un supuesto analítico, otros como una descripción de la práctica de los protagonistas y otros incluso como una gramática generativa.<sup>1</sup>

1. Compárese a Cerny (1990), págs. 86-87, con Rosenau (1990), pág. 13. Sobre los habituales argumentos relativos al deterioro de la soberanía, véase el Grupo de Lisboa (1995), pág. 9, y Fowler y Bunck (1995), págs. 137-138, así como Gottlieb (1993). Por lo que se refiere a la importancia de la sociedad internacional, véanse Bull (1977) y Jackson (1990).

Este enredo refleja, por una parte, el hecho de que el término «soberanía» se ha utilizado de diferente manera; y, por otra, revela que no se reconoce que las normas y las reglas de cualquier sistema institucional internacional, incluyendo el sistema de Estados soberanos, sólo poseen una influencia limitada y están siempre sujetas a debate debido a contradicciones lógicas (por ejemplo, no intervención frente a defensa de la democracia), a la ausencia de cualquier disposición institucional con autoridad suficiente para la resolución de conflictos (la definición de un sistema internacional), a las asimetrías de poder entre los principales protagonistas, especialmente entre los Estados, y a los diferentes incentivos a que deben hacer frente los gobernantes a escala individual. En el contexto internacional, las acciones no se ajustarán fuertemente a ningún conjunto de normas sea cual fuere el conjunto de éstas elegido. La justificación para recusar o poner en cuestión normas específicas puede cambiar con el tiempo, pero la recusación persistirá.

El concepto de soberanía se ha usado de cuatro maneras diferentes: como soberanía legal internacional, como soberanía westfaliana, como soberanía interna y como soberanía interdependiente. La soberanía legal internacional hace referencia a aquellas prácticas que se relacionan con el reconocimiento mutuo, por lo general entre entidades territoriales que poseen independencia jurídica formal. La soberanía westfaliana trata de aquellas organizaciones políticas basadas en la exclusión de protagonistas externos en las estructuras de autoridad de un territorio dado. La soberanía interna se refiere a la organización formal de la autoridad política dentro del Estado y a la capacidad de las autoridades públicas para ejercer un control efectivo dentro de las fronteras del propio Estado. Por último, la soberanía interdependiente se relaciona con la capacidad de las autoridades públicas de regular el flujo de informaciones, ideas, bienes, gentes, sustancias contaminantes o capitales a través de las fronteras del Estado en cuestión.

Las soberanía legal internacional y la westfaliana se asocian a autoridad y legitimación, pero no a control. Sus normas o lógicas de pertinencia son bien distintas. El principio fundamental de la soberanía legal internacional se basa en que el reconocimiento se extiende a entidades territoriales que poseen independencia jurídica formal. El principio de la soberanía westfaliana consiste en la exclusión del territorio de un Estado de protagonistas externos. La soberanía interna implica autoridad y control a un tiempo, supone a la vez la especificación de la au-

toridad legítima en el interior del Estado y los límites efectivos del ejercicio de esa autoridad. La soberanía interdependiente se relaciona exclusivamente con control (pero no con autoridad), es decir, con la capacidad de un Estado para regular los movimientos a través de sus fronteras.<sup>2</sup>

Las diferentes clases de soberanía no tienen por qué irse modificando necesariamente de la misma forma. Un Estado puede tener una de ellas y no otra. El ejercicio de un tipo de soberanía, por ejemplo, de la soberanía legal internacional, puede ir en detrimento de otro, tal y como podría suceder con la soberanía westfaliana si los gobernantes de un Estado suscriben acuerdos que reconozcan estructuras de autoridad externas, como ha sucedido con los miembros de la Unión Europea. Un Estado como Taiwán puede gozar de soberanía westfaliana, pero no de soberanía legal internacional. Un Estado puede poseer soberanía legal internacional, puede ser reconocido por otros Estados, pero gozar sólo de la más limitada soberanía interna, ya sea si se habla de estructura de autoridad establecida o de capacidad de sus gobernantes para ejercer control sobre todo aquello que sucede en el interior de su propio territorio. En la década de los noventa, algunos débiles Estados africanos, como Somalia, han sido ejemplos desafortunados de esa situación. Un Estado puede contar con estructuras legales internacionales, westfalianas y perfectamente determinadas en el interior del territorio, y, a pesar de ello, poseer una capacidad muy limitada de regular los flujos que cruzan sus fronteras y su consiguiente impacto interno, situación que numerosos observadores contemporáneos consideran resultado de la globalización.

Este trabajo se centra fundamentalmente en el estudio de la soberanía westfaliana y, en menor medida, de la soberanía legal internacional. La autoridad y el control internos y la regulación de los movimientos transfronterizos se examinan únicamente en el caso de que se relacionen con cuestiones asociadas al reconocimiento y a la exclusión de actores exteriores en las estructuras de autoridad internas.

No se trata de explicar la evolución o el desarrollo del sistema internacional a lo largo de milenios. No ofrezco explicación alguna a la desa-

2. Un cuidadoso trabajo sobre el contraste entre autoridad y control en Thomson (1955). La diferencia entre las lógicas de la pertinencia y la de las consecuencias la desarrollan March y Olsen (1998) y March (1994).

parición de otras formas institucionales, tales como el Sacro Imperio Romano, el sistema tributario chino o la Liga Hanseática, sustituidas por un sistema internacional en el que los Estados constituyen la unidad organizativa triunfante.<sup>3</sup> Antes bien, este estudio supone un esfuerzo por comprender el significado de la soberanía estatal en la práctica real, concretamente respecto de las soberanías legal internacional y westfaliana.

Todos los medios políticos y sociales se caracterizan por seguir dos lógicas de actuación que James March y Johan Olsen han denominado «lógica de las consecuencias esperadas» y «lógica de la pertinencia». La lógica de las consecuencias contempla la acción política y sus resultados (incluidas las instituciones), como producto de una conducta calculadora racional diseñada para maximizar un conjunto dado de preferencias inexplicadas. Ejemplos bien conocidos serían la teoría de juegos clásica y la economía neoclásica. La lógica de la pertinencia entiende la acción política como producto de principios, roles e identidades que estipulan una conducta pertinente o conveniente en situaciones dadas. La cuestión que se plantea no es la de cómo puedo maximizar mi propio interés, sino más bien la de, dado quién soy o qué soy, cómo debería actuar en esta determinada circunstancia. Ejemplos de ello nos los ofrecen diferentes enfoques sociológicos.<sup>4</sup>

Ambas lógicas no son mutuamente incompatibles, pero su importancia varía según el contexto. Si una lógica de la pertinencia es inequívoca y las consecuencias de formas de actuar alternativas poco claras, es probable que la conducta de los protagonistas (en este estudio, principalmente los gobernantes) se vea determinada por sus roles. Si esos actores se encuentran en una situación en que poseen roles y reglas múltiples y contradictorias, o una ausencia de reglas, pero donde los resultados de las diferentes maneras de actuar son obvias, se impondrá una lógica de las consecuencias.<sup>5</sup> En una entidad política interna bien establecida pesará por encima de todo una lógica de la pertinencia aunque, dentro de los límites impuestos por los roles específicos (presidente, ge-

3. Véanse Tilly (1990a), Spruyt (1994) y Strange (1991) para una exposición general sobre la evolución de las formas institucionales en el sistema internacional europeo y, posteriormente, global, a lo largo del último milenio.

4. March y Olsen (1989), págs. 24-26; March (1994), págs. 57-58, y March y Olsen (1998).

5. March y Olsen (1998).

neral, senador, votante), los protagonistas calcularán la manera de actuar que logre el máximo provecho en su propio interés. Incluso en situaciones perfectamente regladas, tales como las de los gobiernos locales suecos, que Nils Brunsson usa como objeto del estudio al que ingeniosamente bautizó como organización de la hipocresía, los protagonistas no se ajustan nunca por entero a la lógica de la pertinencia asociada a sus roles específicos; se comprometen también en una conducta puramente instrumental generada por una lógica de consecuencias esperadas.<sup>6</sup>

El argumento básico de este estudio sostiene que el sistema internacional constituye un ámbito en el que la lógica de las consecuencias domina a la lógica de la pertinencia. Los protagonistas personifican múltiples roles, como el de jefe de Estado, representante diplomático, líder del gobierno, organizador de partido, representante étnico, ideólogo revolucionario o profeta religioso, lo que implica la existencia de reglas que entran en conflicto al ponerse en práctica. Las normas y reglas internacionales pueden ser contradictorias —la no intervención como algo opuesto a la protección de los derechos humanos, por ejemplo—, y en esas disputas no existe estructura de autoridad que actúe como juez. En numerosos casos, los roles internos pesarán mucho más que los internacionales, puesto que es más probable que, en el concepto que de sí mismo tiene cualquier dirigente político, domine la lógica de la pertinencia interna más que la internacional. Además, el sistema internacional se caracteriza por la existencia de asimetrías de poder. En algunos casos, es posible que los protagonistas más fuertes conquisten a los más débiles, acabando con la existencia de un determinado Estado, aunque no deban hacer frente necesariamente a los principios generales que regulan la soberanía westfaliana o la soberanía de la legalidad internacional. La conquista cambia simplemente las fronteras. Pero los gobernantes podrían decantarse también por la reconfiguración de las estructuras de autoridad internas de otros Estados, aceptando su independencia jurídica pero comprometiendo su autonomía política que viola la soberanía westfaliana. Los Estados más poderosos pueden examinar y elegir entre diferentes reglas, seleccionando la que mejor se adapte a sus objetivos instrumentales, como hicieron las potencias europeas en la era del colonialismo, cuando «resucitaron formas pre-westfalianas de soberanía dividida», tales como los protectorados y los

Estados subordinados.<sup>7</sup> En el contexto internacional, los roles y las reglas no son irrelevantes. Los gobernantes deben dar cuenta de sus acciones, pero por lo general su audiencia es interna. En el sistema internacional, las normas poseerán una menor capacidad de obligar a su cumplimiento de lo que sucede en otros contextos políticos, debido al conflicto entre diferentes lógicas de pertinencia, a la ausencia de mecanismos para elegir entre reglas enfrentadas y a las asimetrías de poder entre los Estados.

Los enfoques que prevalecen en la política internacional de los Estados Unidos, el neorrealismo y el neoliberalismo, despliegan correctamente una lógica de las consecuencias, aunque su ontología, Estados concebidos como actores autónomos racionales y unitarios, no es la más apropiada para entender algunos elementos de la soberanía, en especial hasta qué punto queda comprometido el grado de autonomía de los Estados. Varios empeños por usar una lógica de la pertinencia, reflejados sobre todo en la escuela inglesa y más recientemente en los enfoques constructivistas, tienden a menoscabar el poder y los intereses, y a poner un mayor énfasis en el impacto de los roles y las normas internacionales, en tanto que opuestos a los de reglas y roles de índole interna.

Ambas soberanías, la legal internacional y la westfaliana, se pueden definir mediante normas claras o lógicas de pertinencia: el reconocimiento de entidades territoriales jurídicamente independientes; la exclusión de estructuras de autoridad externas al territorio del Estado. No obstante, ambas lógicas han sido violadas, con mayor frecuencia en el caso de la soberanía westfaliana que en el de la legal internacional, porque la lógica de las consecuencias puede llegar a ser enteramente dominante en el contexto internacional. Los gobernantes se han percatado de que incumplir las reglas puede ir en su propio interés. Las violaciones de la soberanía legal internacional han tenido lugar mediante acuerdos mutuos, desde el momento mismo en que el reconocimiento depende de la aceptación voluntaria por otros Estados. Las violaciones de la soberanía westfaliana han ocurrido por acuerdos voluntarios y por el uso de la coerción.

El punto de partida de este estudio (los supuestos ontológicos), lo constituyen los gobernantes, los decisores de políticas, que, por lo general aunque no siempre, son los jefes del Ejecutivo del Estado. Los go-

7. Strang (1996), pág. 24.

bernantes y no los Estados —ni tampoco el sistema internacional— son los que eligen políticas, reglas e instituciones. Que respeten o no la soberanía legal internacional y la soberanía westfaliana depende de las decisiones que tomen los gobernantes. No existe una estructura jerárquica que evite que los gobernantes violen la lógica de la pertinencia asociada al reconocimiento mutuo o a la exclusión de autoridades externas. Esos gobernantes pueden reconocer a otro Estado o no hacerlo; pueden reconocer entidades carentes de independencia jurídica o de territorio. Pueden intervenir en los asuntos internos de otros Estados o poner voluntariamente en peligro la autonomía de su propia entidad política.

Cualquier enfoque basado en el estudio de los actores debe partir de sencillos supuestos sobre las preferencias básicas de dichos protagonistas. Tales preferencias deben poder aplicarse a todos esos actores en el espacio y en el tiempo. Si las preferencias, es decir, los intereses subyacentes de los actores, plantean problemas, entonces esas mismas preferencias se convierten en algo que exige explicación, antes que en algo capaz de ofrecer una explicación. Este estudio parte del supuesto básico de que los gobernantes quieren mantenerse en el poder y que, cuando están en el poder, desean favorecer la seguridad, la prosperidad y los valores de sus electores. Los medios utilizados para conseguir esos objetivos variarán de un Estado a otro. Algunos gobernantes necesitan cultivar a sus militares; otros buscan una mayoría electoral. Hay quienes refuerzan su posición defendiendo los derechos humanos universales; otros tienen éxito respaldando un nacionalismo excluyente. Algunos dependen en buena medida de actores externos para su apoyo financiero; otros casi exclusivamente de los recursos internos.

Los gobernantes, incluso los que carecen de independencia jurídica y aun de territorio, han deseado de una manera casi universal disfrutar de soberanía legal internacional. El reconocimiento proporciona beneficios y no impone costes. Facilita la firma de tratados, establece la inmunidad diplomática y ofrece protección contra las acciones legales llevadas a cabo por otros Estados. La soberanía legal internacional puede indicar a los actores internos que un dirigente tiene más probabilidades de conservar el poder sólo si consigue asegurarse mayores facilidades en la obtención de recursos externos.

La norma básica de la soberanía legal internacional, la de que el reconocimiento mutuo tiene lugar entre entidades territoriales formalmente independientes, nunca ha sido aceptada de manera universal. Que los go-

bernantes aspiren al reconocimiento no significa que siempre lo consigan, de ahí que el no reconocimiento se haya utilizado como instrumento político. No se reconoció a gobernantes que contaban con un territorio y una autonomía jurídica, como sucedió por ejemplo con el régimen comunista chino desde 1949 hasta la década de los setenta. Al mismo tiempo, otros gobernantes reconocían entidades carentes de autonomía jurídica formal (Bielorrusia y Ucrania eran miembros de las Naciones Unidas). Más aún, llegó incluso a darse el caso de reconocer entidades sin territorio. En 1979, los gobernantes político-religiosos de Irán tenían mayores posibilidades de conservar el poder violando la inmunidad diplomática (una norma antigua, relacionada siempre con la soberanía legal internacional) que aceptándola. No obstante, estas desviaciones de la norma estándar no han generado una lógica de la pertinencia alternativa.

Si bien la mayor parte de los Estados del sistema internacional han disfrutado de reconocimiento internacional (incluso aunque en ocasiones se hayan reconocido otros tipos de entidades), es mucho más reducido el número de éstos que ha gozado de una soberanía westfaliana. Con frecuencia, los gobernantes se han alejado del principio de que se debe excluir a los actores externos de las estructuras de autoridad en el interior del territorio de su propio Estado o del de otros Estados. Es decir, la soberanía westfaliana puede violarse mediante la intervención y a través de invitaciones. Estados más poderosos han optado por la intervención, manteniendo una coerción sobre las autoridades públicas de Estados más débiles para que aceptaran estructuras de autoridad dictadas desde el exterior. Los gobernantes han hecho también uso de la invitación, políticas voluntarias que comprometen la autonomía de la propia entidad política, como por ejemplo la firma de acuerdos sobre derechos humanos establecidos por estructuras judiciales supranacionales, o la aceptación de acuerdos sobre préstamos internacionales que proporcionan a quienes los conceden no sólo el derecho a cobrarlos, sino también a influir sobre las políticas y las instituciones internas. La norma de la autonomía, punto neurálgico de la soberanía westfaliana, ha sido puesta en entredicho por alternativas que incluyen los derechos humanos, los derechos de las minorías, la responsabilidad fiscal y el mantenimiento de la estabilidad internacional. Y aún más, en el sistema internacional las afirmaciones en términos de principios a menudo han servido sencillamente para racionalizar el recurso de explotar las oportunidades que ofrecen las asimetrías de poder.

La lógica de la pertinencia de la soberanía westfaliana, es decir, la exclusión de actores externos en los acuerdos de autoridad internos, ha sido ampliamente reconocida, pero también frecuentemente violada. Las múltiples presiones a que se ven sometidos los gobernantes han conducido al divorcio entre la norma de la autonomía y su práctica real. El dicho y el hecho no coinciden, es posible que los gobernantes se reafirmen en su compromiso con la no intervención, pero que, al mismo tiempo, traten de modificar las estructuras institucionales internas de otros Estados y de justificar esta práctica con normas alternativas, tales como los derechos humanos o la oposición al capitalismo. Los gobernantes deben dirigirse a (y asegurarse el apoyo de) diferentes grupos que realizan demandas contradictorias.<sup>8</sup> Los grupos nacionalistas hacen campaña en favor del fin de la influencia externa; el Fondo Monetario Internacional (FMI) insiste en su papel legitimado de influir en la creación de una determinada política interior. Pues bien, los gobernantes pueden hablar de no intervención a los primeros, al tiempo que aceptan los términos de condicionalidad del FMI. Los dirigentes que se ven obligados a decidir en un medio anárquico, en el que se dan cita numerosas demandas, múltiples normas, asimetrías de poder y estructuras de toma de decisiones carentes de autoridad, pueden considerar que la adhesión a la soberanía westfaliana maximiza su posición, o tal vez no.

En el sistema internacional, los resultados vienen determinados por la acción de gobernantes, cuya violación de (o adhesión a) los principios y las reglas internacionales se basa en un cálculo de intereses materiales o de ideas, sin que sean desechables prácticas derivadas de alguna estructura internacional de orden superior o de gramáticas generativas profundamente asumidas. La hipocresía organizada constituye el estado normal de las cosas.

Las violaciones de la regla básica de la soberanía westfaliana han ocurrido con mucha mayor frecuencia que las que han afectado a la regla fundamental de la soberanía legal internacional, y han sido justificadas más explícitamente echando mano de principios alternativos. Por lo general, las desviaciones de la lógica de la pertinencia asociada a la soberanía legal internacional no han ocasionado problemas, porque suponen acuerdos entre gobernantes que les son mutuamente beneficio-

8. Brunsson (1989), págs. 27-31, hace notar que las organizaciones políticas deben

sos; cada uno logra resultados mejores y no es preciso tratar de convencer a nadie. Por el contrario, las violaciones coercitivas de la lógica de la pertinencia asociadas a la soberanía westfaliana pueden desembocar en un empeoramiento de la situación de algunos actores; de ahí que se ofrezcan justificaciones en forma de principios o reglas alternativas, en ocasiones para persuadir de ciertos objetivos y otras veces a fin de asegurarse el apoyo de grupos internos en aquellos Estados involucrados en la coerción.

#### CUATRO SIGNIFICADOS DE SOBERANÍA

El término soberanía se ha utilizado al menos de cuatro maneras diferentes: como soberanía interna, referida ésta a la organización de la autoridad pública en el Estado y al nivel de control efectivo ejercido por quienes detentan la autoridad; como soberanía interdependiente, o capacidad de las autoridades públicas para controlar los movimientos transfronterizos; como soberanía legal internacional, que alude al reconocimiento mutuo entre Estados u otras entidades; y como soberanía westfaliana, relacionada con la exclusión de actores externos de las formas de autoridad internas. Estos cuatro significados de soberanía no se conectan lógicamente y, en la práctica, tampoco han ido variando al unísono.

Inserta en estos cuatro usos del término se halla una distinción fundamental entre autoridad y control. Autoridad implica un derecho mutuamente reconocido por el que un actor pueda realizar determinado tipo de actividades. Si la autoridad es efectiva, nunca se deberían ejercer la fuerza o la compulsión y, entonces, autoridad sería un término coincidente con control. Pero se puede alcanzar el control sencillamente mediante el uso de la fuerza bruta, sin que exista en forma alguna un reconocimiento mutuo de autoridad. En la práctica, la frontera entre control y autoridad se vuelve confusa. Una pérdida de control en un periodo de tiempo determinado puede conducir a una pérdida de autoridad. El ejercicio efectivo del control, o la aceptación de una regla por razones puramente instrumentales, puede generar nuevos sistemas de autoridad. Si una práctica funciona, las personas podrían llegar a contemplarla como de obligado cumplimiento normativo, y no sólo como algo eficaz instrumentalmente: por el contrario, si una regla acen-

tada de mutuo acuerdo fracasa en el control de la conducta, con el tiempo puede negarse su autoridad.<sup>9</sup> Son numerosas las situaciones sociales y políticas en las que una lógica de las consecuencias, donde el control constituye la pieza clave, y una lógica de la pertinencia, asociada a la autoridad, pueden afectar a la vez la conducta de los actores.<sup>10</sup>

Las soberanías westfaliana y legal internacional aluden exclusivamente a cuestiones de autoridad: ¿tiene el Estado derecho a excluir actores externos, y se reconoce a un Estado la autoridad para adoptar acuerdos internacionales? La soberanía interdependiente se refiere exclusivamente al control: ¿puede un Estado controlar los movimientos que atraviesan sus fronteras? La soberanía interna se utiliza de manera que se relaciona tanto con la autoridad como con el control: ¿qué estructuras de autoridad se reconocen en el interior de un Estado y hasta qué punto es eficaz su nivel de control? Una pérdida de soberanía interdependiente (o sea de control de la circulación de flujos transfronterizos), implicaría casi con toda seguridad una pérdida de soberanía interna en el sentido de control interno, pero no necesariamente que el Estado haya perdido la autoridad interna.<sup>11</sup>

### *La soberanía interna*

La historia intelectual del concepto de soberanía se relaciona estrechamente con la soberanía interna. ¿Cómo se organiza la autoridad pública en el interior del Estado? ¿Hasta qué punto se ejerce efectivamente?

9. En su examen de la teoría de juegos evolucionaria, Sugden (1989) sugiere que una norma, aceptada en su inicio por razones puramente consecuentes, puede llegar con el tiempo a vincular normativamente, con autoridad, porque funciona y se acepta con carácter general.

10. Para posteriores exámenes sobre la distinción entre autoridad y control con referencia a la soberanía, véanse Wendt y Friedheim (1996), págs. 246, 251; Onuf (1991), pág. 430; Wendt (1992), págs. 412-413; y Shue (1997), pág. 348.

11. Thomson (1995) desarrolla una distinción similar, y hace hincapié en la diferencia primordial entre control, por una parte, que puede verse amenazado por lo que aquí se denomina una pérdida de soberanía interdependiente, y autoridad, por la otra. Daniel Deudney ha hecho notar también las diferentes maneras en que se ha usado, y confundido, el término soberanía. Deudney define soberanía como la fuente última de autoridad en el grupo. «Este significado de soberanía —continúa diciendo— se entremezcla a menudo con otros asuntos relacionados con la autoridad, referida ésta al ejercicio del poder legítimo (y que aquí se ha considerado como un aspecto de la soberanía interna), con la autonomía, que hace referencia a la independencia de un grupo en

Bodin y Hobbes, los dos primeros teóricos importantes de la soberanía, se vieron impulsados por el deseo de proporcionar un fundamento intelectual a la legitimación de alguna fuente última de autoridad en el seno del Estado. Los dos deseaban debilitar el apoyo a las guerras de religión que asolaban Francia y Gran Bretaña demostrando que la revuelta contra el soberano nunca podía ser legítima.<sup>12</sup> En su estudio sobre el estado primitivo, Strayer sostiene que «para quienes eran escépticos en cuanto al derecho divino de los monarcas, allí estaba la teoría de que el Estado era absolutamente necesario para el bienestar humano, y que la concentración de poder a la que nosotros llamamos soberanía era esencial para la existencia del Estado».<sup>13</sup> F. H. Hinsley, por su parte, escribe que «al principio, de todos modos», la idea de soberanía era la idea de que hay una autoridad política última y absoluta en la comunidad política; y cualquier cosa que fuera necesario añadir para completar la definición se añadía si esa manifestación continuaba con las siguientes palabras: "y en ninguna otra parte existe una autoridad última y absoluta".<sup>14</sup> Teóricos posteriores, de Locke a Mill, a Marx o a Dahl, pusieron en cuestión la idea de que sea necesaria la existencia de una fuente última de autoridad, pero el trabajo de todos esos autores se ocupa fundamentalmente de la organización de la autoridad en el interior del Estado.

Las entidades políticas pueden organizarse de muchas maneras diferentes sin enarbolar bandera alguna en favor de la soberanía legal internacional o de la westfaliana. La autoridad puede concentrarse en manos de una persona, como defendían Bodin y Hobbes, o dividirse entre diferentes instituciones, como sucede en Estados Unidos. Puede haber estructuras federales o unitarias. La única situación en la que la organi-

---

situación de igualdad frente a otros grupos (y que en este trabajo remite a la soberanía westfaliana), y con una autonomía reconocida, que implica los derechos, roles y responsabilidades en calidad de miembro de una sociedad de Estados (y que en este estudio se denomina soberanía legal internacional)» (1995), pág. 198. Aunque Cerny no utiliza explícitamente el concepto de soberanía, hace también un conjunto de distinciones que reconocen la diferencia entre autonomía interna y externa. Internamente, los Estados pueden ser fuertes o débiles. Externamente, pueden ser dependientes o autónomos. Cerny (1990), pág. 101, califica de penetrado a un Estado internamente débil y externamente dependiente.

12. Skinner (1978), pág. 287.

13. Strayer (1970), pág. 108.

14. Hinsley (1988), pág. 25-26.

zación de la autoridad interna podría acabar afectando a la soberanía legal internacional sucede en el caso de confederaciones en las que las unidades individuales del Estado poseen cierta capacidad para gobernar las relaciones exteriores.<sup>15</sup>

La eficacia de las autoridades políticas en el interior de sus propias fronteras puede asimismo variar sin que de forma empírica o lógica se vea influida la soberanía legal internacional o la soberanía westfaliana. Tanto si operan en una entidad política parlamentaria o presidencial, monárquica o republicana, autoritaria o democrática, los líderes políticos serían igualmente capaces de controlar cuanto sucede en el interior de su propio territorio, o tal vez no. Podrían ser capaces de mantener el orden, recaudar los impuestos, regular la pornografía, reprimir el uso de drogas, evitar el aborto, minimizar la corrupción o controlar los delitos, o tal vez no. Un Estado que posea un control interno de eficacia muy limitada podría, no obstante, gozar de una completa soberanía legal internacional. Otros Estados podrían reconocerlo como un igual jurídico, y sus representantes ejercerían también su pleno derecho al voto en las organizaciones internacionales. La soberanía westfaliana de un Estado ineficaz no tendría necesariamente que verse comprometida. Los líderes internos podrían continuar excluyendo a actores externos, en especial si esos actores no se encuentran excesivamente interesados en los asuntos de orden local. La soberanía interna, la organización y la eficacia de la autoridad política, constituyen la cuestión más importante del análisis político, pero la organización de la autoridad en el interior de un Estado y el nivel de control de que disfrute ese Estado no se encuentran relacionados necesariamente con la soberanía legal internacional o con la westfaliana.

### *Soberanía interdependiente*

En el discurso contemporáneo se ha convertido en un lugar común para los observadores afirmar que la soberanía estatal se ha visto erosionada por la globalización. Los analistas que afirman tal cosa se ocupan fundamentalmente de cuestiones relacionadas con el control, y no

15. Por ejemplo, esto fue lo que sucedió en Baviera, que conservó el derecho a contar con una representación extranjera independiente, aunque en buena medida de carácter honorario, después de la unificación alemana de 1870. Oppenheim (1992),

con la autoridad.<sup>16</sup> La incapacidad para regular el flujo de bienes, personas, productos contaminantes, enfermedades e ideas a través de las fronteras territoriales se ha descrito como una pérdida de soberanía.<sup>17</sup> En su ya clásico estudio *The Economics of Interdependence*, Richard Cooper defendía que, en un mundo de amplios mercados abiertos de capital, los Estados más pequeños serían incapaces de controlar su propia política monetaria debido a que no controlarían tampoco los movimientos de capital a través de sus fronteras. En *Turbulence in World Politics*, James Rosenau advierte que está cambiando la naturaleza básica del sistema internacional. Cada vez son menos las actividades sobre las que los Estados pueden ejercer un control efectivo. Han ido apareciendo nuevos problemas, tales como «la contaminación atmosférica, el terrorismo, el mercado de drogas, las crisis monetarias y el sida», producto todos ellos de la interdependencia o de las nuevas tecnologías; todos ellos constituyen más bien problemas transnacionales que nacionales. Los Estados son incapaces de proporcionar soluciones ante éstos y otros asuntos.<sup>18</sup>

Aunque una pérdida de soberanía interdependiente no tiene necesariamente que relacionarse de ninguna manera con la soberanía interna, entendida ésta como la organización de la toma de decisiones por las autoridades, ciertamente mina las bases de la soberanía interna concebida simplemente como control. Si un Estado no puede regular lo que pasa a través de sus fronteras, no será capaz de controlar lo que sucede en el interior de aquéllas.

No es ni con mucho tan evidente, como han sugerido numerosos analistas, que el contexto internacional haya alcanzado a finales del siglo XX unos niveles de apertura sin precedentes que obliguen a los Estados a enfrentar tensiones nuevas y extraordinarias. Si se tienen en cuenta determinados elementos, los mercados de capital eran más abiertos con anterioridad a la Primera Guerra Mundial de lo que son ahora.<sup>19</sup> La importancia del comercio internacional ha séguido una trayectoria similar, creciendo durante la segunda mitad del siglo XIX, cayendo a continuación entre la primera y la quinta décadas del siglo XX,

16. Thomson (1995), pág. 216.

17. Mathews (1997) y Wriston (1997).

18. Rosenau (1990), pág. 13.

19. Obstfeld y Taylor (1997).

para volver a crecer con posterioridad a 1950 a unos niveles sin precedentes en el caso de la mayoría de los Estados, pero no en todos.<sup>20</sup> En el contexto internacional, los movimientos de personas en busca de trabajo eran más abiertos en el siglo XIX de lo que lo son en la actualidad.<sup>21</sup> Algunas áreas se han visto mucho más profundamente imbricadas en ese contexto internacional, en especial Asia oriental; otras, sobre todo la mayor parte de África, han permanecido mucho más aisladas. A pesar de las conclusiones a las que se ha llegado a propósito de los cambios sufridos en los flujos internacionales, existen aún considerables variaciones en las respuestas de las políticas nacionales. El incremento de los intercambios entre las naciones no han dejado impotentes a los Estados para proseguir sus agendas de política nacional; el aumento de los flujos transnacionales no han minado necesariamente el control estatal. Más aún, a partir de la década de los cincuenta, el nivel de gastos gubernamentales en los países desarrollados se ha incrementado en paralelo a diferentes medidas de globalización.<sup>22</sup>

La soberanía interdependiente, o su carencia, no se relaciona en la práctica o de una manera lógica con la soberanía legal internacional o con la soberanía westfaliana. Es posible que un Estado sea reconocido por otros Estados como un igual jurídico y, a pesar de ello, ser incapaz de controlar los movimientos que tienen lugar a través de sus propias fronteras. La existencia de movimientos transfronterizos no regulados no implica que un Estado esté sujeto a estructuras externas de autoridad, lo que constituiría una violación de su soberanía westfaliana. Los gobernantes pueden perder el control sobre los flujos transfronterizos y, ello no obstante, recibir reconocimiento y ser capaces de excluir actores externos. Sin embargo, en la práctica, una pérdida de soberanía interdependiente podría conducir a que los gobernantes vieran comprometida su soberanía westfaliana. Además, el institucionalismo neoliberal mantiene que los cambios tecnológicos, que han reducido los costes de transporte y de comunicación, han conducido a una pérdida de soberanía interdependiente, que, a su vez, ha impulsado a los Estados a firmar acuerdos (un ejercicio de soberanía legal internacional) con el fin de crear instituciones internacionales, algunas de las cuales han

20. Thomson y Krasner (1989).

21. J. Williamson (1996), págs. 16, 18, cuadro 2.1.

22. Carratt (1999).

comprometido su propia soberanía westfaliana al establecer estructuras de autoridad externas.<sup>23</sup>

Así pues, los dos primeros significados de soberanía, la soberanía interdependiente y la soberanía interna, son lógicamente distintos de los temas básicos a que hace referencia este estudio: la soberanía legal internacional y la soberanía westfaliana. La estructura de la autoridad política interna y el grado de control sobre las actividades que tienen lugar en el interior y a través de las fronteras territoriales no se hallan necesariamente relacionadas con el reconocimiento internacional o con la exclusión de actores externos, aunque, por su proceder, el deterioro de la soberanía interna o de la soberanía interdependiente pueden conducir a los gobernantes a comprometer su soberanía westfaliana.

### *La soberanía legal internacional*

El tercero de los significados de soberanía, la llamada soberanía legal internacional, se ha relacionado con el establecimiento del carácter o naturaleza de entidad política en el sistema internacional. ¿Ha sido un Estado reconocido por otros Estados? ¿Se le acepta como un igual jurídico? ¿Gozan sus representantes de inmunidad diplomática? ¿Puede ser miembro de organizaciones internacionales? ¿Pueden sus representantes firmar acuerdos con otras entidades? Éste es el concepto utilizado con mayor frecuencia por el derecho internacional, pero ha sido empleado de una manera mucho más general por los estudiosos y los profesionales de las relaciones internacionales.

El modelo clásico del derecho internacional es una réplica de la teoría liberal del Estado. A escala internacional se trata al Estado como algo análogo al individuo a nivel nacional. La soberanía, la independencia y el consentimiento legal son comparables a la posición que el individuo ocupa en la teoría liberal del Estado.<sup>24</sup> Los Estados son iguales, de la misma manera en que los individuos son iguales. El concepto de igualdad entre los Estados lo introdujo Vattel en el derecho internacional en su obra *Le droit de gens*, publicada por primera vez en 1758. Vattel razonaba a partir de la lógica del estado de naturaleza: si los hombres eran iguales en el estado de naturaleza, entonces los Estados eran también libres e

23. Keohane (1984, 1995).



gimen soviético hasta 1934. La frecuencia y la eficacia del uso del reconocimiento o del no reconocimiento como instrumento político ha dependido a un tiempo de la distribución de poder (una política de tensiones entre las principales potencias reduce el impacto de la política de reconocimiento) y del grado de conflicto ideológico existente.<sup>27</sup>

Mayor interés, desde la perspectiva de este estudio, presenta no el hecho de que determinados gobiernos hayan sido negados o reconocidos, sino más bien que incluso se hayan reconocido entidades, en tanto que opuestas a gobiernos específicos, que no se ajustan a la norma básica de pertinencia asociada a la soberanía legal internacional. Han sido reconocidas también entidades carentes de autonomía jurídica formal o de territorio. India fue miembro de la Sociedad de Naciones y signataria de los acuerdos de Versalles pese a ser una colonia británica. Los dominios británicos fueron signatarios de Versalles y miembros de la Sociedad de Naciones aunque no era nada clara su independencia jurídica de Gran Bretaña. India y Filipinas fueron miembros fundadores de las Naciones Unidas, aunque no se convirtieron en formalmente independientes hasta 1946 y 1947 respectivamente. La Organización para la Liberación de Palestina (OLP) fue aceptada como observadora en las Naciones Unidas en 1974, estatus que cambiaría por el de misión en 1988, coincidiendo con la declaración de la independencia palestina, aunque la OLP no poseía ningún control independiente sobre el territorio. Bielorrusia y Ucrania fueron miembros de las Naciones Unidas, aunque formaban parte de la Unión Soviética.<sup>28</sup> Andorra se convirtió en miembro de las Naciones Unidas en 1993, aunque Francia y España poseen el control sobre los asuntos relacionados con la seguridad y conservan el derecho a nombrar a dos de los cuatro miembros de su Tribunal Constitucional.<sup>29</sup> Hong Kong, colonia británica y posteriormente parte de China, fue miembro fundador de la Organización Mundial del Comercio, y China no. La Orden de Malta es reconocida como entidad soberana por más de sesenta Estados, aunque perdió el control sobre Malta en 1798 y no posee más territorio que algunos edificios en Roma.<sup>30</sup>

27. M. Peterson (1982), págs. 328-336; Peterson (1997), págs. 32, 90-91, 187; Strang (1996), pág. 24.

28. Oppenheim (1992), págs. 145-146.

29. Constitución de Andorra (1993), art. 66.

30. Bradford (1972), págs. 63-67, 117-123, 220, 226.

La incertidumbre que rodea el reconocimiento de determinados gobiernos, e incluso las violaciones al principio de que el reconocimiento debería quedar limitado a entidades territoriales jurídicamente independientes, no ha reducido el atractivo que, para los gobernantes, posee la soberanía legal internacional, ni tampoco ha creado un contexto en el que acuerdos institucionales básicos hayan sido puestos en cuestión.

Casi todos los gobernantes han buscado la soberanía legal internacional, el reconocimiento de otros Estados, puesto que ello les proporciona recursos materiales y normativos. La soberanía puede considerarse «el billete de entrada a la admisión generalizada en la escena internacional».<sup>31</sup> Todos los Estados reconocidos poseen igualdad jurídica. El derecho internacional se basa en la aceptación entre Estados, por lo que los Estados reconocidos o aceptados pueden firmar tratados con otros Estados, y tales tratados serán por lo general operativos, aunque cambien los gobiernos. Los territorios dependientes o subordinados no poseen habitualmente el derecho a firmar acuerdos internacionales (si bien, como sucede siempre con el sistema internacional, hay excepciones), proporcionando a la autoridad central o reconocida un monopolio sobre los acuerdos formales con otros Estados.<sup>32</sup>

Incluso cuando las diferencias de tratamiento resultan confusas, es mejor gozar de reconocimiento que carecer de éste. El no reconocimiento no supone un obstáculo para contar con relaciones comerciales e incluso diplomáticas, pero puede introducir un elemento de incertidumbre en los cálculos de los actores, habida cuenta de que quizá no sean capaces de predecir cómo responderán ante un gobierno no reconocido determinados gobiernos o el sistema de tribunales nacionales.<sup>33</sup> De ahí que sea posible que determinadas empresas multinacionales sean más reacias a invertir.

Al facilitar la firma de acuerdos, la soberanía legal internacional ofrece a los gobernantes la posibilidad de asegurarse recursos externos que pueden aumentar su capacidad para mantenerse en el poder y fomentar la seguridad y los intereses económicos e ideológicos de quienes los apoyan. Los gobernantes de Estados reconocidos internacionalmente

31. Fowler y Bunck (1995), pág. 12.

32. Oppenheim (1992), págs. 158, 245, 339-340; Thomson (1995), pág. 219.

33. Para el debate sobre las relaciones entre el Acta de inmunidades de la soberanía en Estados Unidos y el principio del reconocimiento, véase Movsesian (1996).

pueden sentarse a la mesa de negociaciones y entrar a forma parte de determinadas clases de contratos, las alianzas, que pueden ampliar la seguridad al reducir la incertidumbre sobre el compromiso de otros actores.<sup>34</sup> Ser miembro de instituciones financieras internacionales abre la posibilidad, aunque no la completa certeza, de asegurarse las inversiones de capitales extranjeros. Incluso si los gobernantes han firmado acuerdos con efectos de enorme trascendencia sobre su autonomía interna, como, por ejemplo, en el caso de la Unión Europea, no tienen nada que perder por conservar su soberanía legal internacional, incluyendo el derecho formal a abandonar cualquier acuerdo internacional.

El reconocimiento le proporciona también a un Estado, y por extensión a sus gobernantes, un estatuto más seguro ante los tribunales de otros Estados. La aplicación de la doctrina del Estado permite, en palabras de una sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, que «cada Estado soberano deba respetar la independencia de cualquier otro Estado soberano, y los tribunales de un país no puedan llevar ante los tribunales los hechos del gobierno de otro país realizados en su propio territorio».<sup>35</sup> En los tribunales británicos y norteamericanos el reconocimiento es importantísimo puesto que las acciones soberanas o públicas de un Estado reconocido, en tanto que opuestas a sus acciones privadas o comerciales, no pueden ser recusadas, y la propiedad de un Estado reconocido es inmune al embargo. Tradicionalmente, en Estados Unidos sólo los ciudadanos de Estados reconocidos tienen capacidad para presentarse como partes querellantes. Si un gobierno o un Estado no son reconocidos, ya sea *de iure* o *de facto*, los tribunales norteamericanos y británicos no se sienten obligados a considerar su legislación como válida, por ejemplo, al tomar decisiones sobre si la transferencia de una propiedad ha sido legal.<sup>36</sup>

El reconocimiento proporciona también inmunidad a los representantes diplomáticos tanto ante acciones civiles como criminales. Los representantes no están sujetos a forma alguna de arresto o detención, aunque el país anfitrión puede negarse a recibir, o bien expulsar, a determinadas personas. Las residencias diplomáticas no pueden ser ocu-

34. Fowler y Bunck (1995), pág. 142.

35. El caso es el de *Underhill vs. Hernandez*, citado en Oppenheim (1992), págs. 365-367.

36. *Deane vs. Deane* (1862), págs. 140-150.

padas por representantes del país anfitrión. Las valijas diplomáticas son inviolables.<sup>37</sup>

El atractivo de la soberanía legal internacional puede llegar a entenderse también desde una perspectiva más sociológica o cognitiva. El reconocimiento como Estado es un constructo ampliamente aceptado y usado, casi de manera universal, en el mundo contemporáneo. Un gobernante que trate de fortalecer su propia posición creando o reforzando una determinada entidad nacional, es muy probable que tenga éxito si su Estado o su gobierno disfruta de reconocimiento internacional. El reconocimiento proporciona al gobernante la oportunidad de desempeñar un papel en el escenario internacional; incluso aunque sea sólo un papel muy breve, apareciendo por ejemplo en las Naciones Unidas o estrechando la mano del presidente de Estados Unidos o del canciller de Alemania, puede servir para potenciar la posición de un dirigente ante sus propios seguidores. En una situación política interna incierta (en la que se presente como problemática la conservación de la soberanía interna), el reconocimiento internacional puede reforzar la posición de los gobernantes al indicar a los electores que un dirigente puede gozar de acceso a los recursos internacionales, incluyendo alianzas y préstamos al poder soberano. Por tanto, la soberanía legal internacional puede favorecer los intereses de los gobernantes, consiguiendo que les sea más sencillo generar un apoyo político interno, no sólo porque se encuentran en mejor posición para favorecer los intereses de sus electores, sino también porque, para un régimen político y para sus líderes, el reconocimiento es señal de viabilidad.

Sin embargo, y lo mismo que en el caso de otros acuerdos institucionales en el contexto internacional, el reconocimiento internacional no supone un acto constitutivo, en el sentido de que la ausencia de reconocimiento imposibilite *per se* la clase de actividades que el reconocimiento facilita. Los gobiernos han mantenido contactos administrativos y han firmado acuerdos con gobiernos a los que no han reconocido, así como han intercambiado misiones comerciales, registrado marcas, aceptado misiones consulares y concluido acuerdos para el intercambio de prisioneros de guerra. Representantes de un Estado han mantenido contactos con representantes de otro al que no han reconocido; por ejemplo, Estados Unidos envió un representante personal a la Santa

Sede cuando el Vaticano no había sido reconocido por Estados Unidos; este mismo país y funcionarios de China continental mantuvieron encuentros en Ginebra en 1954; las negociaciones de paz de París acerca de Vietnam, entre 1970 y 1973, tuvieron lugar cuando Estados Unidos no reconocía el gobierno de Vietnam del Norte; el presidente Nixon realizó una visita oficial a China en 1971 cuando ambos países no se reconocían. Los propios gobiernos han ido aumentando la libertad de decisión de sus tribunales nacionales para que decidan si las acciones de gobiernos no reconocidos pueden recibir un estatus legal especial. La Ley estadounidense de protección de diplomáticos, de 1971, protege a los diplomáticos incluso aunque sus países no hayan sido reconocidos por Estados Unidos. Cuando Estados Unidos reconoció a la República Popular China como gobierno legítimo de China, en 1979, y retiró su reconocimiento a la República China, estableció un estatus especial para Taiwán. La Ley de Relaciones con Taiwán estipulaba que no se vería afectada en los tribunales norteamericanos la situación legal de la República China, que Taiwán continuaría siendo miembro de las instituciones financieras internacionales, y que se crearía el Instituto Americano en Taiwán, una institución no gubernamental, para ejercer de hecho las funciones de una embajada.<sup>38</sup>

Como quedará demostrado en los siguientes capítulos, todo aquello que signifique alcanzar el reconocimiento internacional ha llevado a los gobernantes a no escatimar esfuerzos, hasta llegar a alterar las estructuras de autoridad internas, la política, e incluso el personal administrativo de otros Estados, o a aceptar relaciones contractuales que comprometen la autonomía de su propio Estado. Soberanía legal internacional, empero, no significa soberanía westfaliana. Además, nada garantiza que la legitimación de autoridades internas signifique capacidad de controlar y regular lo que sucede en el interior del territorio de su Estado o los flujos que cruzan sus fronteras; es decir, no garantiza ni la soberanía interna ni la soberanía interdependiente.<sup>39</sup>

38. Oppenheim (1992), págs. 158-173; M. Peterson (1997), págs. 107-108, 140, 148-152, 197; Estados Unidos, Ley de relaciones con Taiwán.

39. Con las tropas americanas a punto de abandonar Italia, en el verano de 1947, después de la ratificación del Tratado de Paz con Italia, George Marshall, por aquel entonces secretario de Estado americano, le indicó al embajador de Estados Unidos en Roma que debía recalcarle al general Lee (comandante de las fuerzas aliadas) que «el

Y más aún, la soberanía legal internacional es la condición necesaria para que los gobernantes comprometan de manera voluntaria aspectos de su soberanía westfaliana. En ningún otro lugar es más evidente que en la Unión Europea. En una entrevista realizada poco antes de la inauguración, en abril de 1996, de la reunión de jefes de gobierno de la Unión Europea de Turín, el presidente francés Jacques Chirac afirmó que «para que Europa se amplíe, en primer lugar tendrá que llevar a cabo un proceso de profundización, pero debe respetarse también la soberanía de cada Estado». <sup>40</sup> Chirac estaba así defendiendo que los Estados miembros de la Unión Europea debían conservar su soberanía legal internacional, incluso aunque estuvieran firmando acuerdos que comprometían sus soberanías westfaliana, interdependiente e interna, habida cuenta de que: es la Unión Europea la encargada de regular los movimientos transfronterizos; el Tribunal Europeo ejerce una autoridad transnacional; y alguna de las decisiones de la Unión Europea pueden tomarse con el voto mayoritario de los Estados miembros.

Finalmente, debería ser evidente que la soberanía legal internacional no garantiza la integridad territorial de ningún Estado o ni siquiera la existencia de ese Estado. Estados reconocidos se han visto desmembrados e incluso absorbidos. La conquista de cualquier Estado extingue su soberanía (la interna, la westfaliana, la interdependiente y, generalmente, la legal internacional), pero la conquista no supone un desafío a las soberanías westfaliana y legal internacional como formas institucionales. Transforma las fronteras pero no crea nuevas normas o principios.

---

gobierno militar aliado en Italia debía respetar escrupulosamente la restauración de la soberanía italiana después de haber entrado en vigor por el tratado» (Estados Unidos, FRUS [1947, vol. 3], 1972, pág. 931). Este mensaje se envió en el momento en que Estados Unidos estaba interviniendo en la política interior italiana al dar su apoyo a los cristianodemócratas, tratando de reestructurar el Partido Socialista y de debilitar la posición del Partido Comunista en Italia. Marshall deseaba reconocer la soberanía legal internacional, pero no le preocupaba en absoluto la soberanía westfaliana de Italia, es decir, la exclusión de la influencia americana sobre las formaciones de autoridad interna de Italia. Véase J. Miller (1986), págs. 243-263.

40. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (26 marzo de 1996), pág. 1, traducido por el autor. En la cita original se lee: «Um sich erweiteren zu können, muss sich Europa zunächst vertiefen, wobei es die Souveränität seiner Staaten respektieren muss».

*La soberanía westfaliana*

Por último, la soberanía se ha entendido como modelo westfaliano, como un acuerdo institucional para organizar la vida política basado en dos principios: la territorialidad y la exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad internas. Los gobernantes pueden sentirse presionados, en ocasiones seriamente, por el contexto exterior, pero incluso así son libres de elegir las instituciones y las políticas que consideren óptimas. La soberanía westfaliana se viola cuando actores externos influyen sobre, o determinan, las estructuras de autoridad internas.

Estas estructuras de autoridad internas pueden verse atacadas mediante acciones coercitivas o voluntarias, a través de la intervención y mediante la invitación. Actores externos, habitualmente gobernantes de otros Estados, pueden utilizar su capacidad material para dictar o forzar cambios en las estructuras de autoridad de otras entidades; pueden violar el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados. Esos gobernantes pueden también establecer estructuras de autoridad supranacionales o extranacionales que limiten la propia autonomía interna; a veces sin previo aviso, pueden ampliar ciertas invitaciones que tengan como resultado el comprometer la propia soberanía westfaliana. Mientras que la coerción (la intervención) es incompatible con la soberanía legal internacional y con la westfaliana, las acciones voluntarias llevadas a cabo por los gobernantes (las invitaciones) no violan la soberanía legal internacional aunque transgredan la westfaliana.

El principio de no intervención en los asuntos internos no tiene virtualmente nada que ver con la Paz de Westfalia, firmada en 1648, y no fue articulado con claridad hasta finales del siglo XVIII. No obstante, utilizamos aquí esta terminología común porque el modelo westfaliano ha pasado a formar parte por entero del uso habitual, aunque se trate de un concepto históricamente inadecuado.

La norma fundamental de la soberanía westfaliana afirma que el Estado existe en territorios determinados, en cuyo interior las autoridades políticas internas constituyen los únicos árbitros de la conducta legítima. Si bien la autonomía puede verse comprometida tanto por la intervención como mediante invitaciones o sugerencias, se ha concedido mayor atención a la primera. Son numerosos los observadores que consideran el principio de no intervención —violado siempre mediante la

coerción o la imposición, como opuestas a la invitación voluntaria— el elemento clave de la soberanía estatal. Robert Jackson escribe lo que sigue: «La *Grundnorm* de un acuerdo político de esa clase (la soberanía estatal) es la prohibición básica de la intervención exterior que, a su vez, impone el deber de abstención y confiere un derecho de independencia a todos los estadistas. Desde el momento mismo en que los Estados son profundamente desiguales en cuanto a poder, esa norma es evidentemente mucho más restrictiva para los Estados poderosos y mucho más liberadora para los Estados débiles».<sup>41</sup>

Wolff y Vattel fueron quienes articularon por vez primera y de manera explícita el principio de no intervención, durante la segunda mitad del siglo XVIII. En la década de 1760 Wolff escribía que «la interferencia en el gobierno de otro, sea cual fuere la manera en que se lleve a cabo, es opuesta a la libertad natural de las naciones, en virtud de la cual uno es, en sus acciones, enteramente independiente de la voluntad de otras naciones».<sup>42</sup> Vattel defendió que ningún Estado tiene el derecho de intervenir en los asuntos internos de otros Estados y aplicó el argumento tanto a los Estados no europeos como a los europeos, afirmando que «los españoles violaron todas las reglas cuando se proclamaron a sí mismos jueces del inca Atahualpa. Si aquel príncipe había violado el derecho de las naciones por lo que se refería a ellos, hubieran tenido todo el derecho a castigarle. Pero le acusaron de haber ejecutado a algunos de sus súbditos, de haber tenido varias esposas, etc., cosas todas ellas de las que no debía rendirle cuentas a ellos; y para colmo de su extravagante injusticia, le condenaron de acuerdo con las leyes de España».<sup>43</sup>

Los Estados más débiles han sido siempre quienes con mayor vigor han apoyado el principio de no intervención. Durante el siglo XIX, los Estados latinoamericanos dieron su respaldo a este principio en reuniones internacionales que tuvieron lugar en 1826 y 1848. El año 1868, el jurista argentino Carlos Calvo publicó un tratado en el que condenaba la intervención de las potencias extranjeras para imponer obligaciones contractuales de grupos privados. El ministro de Exteriores de Argentina, Luis Drago, defendió en una nota diplomática dirigida al gobierno estadounidense, en 1902, que la intervención para exigir el

41. Jackson (1990), pág. 6.

42. Citado en A. Thomas y Thomas (1956), pág. 5.

43. Vattel (1852), pág. 155.

pago de la deuda pública era ilegítima. Las doctrinas Calvo y Drago fueron reconocidas como normas del derecho internacional. En la sexta Conferencia Internacional de Estados Americanos, que tuvo lugar en La Habana en 1928, la comisión de juristas recomendó la adopción del principio de que «ningún Estado tiene derecho a interferir en los asuntos internos de otro». No obstante, la propuesta se rechazó en buena medida por la oposición de Estados Unidos, que había realizado diversas intervenciones en América Central y en el Caribe, por lo que el secretario de Estado norteamericano, Charles Evans Hughes, defendió el derecho de Estados Unidos a intervenir para proteger las vidas de sus nacionales si el orden se veía alterado en otro país. En la séptima Conferencia Internacional de Estados Americanos, celebrada en 1933, Estados Unidos aceptó finalmente el principio de no intervención. La frase «ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos o externos de otro» se incluyó en la Convención de Derechos y Deberes de los Estados y fue aceptada por Estados Unidos.<sup>44</sup> La Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) estipula que «ningún Estado o grupo de Estados posee el derecho a intervenir, directa o indirectamente, sea cual fuere la razón, en los asuntos internos o externos de cualquier otro Estado. El principio antes citado prohíbe no sólo la intervención armada, sino también cualquier otra forma de interferencia o de intento de amenaza contra la personalidad del Estado o contra sus elementos políticos, económicos y culturales».<sup>45</sup> En la última parte del siglo XX, la no intervención ha sido aceptada de manera rutinaria en los más importantes tratados internacionales, como en la Carta de las Naciones Unidas y en el Acta Final de Helsinki de 1975, aunque acompañando a menudo a otros principios, como la defensa de los derechos humanos, que entran en contradicción con el de no intervención.

Aunque la soberanía westfaliana puede verse comprometida tanto por invitaciones voluntarias como por la intervención, a aquéllas se les ha prestado menor atención en la literatura sobre el tema porque los observadores han confundido soberanía legal internacional y westfaliana. La intervención viola ambas, pero la invitación sólo viola la soberanía westfaliana. La invitación tiene lugar cuando un gobernante compromete voluntariamente la autonomía interior de su propio Estado. La

44. A. Thomas y Thomas (1956), págs. 56-62.

45. Citado en Damrosch (1993).

capacidad para elegir libremente no entra en contradicción con la soberanía legal internacional.<sup>46</sup>

Sin embargo, la invitación puede violar la autonomía interna. Los gobernantes pueden extender invitaciones por las razones más variadas, entre las que se incluyen dejar atados de pies y manos a sus sucesores, asegurarse recursos financieros externos y reforzar el apoyo interno a valores que ellos mismos aceptan. En ocasiones, las invitaciones pueden llegar a pasar inadvertidas. Los gobernantes quizá no se den cuenta de que la participación en un acuerdo puede alterar su propia ordenación institucional interna. Prescindiendo de la motivación o de la perspicacia de los gobernantes, las invitaciones violan la soberanía westfaliana porque sujetan las estructuras de autoridad internas a límites externos. Por ejemplo, las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea son legítimas en los sistemas judiciales de los Estados miembros de la Unión Europea. Los acuerdos de condicionalidad del FMI, que pueden estipular cambios en las estructuras internas, tienen peso no sólo porque están vinculados a la provisión de fondos, sino también porque el FMI posee capacidad para legitimar a algunos actores de los países que solicitan los préstamos, legitimación derivada de su exigente pericia técnica. Las convenciones sobre derechos humanos pueden conllevar puntos esenciales que alteren determinadas concepciones de legitimidad entre grupos de la sociedad civil y que precipiten cambios posiblemente imprevistos en el orden institucional de los Estados signatarios.

Las violaciones de la soberanía westfaliana pueden aparecer en un sistema de Estados soberanos porque la ausencia de un sistema jerárquico formal de autoridad (característica definidora de cualquier sistema internacional) no significa que las estructuras de autoridad de una entidad política dada estén libres de influencias externas. Wendt y Friedheim han definido los imperios informales como «estructuras transnacionales de autoridad política *de facto*, cuyos miembros son Estados soberanos».<sup>47</sup> La independencia constitucional formal no garan-

46. Oppenheim (1992), pág. 431, escribe, por ejemplo, que la intervención sólo sucede cuando un Estado recurre a medidas de fuerza o dictatoriales en asuntos sobre los que otro Estado tiene el derecho de ejercitar su soberanía, tales como «en sus sistemas políticos, económicos, sociales y culturales, y en su política exterior».

47. Wendt y Friedheim (1996), pág. 245.

tiza la autonomía *de facto*. Una soberanía legal internacional reconocida no será necesariamente una soberanía westfaliana.

En los últimos años, cierto número de analistas han utilizado el modelo westfaliano como punto de referencia para afirmar que el carácter del sistema internacional está cambiando en algunas de sus características fundamentales. Escribiendo a propósito del mundo anterior a la década de los cincuenta, James Rosenau sostiene que «en ese sistema, la autoridad legítima quedaba concentrada en las instituciones de los Estados que elaboraban las políticas, que interactuaban sobre una base de igualdad y aceptaban principios de diplomacia y del derecho internacional. Sus embajadas eran inviolables, así como también lo eran sus asuntos internos. La intrusión en tales materias topaba con las protestas de violación de soberanía y, de manera hartó frecuente, con preparativos de guerra. A todos los efectos, se conservaba la línea de separación entre los asuntos internos y externos, que todo el mundo entendía con claridad. Las normas del sistema estatal occidental conferían el control sobre los vínculos externos del Estado y aquéllas raramente eran desafiadas e incluso más raramente aún revisadas». Philip Windsor sostiene que, «en el momento actual, está de moda afirmar que el viejo sistema westfaliano de un mundo de Estados no intervencionistas se halla en decadencia, y que ha aumentado el peligro de crecientes intervenciones de diferentes potencias en los asuntos de otros Estados. El sistema westfaliano representó algunos logros notables: la soberanía absoluta de un Estado descansaba sobre una base dual, donde la autoridad interna se veía liberada de la interferencia externa; y siguiendo esta vía, en el principio del *cuius regio, eius religio*, codificado al poner fin a las guerras de religión, se asentaba la base del sistema de Estados moderno».<sup>48</sup>

La manera en que algunos analistas han entendido la soberanía en términos del modelo westfaliano ha sido expuesta claramente por algunos autores que han estudiado los derechos de las minorías o los derechos humanos, porque la exigencia de esos derechos se ha entendido como una contradicción a la soberanía. En uno de los más importantes estudios sobre los derechos de las minorías en el periodo de entreguerras, C. A. Macartney escribe que «la doctrina del Estado soberano no admite que la política interior de ningún Estado —la política que él sigue respecto a sus propios ciudadanos— pueda ser objeto de interés al-

48. Rosenau (1990), pág. 109; Windsor (1984), pág. 45.

guno por parte de cualquier otro Estado». En un estudio más reciente sobre los derechos humanos, Forsythe sugiere que «lo más importante de la regulación sobre derechos humanos es que establece un conjunto de normas para todos los Estados y para todas las gentes. Busca por tanto incrementar la unidad mundial y actuar contra los separatismos nacionales (pero no necesariamente contra las diferencias nacionales). En este sentido, el derecho internacional de los derechos humanos es revolucionario, porque contradice la noción de soberanía nacional, es decir, que un Estado pueda hacer lo que le plazca en su propia jurisdicción». Escribiendo en la década de los noventa a propósito del estatuto de los grupos minoritarios, Kay Hailbronner afirma que «el derecho público internacional moderno parece haber roto la coraza de la soberanía». De forma parecida, Brian Hehir ha afirmado que «en el orden westfaliano, tanto la soberanía estatal como el principio de no intervención han sido tratados como normas absolutas». Afirma a continuación que este sistema westfaliano se encuentra sometido a un ataque sin precedentes.<sup>49</sup>

A pesar de estas afirmaciones sobre la existencia de un cambio sin parangón posible, la conclusión empírica más importante del presente estudio consiste en afirmar que los principios relacionados con la soberanía westfaliana y con la soberanía legal internacional han sido violados sin cesar. Ni la soberanía westfaliana ni la legal internacional han constituido nunca un equilibrio estable que impidiera a los gobernantes sucumbir a incentivos para desviarse de él. Antes bien, la soberanía westfaliana y la soberanía legal internacional se entienden mucho mejor como ejemplos de hipocresía organizada. Unas veces, los gobernantes se adhieren a las normas o a las reglas convencionales porque les proporcionan recursos y apoyos (tanto materiales como ideológicos). En ocasiones, han violado las normas, y por idénticas razones. Si lo que pretenden es mantenerse en el poder y potenciar la seguridad y los intereses materiales e ideológicos de sus votantes, seguir las prácticas convencionales de las soberanías westfaliana y legal internacional puede considerarse una política óptima, o todo lo contrario. Tras la Segunda Guerra Mundial, para los gobernantes de Europa occidental era preferible firmar la Convención Europea de Derechos Humanos, aunque comprometiera su soberanía westfaliana, que insistir en mantener sin li-

49. Macartney (1934), pág. 296; Forsythe (1983), pág. 4; Hailbronner (1992), pág. 117; Hehir (1995), pág. 6.

mitación alguna la autonomía de sus políticas. A finales de la década de los noventa, los gobernantes chinos y de otros Estados consideraron que era mejor permitirle a Hong Kong (que no poseía independencia jurídica tras su retorno a China), el disfrute del reconocimiento internacional; Hong Kong continuó participando en, o se adhirió a, organizaciones internacionales, incluida la Organización Mundial del Comercio, cuyos miembros le negaron a la propia China el derecho a convertirse en socio fundador.

En resumen, analistas y profesionales han utilizado el término soberanía de cuatro maneras bien diferentes. La ausencia o la pérdida de una clase de soberanía no implica lógicamente el deterioro de otras, incluso aunque de forma empírica puedan hallarse relacionadas entre sí. Un Estado puede ser reconocido, pero es posible que sus estructuras de autoridad estén *de facto* sujetas a la autoridad o al control externo. Puede perder el control de los movimientos transfronterizos, pero continuar siendo un Estado autónomo.

Casi de una manera general, los gobernantes han deseado fervientemente disponer de soberanía legal internacional,<sup>50</sup> pero esto no ha significado que siguieran universalmente la regla de reconocer únicamente entidades territoriales jurídicamente autónomas. Los gobernantes han reconocido entidades carentes de autonomía jurídica formal e incluso de territorio, y han negado su reconocimiento a gobiernos que han ejercido el control efectivo sobre el territorio de un Estado reconocido. El reconocimiento puede constituir un acto político destinado a apoyar a un gobierno específico o a legitimar las reivindicaciones de autonomía territorial de determinados gobernantes, por lo que la adhesión al principio básico de la soberanía legal internacional podría o no reforzar esos propósitos.

Las tensiones surgidas entre la norma convencional y la práctica real han sido mucho más fuertes en el seno de la soberanía westfaliana que en la soberanía legal internacional. En ocasiones, los gobernantes han extendido invitaciones a actores externos que comprometían así la autonomía de su propio Estado. La soberanía westfaliana ha sido también

50. Se han dado casos en que los gobernantes han tratado de abandonar su soberanía legal internacional. Por ejemplo, los líderes de Nicaragua y Guatemala pidieron la unión con Estados Unidos en la década de 1840, y el presidente de Bielorrusia contempló la posibilidad de formar parte de la Unión Soviética en los años 1990.

violada mediante la intervención; los Estados más poderosos han coaccionado a los más débiles alterando la organización institucional interna de su política. El seguimiento de la norma de la soberanía westfaliana —la conservación *de facto* de la autonomía de una entidad política territorial— puede favorecer los intereses de los gobernantes, o tal vez no.

El sistema internacional es complejo y la información de que se dispone es imperfecta. No existen estructuras universales provistas de autoridad capaces de resolver los conflictos. Los principios y las reglas pueden ser lógicamente contradictorios. Las asimetrías de poder pueden alcanzar cotas muy elevadas. Principios ampliamente reconocidos y respaldados no siempre favorecerán los intereses de los gobernantes. La lógica de las consecuencias puede imponerse a la lógica de la pertinencia. La soberanía westfaliana y la soberanía legal internacional, temas fundamentales de este trabajo, son ejemplos de hipocresía organizada. Ambos se definen por reglas ampliamente aceptadas y difundidas y, no obstante, tales reglas han sido incorporadas e interiorizadas con mayor frecuencia en el caso de la soberanía westfaliana que en el de la legal internacional.

#### MODALIDADES DE COMPROMISO

Las desviaciones de las normas y reglas, ya sean éstas de la soberanía legal internacional o de la westfaliana (o a cualquier otra disposición institucional sobre ese asunto), pueden ocurrir siguiendo cuatro vías: convenios, contratos, coerción e imposición. Estas cuatro modalidades se distinguen merced a dos dimensiones subyacentes. En primer lugar, ¿depende la conducta o la política de un dirigente de las de otro, es decir, es dependiente o contingente? En segundo lugar, ¿al menos una de las partes mejora sin que empeore la posición de ninguna otra, es decir, se deduce de la transgresión una mejora de acuerdo con el óptimo de Pareto?

Los gobernantes pueden aceptar «convenios» internacionales en los que se muestren de acuerdo en observar ciertas reglas, al margen de lo que otros hagan; pueden aceptar «contratos» en los que se muestren de acuerdo con determinadas políticas a cambio de obtener beneficios explícitos; también pueden verse sometidos a «coerción», lo que les deja en peor situación, aunque posean algún margen o instrumento de rega-

teo; finalmente, los gobernantes, o quienes desean convertirse en tales, pueden sufrir «imposición», situación que sucede cuando el dirigente que padece la acción no puede ofrecer verdadera resistencia a ella.

El modelo westfaliano ha sido violado en estas cuatro modalidades: los gobernantes han cursado invitaciones que comprometen su autonomía al unirse a convenios o firmar contratos, y han intervenido en los asuntos internos de otros Estados mediante la coerción y la imposición. Las desviaciones a la soberanía legal internacional, en especial en lo que se refiere al reconocimiento de entidades carentes de independencia jurídica o de autonomía, han ocurrido con menor frecuencia y dependido fundamentalmente de los contratos, acuerdos mutuos que siguen el principio del óptimo de Pareto.

Las diferencias entre convenios, contratos, coerción e imposición se resumen en la figura 1.1. Un convenio supone que los gobernantes mejoran —pues, de otra manera nunca lo hubieran admitido—, incluso aunque no todas las partes acepten sus términos. Los contratos hacen que al menos un dirigente mejore su posición y que ningún otro empeore, pero solamente si los participantes aceptan sus términos y compromisos. Si una de las partes renuncia, también lo harán las demás. El *statu quo* está siempre al alcance de los gobernantes, a la expectativa de firmar convenios y contratos. Los gobernantes no empeoran si no participan. Convenios y contratos constituyen acuerdos voluntarios.

La coerción y la imposición dejan a una de las partes en peor situación. En los casos de coerción, un dirigente amenaza con imponer sanciones a otro si el objeto de la acción no cambia su política. Éste puede rechazar las demandas (en cuyo caso sufre sanciones), o aceptarlas. En cualquiera de las dos situaciones el objeto de la acción empeora. El

FIGURA 1.1. Modalidades de compromiso

		Óptimo de Pareto	
		Sí	No
Contingente	Sí	Contrato	Coerción
	No	Convención	Imposición

*statu quo ante* ya no es por consiguiente una opción. El objeto de la acción puede optar por sufrir sanciones o por realizar cambios.

La imposición es el final lógico de la coerción. Implica una situación en la que el objeto no tiene otra elección que la de aceptar las demandas del iniciador de la acción: su dinero o su vida no constituyen algo que anime a regatear. El objeto es tan débil que realmente no puede resistir. En la situación más extrema, el gobernante más débil podría ser eliminado de su puesto o, en el caso de aquellos gobernantes que aspirasen a dirigir un Estado, nunca se les permitiría ocupar el cargo de mayor responsabilidad.

Por lo que se refiere a este estudio, las invitaciones, que comprometen la autonomía mediante convenios y contratos, violan la soberanía westfaliana pero no la soberanía legal internacional; de hecho, todos los contratos y convenios se ven facilitados por (y son una confirmación de) la soberanía legal internacional. Lo más importante de ésta reside en que el gobernante conserve formalmente el derecho a concluir el contrato y en que el contrato o el convenio sean voluntarios.

La coerción y la imposición (relacionadas ambas con la autonomía) constituyen violaciones de la soberanía legal internacional y de la westfaliana. Tanto la coerción como la imposición llevan inherentes el empeoramiento de una de las partes. El actor más débil posiblemente no habría aceptado un resultado inferior al del *statu quo ante* si no se viera enfrentado a la amenaza de sanciones, que pueden llegar a incluir el uso de la fuerza. En el caso más extremo se eliminaría incluso el objeto de la acción. La coerción y la imposición violan una norma básica de la soberanía legal internacional, como es la de que los Estados tienen el derecho a actuar por propia voluntad. Los gobernantes nunca aceptarían voluntariamente un acuerdo que les dejara en una situación peor a la anterior.

La modalidad mediante la cual se pueden violar las normas depende de las configuraciones de poder y de los intereses. La imposición sólo puede ocurrir cuando los intereses son diferentes y las asimetrías de poder elevadas. El iniciador debe contar con un poder abrumador, con capacidad para decidir sobre la vida o la muerte (de manera figurada y en ocasiones literal) de los gobernantes de la entidad objeto de la acción (un Estado o un futuro Estado). A menudo, este poder se muestra en forma de recursos militares, pero en algunos casos ha implicado el reconocimiento inicial no sólo de un determinado gobierno, sino del pro-

pio Estado. Estados establecidos y poderosos han iniciado una imposición condicionando el reconocimiento del objetivo de la acción a la aceptación por parte de éste de condiciones relacionadas con sus estructuras políticas internas. El rechazo significaría que el objetivo de la acción no llegaría a convertirse jamás en actor. El *statu quo* es una alternativa, pero el *statu quo* en tanto que ausencia de reconocimiento internacional podría dejar al gobernante sin Estado que gobernar.

La coerción puede también tener lugar si las preferencias de los gobernantes son distintas y si existen asimetrías de poder. No obstante, en el caso de la coerción las asimetrías son menores que en el de la imposición. El iniciador no es capaz de aniquilar el objetivo. El gobernante del país objetivo de la acción empeora si se resiste, y sufre la imposición de sanciones, pero ese gobernante no deja por ello de existir. El objetivo de la acción no se ve enfrentado a la alternativa de capitular o de dejar de existir, sino ante el dilema de optar entre sufrir los costes de las sanciones o los de acceder a las exigencias del iniciador. En situaciones de coerción, el *statu quo ante* deja de ser una opción. Los gobernantes del Estado objeto de la acción no pueden sencillamente rechazar las demandas del iniciador sin padecer consecuencias negativas.

Para que un contrato tenga lugar debe darse la posibilidad de cooperar; los actores han de tener intereses complementarios, pero también puede importar el poder. Todos los gobernantes se benefician como consecuencia de un contrato, aunque es posible que algunos se beneficien más que otros. La aceptación siempre es voluntaria. El *statu quo ante* continúa siendo una opción válida; el gobernante no empeora si se rechaza el contrato. Los términos de un contrato específico pueden llegar a depender de la capacidad de negociación de los gobernantes, de su habilidad para hacer creer que les es más interesante mantener el *statu quo* que concluir un acuerdo. Sin embargo, ningún gobernante empeora su posición en los contratos.

Los convenios están únicamente relacionados con los intereses, habitualmente más ideológicos que materiales. El poder es irrelevante. Los gobernantes no se ven obligados a incorporarse a un convenio; pueden conservar el *statu quo* y no empeorar por ello. La conducta de un gobernante, el grado en el que participa de un convenio, no se ve condicionada por la conducta de otros. No es probable que los convenios impliquen una relación con temas de seguridad o de intereses económicos en los que importe la conducta de los demás, porque la utilidad

que un gobernante pueda sacar del convenio depende de que los demás gobernantes acepten los términos del acuerdo; si un actor renuncia, también lo harán los demás. No obstante, los gobernantes pueden encontrarse con que se refuercen sus intereses ideológicos aunque otros signatarios de un convenio no cumplan sus compromisos. Los convenios sólo pueden tener lugar si los gobernantes poseen intereses idénticos o complementarios. Las violaciones de la soberanía westfaliana han tenido lugar casi de manera rutinaria en la política internacional, incluso aunque los observadores hayan mantenido los ojos cerrados a su frecuencia ante el argumento de que el modelo westfaliano ha sido operativo. Las violaciones de la soberanía legal internacional han sido menos comunes. Casi siempre han tenido lugar como resultado de decisiones voluntarias, de contratos o de convenios; los gobernantes han llegado al acuerdo mutuo de desviarse del principio según el cual el reconocimiento internacional deba concederse sólo a entidades territoriales jurídicamente autónomas.

Resumimos a continuación algunos de los datos empíricos que aparecen en los capítulos siguientes, ordenados a partir de las modalidades que han servido para comprometer la soberanía westfaliana. Uno de los problemas es justamente la selección cargada de prejuicios, en especial por lo que se refiere a los derechos humanos y de las minorías, asuntos éstos que se tratan temáticamente en los capítulos 3 y 4. Los casos que implican derechos de las minorías y derechos humanos han sido ejemplificados en la variante dependiente; se han dejado de investigar aquellas situaciones en las que no se ha puesto en entredicho el modelo westfaliano. No obstante, las pruebas empíricas relacionadas con el grado al que las relaciones entre gobernantes y gobernados se han visto sometidas a presiones (ya sea desde el exterior o desde otras estructuras de autoridad) no deberían descartarse simplemente como resultado de la eliminación de los ejemplos que apoyan el argumento que aquí se presenta. En primer lugar, casi todos los casos que se refieren a derechos de las minorías se hallan relacionados con los principales tratados de paz de los últimos cuatro siglos —Westfalia, Viena, Berlín y Versalles—, lo mismo que con otros acuerdos asociados a otros conflictos violentos notables, como la Paz de París, que pondría fin a la Guerra de Crimea, y los acuerdos de Dayton, que llevarían cierta estabilidad a Bosnia. Tales tratados no son resultado de una selección cargada de prejuicios. Este estudio podría haber sido organizado tomando como eje central el examen de las

múltiples normas que se han ido incorporando a los principales acuerdos de paz. En segundo lugar, la mayoría de los países de la Europa oriental y central han gozado de autonomía respecto a su orden legal nacional por lo que se refiere a los derechos humanos o a los de las minorías sólo durante una fracción de su existencia como soberanías legales internacionales, en especial en el periodo que va desde la Segunda Guerra Mundial hasta el final de la guerra fría, y, durante esos años, la soberanía westfaliana de la mayor parte de esos países se vio comprometida incluso de una manera drástica por la intervención soviética. Por consiguiente, es posible que la mitad de los países europeos no hayan disfrutado nunca ni de un momento de soberanía westfaliana en su existencia como soberanías legales internacionales. En tercer lugar, aunque no se han examinado de manera sistemática aquellas situaciones en que los Estados han gozado de autonomía por lo que se refiere a los derechos humanos y de las minorías, los datos que se presentan en este estudio sugieren que es improbable que los Estados más poderosos pierdan su soberanía westfaliana a menos que ellos mismos tomen la iniciativa de invitar a intervenir a autoridades externas mediante convenios o acuerdos contractuales. Sólo los Estados más débiles han sido blanco de la intervención a través de la coerción o de la imposición.

Los préstamos a quienes detentan la soberanía constituyen un área temática en la que las violaciones del modelo westfaliano han alcanzado a los Estados más débiles. Cuando los gobernantes, los gobiernos o las instituciones financieras internacionales han realizado préstamos a otros gobernantes, han exigido a menudo una autoridad y un control directos sobre las actividades que generaban sus rentas; no sólo han señalado los plazos de devolución e intereses, sino que han estipulado también cambios en la política, el personal de la administración o las instituciones de los deudores. Esto es cierto virtualmente para todos los préstamos realizados por instituciones financieras internacionales a partir de la década de los cincuenta, y también para muchos de los préstamos concedidos a Estados más débiles en el siglo XIX. En el capítulo 5 se recoge un amplio panorama de casos de préstamos a poderes soberanos, aunque no todos los posibles. Éstos han sido asociados a las violaciones de las normas westfalianas mediante la imposición, la coerción y el contrato.

En los capítulos 6 y 7 se examina el grado en el que las estructuras constitucionales de todos los Estados creados en los siglos XIX y XX han

estado sujetas a alguna estructura de autoridad externa. No se eligen muestras de la variable dependiente, sino que se exploran casi todos los casos. ¿Pueden los gobernantes, o quienes pretenden llegar a serlo, y quienes les apoyan elegir la estructura constitucional que prefieren, o bien las características básicas de su política han sido determinadas o influidas por actores externos? En el siglo XIX, los nuevos Estados balcánicos se vieron sometidos a coerción o imposición externa; no sucedería lo mismo con los Estados recién creados de América Latina. En el siglo XX, las violaciones del modelo westfaliano tuvieron lugar fundamentalmente en América Central y en el Caribe y, quizá de forma irónica, en la propia Europa, pero se extendieron mucho menos por los nuevos Estados africanos y asiáticos independientes, debido a que las principales potencias demostraron un menor interés.

### *Los convenios y convenciones*

Los convenios y convenciones<sup>51</sup> a que hace referencia este libro están relacionados con la soberanía westfaliana. Se trata de acuerdos voluntarios en los que los gobernantes se comprometen a seguir cierta clase de prácticas que tienen que ver con las relaciones que mantienen gobernantes y gobernados en el interior de las propias fronteras; son compromisos que no quedan condicionados al grado en que otros signatarios estén dispuestos a aceptar el mismo acuerdo. Tales convenios pueden exponer ciertas prácticas de orden interno a una supervisión externa. De una u otra manera, un convenio puede violar los principios westfalianos al minar la autonomía del Estado; aunque no conduzcan de manera inevitable a ello, los convenios invitan a que actores externos obtengan cierta influencia sobre las estructuras de autoridad internas. Como ejemplo más evidente de un convenio que viola la soberanía westfaliana tenemos el régimen europeo de derechos humanos, según el cual un ciudadano de un Estado signatario puede presentar querellas contra su propio gobierno ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y las decisiones de ese tribunal obligan a los poderes judiciales nacionales. En casos de menor importancia, la firma de un convenio puede llegar a no surtir efecto alguno sobre la autonomía *de facto* de un Estado signatario cuyos gobernantes podrían sencillamente ignorar sus disposiciones. Todos los ejem-

51. Me hallo en deuda con Jay Smith por sugerirme este término.

plos empíricos de convenios tratados en este estudio se hallan relacionados con los derechos de las minorías o de otros grupos especialmente significativos, como el de los trabajadores extranjeros residentes, o bien con los derechos humanos, que se aplican a todos los individuos. Puede llegar a aceptarse que los convenios de este tipo se adopten en otros campos, como el de la seguridad o el de los intercambios económicos, pero no es probable. En los temas relacionados con el bienestar material o la defensa, los acuerdos serán casi con toda seguridad dependientes: la conducta de un gobernante dependerá de la de los demás.

Fundamentalmente los convenios se han desarrollado en el siglo XX. El único ejemplo de convenio del siglo XIX que he podido encontrar está relacionado con los derechos de los habitantes de Polonia después de las guerras napoleónicas. En tanto que parte del Tratado de Viena, los gobernantes de las principales potencias se comprometieron a conservar las instituciones nacionales de los polacos, aunque la propia Polonia hubiera sido repartida entre Rusia, Prusia y Austria.

A lo largo del siglo XX se han firmado numerosos convenios. En 1926 la Sociedad de Naciones adoptó una convención prohibiendo la esclavitud. La Organización Internacional del Trabajo, creada después de la Primera Guerra Mundial, sancionó una serie de acuerdos relacionados con el trato y las condiciones de los obreros, que eran todos ellos convenios. Por ejemplo, el hecho de que un Estado violara los términos de la convención de 1930 sobre trabajo forzado y obligatorio, que estipulaba que el trabajo forzado debía remunerarse con el salario habitual y que no podría utilizarse en las minas, no quería decir que otros tuvieran que hacer lo mismo.<sup>52</sup>

Después de la Segunda Guerra Mundial el número de convenios aumentó de manera extraordinaria. Se ratificaron alrededor de cincuenta acuerdos que tenían que ver con las relaciones entre gobernantes y administrados. La mayor parte de ellos se adoptaron en el seno del sistema de las Naciones Unidas, incluyendo amplias declaraciones de principios generales, tales como el compromiso con la defensa de los derechos humanos en el preámbulo a la Carta de las Naciones Unidas, y los pactos de este mismo organismo que tratan de derechos políticos y de derechos sociales, culturales y económicos, así como también acuerdos so-

52. Convención sobre Trabajo Forzado y Obligatorio, reimpresso en Brownlie (1992), págs. 246-256.

bre temas más específicos, como la esclavitud, la situación de la mujer, los niños, los refugiados, las personas sin Estado, el genocidio y la tortura. También ha habido varias convenciones regionales y ha sido en el hemisferio occidental y en Europa donde se han adoptado aquellas que han tenido repercusiones más importantes.

Los mecanismos destinados al cumplimiento y el control de tales convenciones varían enormemente. Algunas, por ejemplo la Declaración Universal de Derechos Humanos, no poseen naturaleza de tratado formal vinculante y carecen de dispositivos de control. Otras —por ejemplo, los convenios sobre la esclavitud, el estatuto de los refugiados, y los derechos políticos de las mujeres— estipulan que los litigios deben presentarse ante el Tribunal Internacional de Justicia. Sin embargo, ante ese tribunal no se ha presentado caso alguno sobre derechos humanos. Algunas otras, tales como las convenciones sobre discriminación racial, *apartheid* y derechos de los niños y niñas, prevén la creación de comités que reciben informaciones y pueden investigar las presuntas violaciones, con la aprobación de los Estados implicados.

La Convención Europea de Derechos Humanos, que entró en vigor en 1953, y los protocolos subsiguientes, poseen con mucho los más amplios mecanismos para hacer cumplir sus disposiciones así como la más elaborada estructura organizativa. La Comisión Europea de Derechos Humanos puede escuchar las quejas de particulares, de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y de Estados; recibe alrededor de cuatro mil comunicaciones por año. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos puede tomar decisiones que obligan a las jurisdicciones nacionales. La jurisdicción de la Comisión (compuesta por expertos independientes) y del Tribunal ha sido reconocida por más de una veintena de signatarios de la convención. Las decisiones de la Comisión y del Tribunal han conducido a que países como Bélgica, Suiza, Alemania y Suecia se hayan visto obligados a efectuar cambios legales.<sup>53</sup>

Ninguno de esos convenios viola la soberanía legal internacional. El grado en el que han violado la soberanía westfaliana depende de que hayan tenido algún impacto real sobre las estructuras de autoridad internas de los Estados signatarios. Las declaraciones generales de principios, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, sólo pueden afectar a la soberanía westfaliana de manera indirecta si movilizan

53. Donnelly (1992), págs. 82-83; Forsythe (1989), pág. 19.

de alguna manera a grupos internos que influyan posteriormente en las estructuras de autoridad. Los convenios que llevan consigo aparejada la exigencia de presentar informes formales pueden llegar a cambiar las prácticas del Estado, aunque bien pueden no hacerlo.

La pregunta acerca de si las convenciones y convenios sobre derechos humanos alteran la política, sólo puede responderse después del examen de la conducta, y no simplemente contemplando los términos del acuerdo. Andrew Moravcsik ha señalado que las disposiciones formales del régimen de derechos humanos interamericano, por lo que se refiere a la organización, han sido elaboradas de una manera igual o incluso superior a la del régimen europeo, pero han tenido consecuencias menores porque han recibido un menor apoyo político interno.<sup>54</sup> Al menos hasta la década de los noventa y el hundimiento del bloque soviético era débil la correlación entre conducta de los gobiernos en todo aquello que hace referencia a los derechos humanos y número de acuerdos de las Naciones Unidas que éstos habían firmado (véase el capítulo 5).

No existe una única explicación de por qué los países firman convenios. Los gobernantes podrían firmar porque esperen que ese acto sirva para reforzar valores y prácticas con las que se hallan comprometidos, para atar de manos a sus sucesores o para conseguir que determinados principios y normas sean más atractivos a otros gobernantes. En el caso del orden europeo, los gobernantes de Europa occidental, en especial en aquellos países en los que la democracia era frágil, deseaban reforzar los valores democráticos. La existencia de ese orden hacía más probable que los ciudadanos obtuvieran una visión más clara de lo que constituían acciones de estado ilegítimas.<sup>55</sup>

Allí donde los mecanismos coercitivos y de control han sido débiles, como suele suceder cuando se trata de derechos humanos, los gobernantes podían llegar a firmar porque, incluso aunque fueran indiferentes o no tuvieran simpatía alguna por la defensa de los derechos humanos en el interior de su propio Estado, podían creer que su firma haría aparecer a su régimen como algo más digerible a los actores externos e internos. La disposición de Stalin a firmar algunas convenciones sobre derechos huma-

54. Moravcsik (1994), págs. 54-55.

55. Moravcsik (1998). Para una exposición acerca de la importancia de tales puntos de vista sobre lo que constituye una transgresión de derechos, véase Weingast (1997).

nos podría contemplarse como un acto de cinismo destinado a hacer que la Unión Soviética pareciera más atractiva a los ojos de los simpatizantes comunistas de otros países. Los acuerdos de Helsinki, que incluían disposiciones sobre derechos humanos, alteraron la conducta de diferentes grupos de la sociedad civil de Europa oriental, con gran consternación y sorpresa de los dirigentes supremos comunistas, que habían firmado porque consideraban que las cláusulas del acuerdo relacionadas con las fronteras y los intercambios económicos podrían reforzar su posición.<sup>56</sup>

Es también posible que los gobernantes lleguen a firmar una convención porque forme parte del guión de la modernidad; se trata de algo que hacen los Estados modernos. Puede ser que algunos dirigentes no posean una concepción autónoma de lo que es una conducta adecuada. Cuando los modelos cognitivos ofrecen motivos para firmar una convención, la participación podría tener un impacto real sobre las estructuras de autoridad internas, pero también pudiera ser que no. En numerosos casos existe un divorcio completo entre palabra y acción.

### *Los contratos*

Un contrato es un acuerdo entre dos o más gobernantes, o entre un dirigente y otro actor internacional, por ejemplo una institución financiera internacional, que es aceptable mutuamente, que cumple el principio de mejorar el óptimo de Pareto y que es contingente o dependiente. Los contratos no entran en contradicción con la soberanía legal internacional. Más aún, la capacidad de participar en acuerdos es una de las ventajas con que ésta cuenta.

Los contratos pueden entrar en contradicción con la soberanía westfaliana, o no hacerlo. Un contrato puede violar el modelo westfaliano si altera las concepciones internas de lo que es la conducta legítima, si vincula instituciones internas y personas a influencias externas, o si crea estructuras de autoridad transnacionales. Evidentemente, numerosos contratos firmados entre Estados no transgreden el modelo westfaliano. Por ejemplo, una alianza militar puede comprometer a un Estado a acudir en ayuda de otro, un acuerdo comercial acabar con las subvenciones a la exportación, un acuerdo financiero especificar las necesidades de capital de los bancos, un tratado sobre medio ambiente limitar las

56. D. Thomas (1997).

capturas pesqueras en aguas internacionales. Tales acuerdos no alteran las estructuras de autoridad internas.

Los gobernantes deben contemplar un contrato como un elemento que cumple el principio del óptimo de Pareto; de otra forma, no entrarían a formar parte de él, desde el momento en que el *statu quo* sigue estando a su disposición. Sin embargo, contrariamente a lo que sucede con los convenios, la conducta de los actores se condiciona mutuamente. En los acuerdos contractuales que afectan a la soberanía westfaliana, los gobernantes no comprometían la autonomía o la autoridad territorial de su Estado a menos que también cambiara la conducta de otros. Tanto en el caso de los contratos como en el de los convenios, los gobernantes comprometen la soberanía westfaliana mediante las invitaciones; no son blanco de la intervención, pero diríamos que de manera voluntaria deciden otorgar permiso a actores externos para que se introduzcan en sus estructuras de autoridad internas.

Los contratos se han ido firmando a lo largo de más de trescientos años y aparecen, a menudo, en los principales tratados internacionales que han comprometido los principios westfalianos. No debería sorprendernos que, en tales circunstancias, los gobernantes advirtieran que sus expectativas de conservar el cargo, o de favorecer los intereses materiales, la seguridad y la ideología de quienes les ofrecen su apoyo, aumentarían mediante la aceptación de acuerdos contractuales que hacen concesiones en la propia autonomía interna. La Paz de Westfalia contenía un gran número de disposiciones en favor de la tolerancia religiosa entre católicos y protestantes en Alemania. Este último país había quedado devastado por la Guerra de los Treinta Años, cuya intensidad se vio aún más exacerbada por el conflicto religioso. Aunque Fernando III, el gobernante Habsburgo y emperador del Sacro Imperio, hubiera preferido la represión de luteranos y calvinistas, careció de los recursos para llevarla a cabo y, en su lugar, se vio obligado a aceptar cambios institucionales en el imperio que se concretaron en la creación de una estructura de toma de decisiones consociacionales para las cuestiones religiosas.<sup>57</sup> En la Paz de Utrecht de 1713, los gobernantes de Europa acordaron que Francia y España nunca podrían quedar unificadas bajo un mismo rey, decisión que reflejaba el deseo de reforzar la seguridad, manteniendo un sistema que pudiera consolidar un equilibrio de poder.

57. Lehbruch (1997).

El Tratado de Utrecht de 1713, por el que Francia cedió Acadia y la bahía de Hudson a Gran Bretaña, tomó las medidas necesarias para proteger los derechos de los católicos que vivían en esas zonas, una limitación a la autonomía británica que se aceptó como parte del acuerdo más general que beneficiaba a los británicos. La Paz de Viena protegió los derechos de los católicos que habitaban en los Países Bajos; en la ley fundamental de este país se incluyeron cláusulas que estipulaban la tolerancia religiosa y que, según el tratado, no podían cambiarlas unilateralmente los holandeses, ya que las principales potencias deseaban limitar las posibilidades de conflicto religioso en los Países Bajos.

Durante el siglo XIX y también durante el XX, los préstamos a los poderes soberanos entregados a Estados más débiles se realizaron con frecuencia mediante contratos que violaban los principios westfalianos. Cuando, en 1832, se reconoció la independencia de Grecia como Estado, éste aceptó un préstamo de sesenta mil francos, pero los términos del acuerdo implicaban el compromiso de hacerse cargo de unos intereses determinados, así como la aceptación de la presencia de funcionarios extranjeros aprobada por las principales potencias europeas. En 1881, el imperio otomano creó el Consejo de Deuda Pública, controlado por obligacionistas extranjeros, que recaudaba rentas e incluso se implicaba en proyectos de desarrollo; en 1910, tenía más empleados que el Ministerio de Finanzas. Una vez más, es posible que los gobernantes otomanos hubieran preferido controlar sus propias finanzas, pero les era más positivo tener los préstamos del extranjero en el Consejo de Deuda que carecer de consejo y por ende de préstamos. En 1895, Serbia aceptó una Comisión de Monopolios formada por seis miembros (dos de los cuales nombraban Francia y Alemania), que controlaba las rentas procedentes de los monopolios del tabaco, la sal y el petróleo, ingresos que iban directamente a manos de obligacionistas extranjeros y no al Tesoro serbio.

En el siglo XX los préstamos a los poderes soberanos supusieron violaciones de la autonomía westfaliana de manera rutinaria. Instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, han institucionalizado y convertido en rutinarias prácticas contrarias a la autonomía westfaliana. Tales instituciones no se dedican simplemente a ofrecer fondos que tienen que ser devueltos; entregan recursos únicamente si quienes los reciben están dispuestos a aceptar cambios en su política interior y, a menudo, también en sus es-

estructuras institucionales. El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, creado inmediatamente después del hundimiento del bloque soviético, exige explícitamente a los Estados miembros que tengan regímenes democráticos. Estados Unidos dio inicialmente su apoyo a que los préstamos concedidos por las instituciones financieras internacionales fueran condicionales, pero en Bretton Woods los representantes de los Estados europeos y de América Latina se resistieron, defendiendo que se convertirían en el objetivo de políticas influidas del principio al final por quienes tomaban las decisiones en Estados Unidos. Finalmente, los norteamericanos tuvieron éxito al conseguir que la cláusula de condicionalidad apareciera escrita en los artículos del acuerdo, puesto que, en la década de los cincuenta, Estados Unidos constituía la única fuente significativa de capital.

Los derechos humanos y los derechos de las minorías han sido también fomentados mediante contratos que violan la autonomía westfaliana. Al finalizar la Primera Guerra Mundial se firmaron amplios acuerdos sobre los derechos de las minorías con todos los nuevos Estados creados por entonces. Muchos de ellos fueron resultado de la intervención mediante la coerción o la imposición. Los líderes de la mayoría de esos Estados de nueva creación consideraron que no tenían ninguna otra alternativa sino la de aceptar las exigencias de las principales potencias. Sin embargo, en unos pocos casos, en especial en Checoslovaquia, Hungría y los Estados bálticos, los gobernantes presentaron propuestas y aceptaron voluntariamente la protección de las minorías como parte de un acuerdo más general que incluía su reconocimiento como soberanos legales en el contexto internacional. Después de la Segunda Guerra Mundial, Austria e Italia concluyeron tratados (contratos), para proteger los derechos de la minoría de habla alemana en el sur del Tirol. Alemania y Dinamarca realizaron declaraciones conjuntas sobre el estatus de los grupos de minorías lingüísticas existentes en las zonas fronterizas entre ambos Estados.

También se firmaron contratos que afectaban las estructuras constitucionales básicas, no sólo a instituciones o a políticas específicas. Una vez acabada la Segunda Guerra Mundial, la práctica seguida por los norteamericanos en Italia y Alemania incluía contratos con líderes nacionales destinados a defender regímenes de tipo democrático o, al menos, a excluir o mermar el ascendiente comunista; ciertos líderes nacionales recibieron la influencia de sus colegas norteamericanos. En Italia,

los democristianos se sintieron muy satisfechos de participar en estos acuerdos que aumentaban sus posibilidades de mantenerse en el poder. En Alemania, los gobernantes norteamericanos cultivaron con asiduidad la amistad de los líderes no comunistas. Apoyaron a los democristianos y a otros partidos no comunistas. Pero ni siquiera en ese país, ocupado formalmente hasta 1955, podían los gobernantes norteamericanos imponer sus condiciones sin dar cuentas a nadie. Estaban obligados a firmar contratos con los líderes locales.

La Unión Europea, que se las tiene que ver con asuntos relacionados con los principios de territorialidad y autonomía, se creó mediante contratos en los que intervinieron los gobernantes de los Estados europeos. En el Tratado de Roma, el Acta única europea, el Tratado de Maastricht y otros acuerdos, los gobernantes defendieron sus intereses mediante el establecimiento de nuevas políticas y acuerdos institucionales, algunos de los cuales trascienden los límites territoriales y comprometen su autonomía interna.

El régimen del derecho del mar se desarrolló en las décadas de los ochenta y noventa mediante una serie de contratos tácitos y explícitos, es decir, mediante políticas nacionales coordinadas y acuerdos internacionales. Uno de los elementos de este régimen lo constituye la Zona Económica Exclusiva (ZEE), que generalmente se extiende desde las doce a las doscientas millas náuticas, a contar a partir de la línea de costa. Dentro de la ZEE litoral, los Estados poseen autoridad sobre los recursos minerales y pesqueros, pero en ningún caso sobre la navegación. La ZEE no viola la autonomía; no existe ningún ejercicio de autoridad externa, pero sí que viola la territorialidad, al crear un área en cuyo interior los Estados gozan de autoridad sobre ciertos temas, pero no sobre otros.

En suma, los gobernantes concluyen con frecuencia contratos que violan el principio de autonomía y, en algunos casos, también el de territorialidad. Su situación mejora si aceptan estos acuerdos, pues de otra manera hubieran conservado el *statu quo*. Era mejor poseer recursos financieros con un bajo interés y de manera condicional que pagar impuestos más elevados y carecer por completo de acceso a los mercados internacionales de capital. Es mejor contar con un Tribunal Europeo y con el reconocimiento mutuo (aunque ambos violen la autonomía), que no contar con ella. Es mejor para los gobernantes de Checoslovaquia tener un régimen internacional de protección de las minorías, en 1919, que dejar a la numerosa mi-

noría alemana de los Sudetes sin garantías internacionales (aunque en 1938 eso no fue nada bueno para Checoslovaquia). Era mejor para los democristianos italianos aceptar la ayuda y la guía de los norteamericanos que enfrentarse al fortísimo Partido comunista italiano sin apoyo externo.

### *La coerción y la imposición*

La coerción y la imposición, ejemplos ambos de intervención, aparecen al mismo tiempo que otra serie de elementos que vienen determinados por el coste del rechazo por parte del Estado objetivo de la acción. Por lo que se refiere a los principios westfalianos, la coerción ocurre cuando los gobernantes de un Estado amenazan con imponer sanciones a los de otro, a menos que éstos comprometan su autonomía interna. El actor objetivo de la maniobra puede aceptar o resistirse, pero, si se la compara con el *statu quo ante*, la situación empeorará siempre. La imposición ocurre cuando los gobernantes presentes o futuros de un Estado objetivo de la acción no tienen ninguna posibilidad de elegir; son tan débiles que deben aceptar las estructuras internas, las políticas o el personal preferido por actores más poderosos, pues, de otra manera, serían eliminados o permanecerían en el olvido, en el caso de que se trate de grupos organizados débiles. Cuanto más elevado sea el coste del rechazo a pagar por parte del Estado objetivo de la acción, más probable es que una situación determinada se incline hacia el lado de la imposición. Al aplicarse contra Estados ya establecidos, la coerción y la imposición constituyen a un tiempo violaciones del sentido de la soberanía legal internacional y de la westfaliana. Al aplicarse contra posibles gobernantes futuros o contra Estados que aún no han sido creados, la coerción y la imposición constituyen violaciones del modelo westfaliano (porque la autonomía de cualquier Estado en vías de aparición se ha visto coaccionada por actores externos), pero no de los conceptos de soberanía según el derecho internacional, que únicamente se aplican una vez que el Estado ha asegurado su reconocimiento internacional.

Al contrario que los convenios y los contratos, la coerción y la imposición implican necesariamente asimetrías de poder. La imposición obliga a forzar al Estado objetivo a que haga algo que de otra manera no haría. No hay ninguna clase de negociación o regateo. La coerción efectiva puede tener lugar únicamente si el iniciador de la acción convierte en creíble la amenaza de la imposición de sanciones, y ello exige

que el iniciador mejore su situación si el Estado objetivo se resiste y llegan a imponerse las sanciones, más que si el iniciador fracasa en su actuación. El iniciador posee la capacidad, el poder, de cambiar el *statu quo* de entre un conjunto de opciones disponibles.

La coerción no constituye un hecho común en el sistema internacional porque las condiciones en las que tiene lugar son muy rigurosas. El iniciador debe ser capaz de lanzar una amenaza creíble. Desde el momento mismo en que, por lo general, la aplicación de sanciones tiene un coste, la credibilidad es muchas veces problemática.

Los casos más evidentes de coerción por lo que respecta al modelo westfaliano han implicado el uso de la amenaza de sanciones económicas. En el siglo XX, se han aplicado sanciones en más de una veintena de ocasiones en intentos de mejora de los derechos humanos o a alterar el régimen interno del país objetivo, ya sea deponiendo al gobernante o bien cambiando las estructuras institucionales de dicho país. Desde 1962 hasta 1994, las Naciones Unidas autorizaron la imposición de sanciones colectivas contra Sudáfrica con el objetivo de acabar con el *apartheid*. El Reino Unido aprobó sanciones contra Uganda entre 1972 y 1979 para obligar a dimitir a Idi Amin. La Comunidad Europea utilizó contra Turquía una presión económica en 1981-1982 con el fin de favorecer la restauración de la democracia. Entre 1970 y 1990, Estados Unidos impuso sanciones a más de una docena de países en virtud de violaciones de los derechos humanos.<sup>58</sup> En todos esos casos, el Estado objetivo, incluso aunque no cumpliera las sanciones, quedaba en peor situación de la que había estado, puesto que era imposible que fuera capaz de evitar las sanciones y de mantener su política anterior. O bien sufría sanciones, al menos por un cierto periodo de tiempo, o bien debía cambiar de política.

La imposición se da cuando el Estado objetivo es tan débil que no tiene otra elección que la de aceptar las demandas de los más poderosos. Este caso se ha dado con mucha mayor frecuencia que la coerción. La fuerza es el instrumento más obvio de imposición. Ésta ha sido posible cuando se ha dado una situación de condominio por parte de las principales potencias o se han aceptado las esferas de influencia. En el momento de imponer violaciones al modelo westfaliano, las grandes potencias se han mostrado siempre cautas cuando a esa política se oponían sus

58. Hufbauer y otros (1990).

principales rivales, puesto que el antagonismo mutuo entre los fuertes ofrece ocasiones para maniobrar a los potenciales países objetivos.

La imposición se ha usado en ciertos casos vinculada con la defensa de los derechos de las minorías, los préstamos a los poderes soberanos y las estructuras constitucionales básicas de los Estados más débiles. En el siglo XIX, los británicos no sólo firmaron acuerdos y contratos con las mayores potencias europeas para acabar con el tráfico de esclavos; utilizaron también la fuerza militar. En 1839 y de manera unilateral, los británicos autorizaron a sus barcos a abordar navíos de bandera portuguesa sospechosos de realizar comercio de esclavos, sosteniendo que Portugal no había mantenido los compromisos del tratado para acabar con el tráfico de esclavos. En 1850, barcos de guerra británicos penetraron en algunos puertos brasileños y quemaron navíos que se sospechaba que se hallaban implicados en el comercio de esclavos.

La imposición mediante la fuerza militar se ha utilizado para asegurarse el pago de la deuda nacional. En el siglo XIX, la diplomacia de las cañoneras supuso emplear las fuerzas navales para tomar el control de las aduanas, de tal manera que los aranceles (la fuente de ingresos más importante de muchos gobiernos) pudieran utilizarse para pagar la deuda externa. Las potencias europeas tomaron por la fuerza los ingresos aduaneros de varios países latinoamericanos, actividad que impulsó a determinados juristas de aquellos países, como Calvo y Drago, a desarrollar doctrinas en defensa del principio de no intervención. Después de numerosas protestas nacionalistas contra el cada vez mayor control financiero externo, el ejército británico invadió en 1882 Egipto, que por aquel entonces formaba parte del imperio otomano, y estableció un protectorado que incluía el control sobre sus finanzas internas. En parte como respuesta a problemas financieros, los líderes de Estados Unidos enviaron marines a la República Dominicana en 1911, y en 1916 obligaron a dimitir al presidente, proclamaron la ley marcial y nombraron funcionarios de Estados Unidos para los cargos de ministro de la guerra y de interior. Por la misma época se ejerció una presión parecida sobre Nicaragua, hasta el punto de que fueron funcionarios norteamericanos los que eligieron al presidente nicaragüense en 1916.

La imposición de Estados Unidos en el Caribe no venía únicamente motivada por la existencia de problemas financieros. Los gobernantes norteamericanos aceptaron en 1901 la enmienda Platt, que incluía cláusulas para limitar la deuda cubana, autorizaba la intervención nortea-

americana si la independencia cubana se veía amenazada y establecía una base naval de Estados Unidos en Guantánamo, condición para la retirada de las tropas norteamericanas. Los decisores estadounidenses enviaron tropas a Haití casi en una docena de ocasiones, redactaron la constitución haitiana en 1915 y nombraron al presidente. En 1994, la acción militar norteamericana restauró un presidente haitiano que había sido depuesto por los militares. Panamá se convirtió en un Estado independiente en 1903 con el apoyo de los gobernantes norteamericanos que deseaban construir un canal en el istmo. En 1989 las tropas norteamericanas invadieron Panamá, arrestaron a su presidente, Manuel Noriega, y le trasladaron a Florida, donde se le juzgó y condenó por los cargos de tráfico de estupefacientes.

Los Estados más pequeños de la Europa central y oriental, lo mismo que los caribeños y de América Central, se vieron sometidos con frecuencia a imposiciones que violan el modelo westfaliano. Esos Estados surgieron todos ellos a partir de la desmembración de los imperios austrohúngaro y otomano. La existencia inicial de algunos de tales Estados dependió del reconocimiento de las principales potencias. Para aquellos gobernantes que contaban con una fuerza material limitada, la soberanía legal internacional —el reconocimiento— era muy valiosa, pues podía proporcionar recursos externos y aumentar la legitimidad interna. Al contrario de lo sucedido en el caso de Lenin y Mao, los que pretendían convertirse en gobernantes de Serbia, Grecia y Montenegro no eran capaces, por sí mismos, de asegurarse un control territorial efectivo y una autoridad. Las principales potencias no estaban dispuestas a reconocer esos Estados a menos que sus futuros gobernantes aceptaran condiciones dictadas desde el exterior, relativas a las estructuras políticas internas, a su política y a sus funcionarios. La única alternativa a la aceptación de tales condiciones era la no existencia.

En 1832, cuando se creó Grecia, la forma de gobierno (monárquica), el monarca (Oto, segundogénito del rey de Baviera), los ministros, los oficiales del ejército y la política financiera fueron todos ellos decididos por los principales Estados europeos, cuya intervención militar había conseguido el nacimiento de Grecia. Cuando, en 1863, Oto fue derrocado, las principales potencias nombraron a su sucesor. El Tratado de Berlín de 1878 reconocía a Serbia, Montenegro y Rumania como Estados independientes, y a Bulgaria como Estado tributario del imperio otomano, pero sólo después de que los futuros gobernantes de

esos nuevos Estados se hubieran visto obligados a aceptar limitaciones en su autoridad mediante acuerdos comerciales y sobre las minorías. Además, se estipuló que el curso bajo del Danubio, que discurre por Rumania, estaría controlado por una comisión europea independiente. La primera constitución de Albania no la redactaron albaneses, sino representantes de las principales potencias europeas en 1914.

Durante la guerra fría, la Unión Soviética impuso la estructura institucional interna y la política de sus satélites de Europa del Este. Polonia, Hungría, Rumania, Checoslovaquia y Bulgaria no eran Estados westfalianos ni sus militares podían operar con independencia. En algunos casos, las fuerzas de seguridad internas informaban directamente a Moscú.<sup>59</sup> Aunque sus gobernantes contaban con cierto grado de autonomía, no podían alejarse excesivamente de las preferencias del Kremlin, y hasta la década de los ochenta ni siquiera podían plantearse el abandono del régimen comunista.

Uno de los ejemplos más constantes de imposición bajo el dominio de las grandes potencias está relacionado con los esfuerzos por asegurar los derechos de las minorías en Europa oriental y central a lo largo de los siglos. Todos los Estados que surgieron del desmembramiento de los imperios otomano y austrohúngaro se vieron obligados a aceptar cláusulas de protección de las minorías como condición para su reconocimiento internacional: así, Grecia en 1832; y Serbia, Montenegro, Rumania y Bulgaria en 1878, en la reunión de Berlín. Los futuros gobernantes de los Estados objetivo de la acción no deseaban garantizar los derechos de las minorías, pero aceptaron las exigencias de los gobernantes de las principales potencias europeas porque el reconocimiento internacional con cláusulas de protección de los derechos de las minorías, que siempre podían eludirse, era mucho mejor que el no reconocimiento.

Los futuros gobernantes de todos los Estados creados después de la Primera Guerra Mundial (o los sucesores de los imperios derrotados), se vieron obligados a aceptar amplias disposiciones de protección de las minorías. Lo mismo que en Grecia en 1832, estos futuros gobernantes contaban con un margen de negociación limitado. Austria, Hungría, Bulgaria y Turquía eran Estados derrotados, y la protección a las minorías constaba explícitamente en sus tratados de paz. Polonia, Checoslo-

59. Rice (1984), cap. 1.

vaquia, Yugoslavia, Rumania y Grecia eran Estados nuevos o ampliados. Firmaron tratados sobre derechos de las minorías con las potencias de la Triple Entente. Albania, Lituania, Letonia, Estonia e Iraq tuvieron que hacer declaraciones como resultado de las presiones a las que se vieron sometidos cuando pidieron el ingreso en la Sociedad de Naciones. Dejando a un lado algunas excepciones (en especial Checoslovaquia, Hungría y los Estados bálticos), los futuros gobernantes de esos nuevos Estados no sentían simpatía alguna por los derechos de las minorías. No deseaban en forma alguna que sus acuerdos institucionales los dictaran potencias exteriores.<sup>60</sup>

Estados Unidos y, en especial, las principales potencias de Europa occidental trataron de asegurar los derechos de las minorías en aquellos Estados que surgieron en el territorio de la antigua Yugoslavia con posterioridad a 1991. El reconocimiento de Eslovenia y Croacia por la Comunidad Europea, en diciembre de 1991, estuvo condicionado a la protección de las minorías, que incluía un número garantizado de escaños en el Parlamento croata. En 1995, los acuerdos de Dayton estipularon la creación de una comisión para las minorías, la mayoría de cuyos miembros eran extranjeros, así como la figura de un defensor —un *ombudsman*—, que inicialmente fue nombrado por los principales Estados europeos. Se trataba de acuerdos con una elevada carga de coerción o directamente impuestos, es decir de acuerdos que a buen seguro hubieran sido rechazados por los Estados surgidos de la antigua Yugoslavia de no ser por la presión externa a que se hallaban sometidos.

## CONCLUSIONES

El concepto de soberanía se ha utilizado de cuatro maneras diferentes: como soberanía interna, como soberanía interdependiente, como soberanía legal internacional y como soberanía westfaliana. Estas dos últimas, y en particular la soberanía westfaliana, constituyen el objeto de este estudio. Ambas, la soberanía legal internacional y la westfaliana, son, desde el punto de vista conceptual, excelentes ejemplos de hipocresía organizada. Ambas poseen también una clara lógica de la pertinencia, pero en ocasiones esa lógica entra en contradicción con la ló-

60. Claude (1955), pág. 16; D. Jones (1991), pág. 45; Bartsch (1995), págs. 81-85.

gica de las consecuencias. Dada la ausencia de instituciones que puedan hacer valer su autoridad y la presencia de asimetrías de poder, los gobernantes pueden apostar por una lógica de las consecuencias y rechazar la lógica de la pertinencia. Los principios ciertamente han mostrado ser duraderos, pero también han sido objeto de violaciones.

En lo que se refiere a la soberanía westfaliana, esas violaciones han tenido lugar mediante convenios, contratos, coerciones e imposiciones. Los convenios y los contratos se aceptan voluntariamente; algunos gobernantes han pedido la violación de la autonomía *de facto* de su propia política porque a resultas de ella lograban mejores condiciones que con el *statu quo ante*. La coerción deja a una de las partes en peor situación; el objetivo de la acción debe alterar su política o sus instituciones internas o bien aceptar los costes de las sanciones. Las imposiciones se dan cuando el Estado objetivo es tan débil que no tiene otra elección que la de cumplir, ya sea porque el gobernante (o futuro gobernante) debe hacer frente a la fuerza militar o bien porque el fracaso en asegurarse la soberanía legal internacional, es decir, el reconocimiento, amenazaría la propia existencia del Estado. La coerción y la imposición son ejemplos de violaciones de la soberanía westfaliana que ocurren por medio de la intervención más que de la invitación.

En cuanto a la soberanía legal internacional, las violaciones se dan fundamentalmente como resultado de contratos y convenios. Ciertos gobernantes han reconocido entidades carentes de autonomía jurídica formal o, en el caso de la Orden de los Caballeros de Malta, incluso de territorio. Los gobernantes han rechazado también el reconocimiento de gobiernos que han demostrado estar en posesión de soberanía interna, y extendido su reconocimiento a otros gobiernos que no han ejercido un control efectivo sobre su propio territorio. A menudo se ha tratado de acciones unilaterales que no han tenido repercusiones sobre la política de otros Estados.

La lógica de la pertinencia que se asocia a la norma de la autonomía westfaliana ha tenido su importancia en los cálculos de los gobernantes, pero ha encontrado también alternativas tales como los derechos humanos, los derechos de las minorías, la estabilidad internacional y la responsabilidad fiscal. Los gobernantes cuentan con diferentes grupos que les ofrecen su apoyo. Fundamentalmente responden a los apoyos internos que defienden valores distintos en distintos Estados. A

menudo, los intereses materiales de los Estados entran en conflicto. El poder es asimétrico. No existe autoridad jerárquica. La lógica de las consecuencias derivadas ha triunfado sobre la lógica de la pertinencia westfaliana.

La norma básica de la soberanía legal internacional ha mostrado una mayor solidez y ha ganado muchos más adeptos. Una vez que los gobernantes reciben su reconocimiento, es difícil que, a partir de ese momento, deseen despojarse de él. La soberanía legal internacional proporciona un abanico de beneficios, entre los que se incluyen la reducción de los costes de transacción para firmar acuerdos con otras entidades, facilidades para participar en organizaciones internacionales, la extensión de la inmunidad diplomática y el establecimiento de protecciones legales especiales. Habida cuenta de que la soberanía legal internacional constituye un instrumento ampliamente aceptado y reconocido, facilita la organización de apoyos procedentes tanto de fuentes del interior como del exterior. Especialmente en aquellas instituciones que cuentan con una débil soberanía interna, la soberanía legal internacional (el reconocimiento internacional) puede proporcionar a los electores indicios de que determinado régimen y sus gobernantes serán capaces de sobrevivir y, por ello, es mucho más probable que tales electores den su apoyo a dicho régimen.

No obstante, ni la soberanía legal internacional ni la westfaliana y constituyen un equilibrio perfecto, un equilibrio de Nash, ni se deben dar por supuestas. Los gobernantes han tenido razones para desviarse de la norma y han diseñado otras formas institucionales cuando les ha convenido para obtener sus objetivos. La Commonwealth británica, con el nombramiento de altos comisionados en lugar de embajadores, constituyó una alternativa a la soberanía legal internacional. Las cumbres y conferencias de los Estados más industrializados incluyen no sólo a los representantes de la soberanía legal internacional —presidentes, jefes de Estado y primeros ministros de éste o aquel país—, sino también a los comisarios de la Unión Europea. Las consecuencias que para Taiwán supuso la pérdida de la soberanía legal internacional, en la década de los setenta, quedaron mitigadas por el hecho de que algunos países, en especial Estados Unidos, se inventaron acuerdos alternativos que proporcionaron un equivalente funcional del reconocimiento.

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 internos 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. La lógica de las consecuencias puede llegar a convertirse en una constricción. La hipocresía organizada es la norma.

## Capítulo 2

# LAS TEORÍAS SOBRE LAS INSTITUCIONES Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Las principales teorías sobre política internacional —el neorrealismo, el neoliberalismo, la escuela inglesa, el constructivismo, la cultura mundial— constituyen ejemplos de visiones más generales de la naturaleza de la vida social. Hay una clara división entre las teorías basadas en el papel de los actores, que consideran sus supuestos ontológicos, y las teorías sociológicas (a falta de un vocablo mejor), para las que los supuestos ontológicos serían las estructuras institucionales. Ambos enfoques entienden de diferente manera la naturaleza de los actores y la de las instituciones. Más aún, términos tan básicos como el de actor o el de institución sólo pueden entenderse dentro de un contexto teórico determinado. En este caso no nos es de ayuda alguna el diccionario Webster o el de la Real Academia de la Lengua.

En los enfoques que se basan en el estudio del papel desempeñado por los actores, éstos y sus preferencias se consideran exógenos, por lo que no tratan de explicar ni a unos ni a otras. Las instituciones son estructuras de normas y reglas, formales o informales, creadas por los actores para aumentar sus beneficios al proporcionarles, por ejemplo, información adicional o contratos vinculantes. Las estrategias de los actores, sus elecciones políticas (pero no sus deseos subyacentes), es decir, sus preferencias, pueden verse afectadas por las instituciones, lo que no quiere decir que éstas den siempre resultados óptimos. Por ejemplo, pueden llegar a producirse situaciones subóptimas merced a procesos que provocan dependencias procedimentales o a causa de disponer de una información limitada.

Este trabajo comienza con un enfoque basado en los actores. Sin embargo, al contrario de lo que afirmarían el neoliberalismo y el neorrealismo, para nosotros los actores no son los Estados. Considerarlos como punto de partida no es útil, porque el objetivo de este proyecto consiste en entender de qué manera han operado en la realidad ciertos atributos relacionados con lo estatal, a saber: el reconocimiento internacional y la autonomía. Por el contrario, este trabajo considera como supuestos ontológicos iniciales a los gobernantes, a los líderes políticos que toman las decisiones políticas, a los decisores. Personalmente defiende que los gobernantes desean conservar el cargo, cualquiera que sea éste, y defender la seguridad, la prosperidad y los valores de quienes les apoyan, ya sean éstos un electorado nacional o la guardia presidencial.

Las teorías sociológicas comienzan por las estructuras institucionales. Las instituciones constituyen reglas y normas formales e informales que generan otras entidades o actores más específicos. Los profesores no existirían sin universidad ni los generales sin ejércitos. Las relaciones entre los individuos o entre los grupos están condicionadas por, o son manifestación de, los acuerdos institucionales en los que están inmersos. Los intereses o el poder de los actores vienen determinados por los roles que desempeñan en estructuras institucionales más amplias: la policía puede arrestar, los soldados matar, los profesores calificar, los cirujanos cortar y los jueces dictar sentencia.

El neorrealismo y el neoliberalismo son teorías basadas en el papel desempeñado por los actores, que comienzan considerando a los Estados como actores autónomos unificados. La escuela inglesa es una teoría sociológica, que empieza presentando un conjunto de estructuras institucionales que define los roles desempeñados por los Estados y que añade, además, el hecho de que, en el sistema internacional, los actores son los Estados y no los imperios, ni las ligas de ciudades, las organizaciones religiosas o las tribus. Las teorías basadas en los actores se comprometen con el análisis, en el sentido de que especifican relaciones causa-efecto. Las teorías sociológicas optan por la comprensión, en el sentido de que imputan a las estructuras internacionales subyacentes (puesto que no pueden observarse directamente) una conducta manifiesta.

Estos dos grandes enfoques en el estudio de la política internacional, ya sea el basado en los actores o bien el sociológico, reflejan posiciones más generales sobre la naturaleza de las instituciones y sobre su actuación que pueden situarse en un espacio definido por dos dimen-

siones: la institucionalización y la duración. La institucionalización, el grado en que la conducta real se ajusta a principios y normas, puede ser elevada o baja. La duración, el grado de perdurabilidad de los principios y las normas en circunstancias cambiantes, puede ser también elevada o baja. Las instituciones pueden hallarse perfectamente inertes o interiorizadas, ser duraderas y tener incidencia notable en la acción; o bien tener una base quebradiza, tener incidencia en la acción pero siendo poco firmes al enfrentarse a condiciones cambiantes; no tener importancia y ser de vida muy breve en un mundo de anarquía, y también caracterizarse por la hipocresía organizada, esto es, por ser duraderas pero, a menudo, transgredidas. Los enfoques más conocidos en el mundo de las relaciones internacionales —el neorrealismo, el neoliberalismo y la escuela inglesa— se sitúan en los tres cuadrantes definidos por la manera de entender las instituciones como algo anárquico, de base quebradiza o perfectamente articuladas en el contexto, según se mostrará en la figura 2.1. La hipocresía organizada ha sido mucho menos explorada. Los gobernantes han dado su respaldo a los principios relacionados con la soberanía legal internacional y con la westfaliana durante más de doscientos años, pero, en un medio caracterizado por la existencia de múltiples normas, asimetrías de poder, peticiones internas contradictorias y ausencia de cualquier autoridad jerárquica, nunca se ha dado por garantizada la adhesión a esos principios.

#### LOS SABERES CONVENCIONALES: LA SOBERANÍA Y LAS TEORÍAS SOBRE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La soberanía westfaliana ha constituido uno de los conceptos centrales de las teorías contemporáneas mejor desarrolladas de las relaciones internacionales, excepción hecha del marxismo. Para el neorrealismo y el institucionalismo neoliberal, la soberanía westfaliana es un supuesto analítico; para la escuela inglesa, constituye una norma de orden interiorizada que ha guiado, aunque no determinado, la conducta de los líderes políticos. Recientes teorías constructivistas han insistido, lo mismo que este estudio, en el hecho de que las normas asociadas a la soberanía han resultado problemáticas y han estado sujetas a debate. Aunque las conclusiones empíricas de varios análisis constructivistas se hallan en perfecta conformidad con las pruebas que aquí se presentan,

para explicar el carácter tan polémico de la soberanía westfaliana esos estudios han subrayado más el discurso y el impacto sobre las ideas, y menos los intereses del poder y los intereses materiales.

Todos los planteamientos teóricos deben formular hipótesis sobre la naturaleza del mundo, es decir, sobre las unidades que constituyen el objeto de estudio. El neorrealismo parte del supuesto de que los Estados de soberanía westfaliana son los actores constitutivos del sistema.<sup>1</sup> Todos los Estados tienen los mismos objetivos y funciones básicas. Todos los Estados son autónomos: son libres de elegir la manera de actuar que mejor sirva a sus propios intereses nacionales, con la única salvedad de las limitaciones impuestas por el medio externo. Los Estados sólo varían merced a su capacidad y atributos de poder. Los resultados derivan de la interacción entre Estados. El neorrealismo, por tanto, es una teoría funcional y utilitaria, basada en los actores, en la que se considera como algo dado a dichos actores, Estados soberanos racionales que optimizan su valor en el caso que nos ocupa.<sup>2</sup>

De forma parecida, el modelo westfaliano constituye un supuesto analítico para el institucionalismo neoliberal. Los actores son Estados westfalianos, entidades autónomas racionales unificadas que hacen todo lo posible por extraer la máxima utilidad de las limitaciones y oportunidades que emanan de un contexto internacional anárquico, aunque interdependiente. Lo que distingue al neoliberalismo del realismo es la diferente manera de entender el problema característico de

1. «Neo» esto y «neo» lo otro indican habitualmente que una proposición teórica no ha sido expuesta con claridad; de no ser así, el «neo» sería innecesario. No obstante, me inclino aquí por el uso convencional. El neorrealismo se refiere a un planteamiento teórico en el que los Estados, en tanto que actores unitarios autónomos, son los supuestos ontológicos. Por el contrario, el realismo tradicional se ha identificado con una perspectiva en la que los niveles de incertidumbre son más elevados y los estadistas más discretos. Sin embargo, no quedan nada claros los supuestos ontológicos del realismo tradicional. ¿Son los actores los Estados o lo son los gobernantes de los Estados? Los exámenes tradicionales sobre el realismo, tales como los de Morgenthau y Kissinger, hacen hincapié en las distinciones entre *statu quo* y Estados revisionistas o revolucionarios, una distinción que, según afirma Waltz con mucho tino, introduce variantes en los sistemas políticos internos, no sólo en la distribución internacional de poder, en tanto que actor causal. Véase Morgenthau (1948); Kissinger (1957); Waltz (1979).

2. Véase Wendt (1987), pág. 343, quien presenta un informe crítico del neorrealismo; Waltz (1979), caps. 3-6, ofrece la exposición más conocida, cuidadosa y elegante de la teoría.

los Estados westfalianos: para el institucionalismo neoliberal ese problema estriba en solucionar los fallos del mercado; para el realismo, los ejes serían la seguridad y los conflictos distributivos.<sup>3</sup>

El modelo westfaliano constituye asimismo el elemento fundamental para toda una serie de perspectivas: la sociológica (o de la sociedad internacional), incluyendo algunos enfoques sobre derecho internacional, la de la escuela inglesa y también algunas constructivistas. Sin embargo, y contrariamente a lo que sucede con el neorealismo y el neoliberalismo, aquí la soberanía no es un supuesto analítico, sino más bien una regularidad empírica que refleja, de manera intersubjetiva, una forma compartida de entender la territorialidad, la autonomía y el reconocimiento. Desde la óptica de la sociedad internacional, el supuesto ontológico inicial es la estructura internacional subyacente, definida por un conjunto de normas y de expectativas mutuamente compartidas. Esa estructura no es observable de manera directa, sino que se refleja en la conducta y en las explicaciones que ofrecen las personas en calidad de representantes de los Estados.

Numerosos especialistas en derecho internacional han descrito el sistema internacional en términos de un conjunto de valores o de reglas compartidos que limitan la conducta de los actores. Por ejemplo, según la afirmación de Farer al hablar de la escuela de Yale, la base de la existencia de «orden internacional» es contar con un conjunto de valores consensuados, que mantienen unida a la sociedad internacional. La prueba de la existencia de esos valores básicos se encuentra en los tratados, en las decisiones de los tribunales internacionales, en las resoluciones de las organizaciones internacionales, en los documentos de las autoridades y en las afirmaciones y las acciones de los decisores políticos nacionales. En el presente sistema internacional existen cuatro valores básicos:

1. El mantenimiento de un mínimo de orden público, que constituye la forma de evitar conductas susceptibles de activar el riesgo de una guerra general.
2. La autodeterminación, aunque este término carece de significado específico alguno después de la descolonización.

3. Véase Keohane (1984), por lo que se refiere al tratamiento embrionario del institucionalismo neoliberal, y a Krasner (1991), para la distinción entre fallos del mercado y conflictos distributivos.

3. Un mínimo de derechos humanos, consistente en la noción de que un Estado viola las normas internacionales si niega a «un grupo identificable igual acceso a las ventajas políticas, económicas y sociales de esa sociedad».
4. La modernización, es decir, la afirmación de que los niveles de vida medios deberían extenderse por todo el mundo.<sup>4</sup>

Para los estudiosos de las relaciones internacionales, la escuela inglesa presenta el planteamiento sociológico más conocido.<sup>5</sup> Según ella, la característica definidora del actual sistema internacional reside en que en todo el mundo «el Estado independiente se ha convertido en la forma estándar de organización política territorial, al tiempo que todas las otras formas en conflicto han perdido crédito y, en la mayoría de casos, se han abandonado».<sup>6</sup> Los participantes individuales en dicho juego —funcionarios públicos, diplomáticos, estadistas, líderes políticos— han hecho suyas, interiorizándolas, las mismas reglas básicas del juego. Las acciones siguen pautas determinadas, no porque las dicte alguna autoridad superior ni porque se ejerza una coerción mediante la amenaza del uso de la fuerza o porque el poder de otros Estados obligue a aceptarlas, sino porque quienes desempeñan un papel en la sociedad internacional poseen una visión del mundo que les es común.

Para la escuela inglesa, la soberanía interna y externa (aquella que se halla más estrechamente relacionada con lo que en este estudio se denomina soberanía westfaliana) es la norma constitutiva de la sociedad internacional. Por soberanía interna se entiende «supremacía sobre todas las demás autoridades en el interior del territorio, así como sobre la población». Los Estados hacen valer también la autoridad externa, «que no significa supremacía, sino independencia (lo que en este estudio se denomina autonomía) de la injerencia de autoridades externas». La soberanía existe tanto a nivel normativo como real. Los Estados reafirman los derechos de soberanía y «ejercen también realmente, en diferentes grados, su supremacía y su independencia en la práctica. Una comunidad políticamente independiente que sencillamente exija el derecho

4. Farer (1968), pág. 22.

5. Un debate sobre las diferencias entre los enfoques británico y norteamericano en la teoría de las relaciones internacionales, en Buzan (1993).

6. Jackson y James (1993), pág. 4.

a la soberanía (o que otros consideren que posee tal derecho) pero que no sea capaz de defender en la práctica ese derecho, no se puede considerar un Estado propiamente dicho».<sup>7</sup>

El rol de los Estados soberanos permite ciertas actividades, pero no otras. Los principios de la soberanía proporcionan a los Estados una autoridad completa sobre las actividades que se realizan en el interior de sus propias fronteras y prohíbe la intervención en los asuntos internos de otros Estados. Hedley Bull, el representante más conocido de la escuela inglesa, escribió lo siguiente: «Desde la perspectiva de cualquier Estado, lo que por encima de todo espera conseguir de su participación en la sociedad de Estados es el reconocimiento de su independencia ante cualquier autoridad externa y, en particular, la suprema jurisdicción sobre sus ciudadanos y su territorio. El precio que debe pagar por ello es el reconocimiento de parecidos derechos a la independencia y a la soberanía de otros Estados». La existencia de la sociedad internacional se refleja en las prácticas diplomáticas, en el equilibrio de poder como política consciente y no como un mecanismo equilibrante automático y mecánico, en los principios del derecho internacional cuya «fuerza para obligar a su cumplimiento es especialmente poderosa», porque poseen la fuerza del derecho y no simplemente la de la moralidad, y en las instituciones internacionales creadas para regular las interdependencias.<sup>8</sup>

Para la escuela inglesa, una sociedad internacional es el resultado de una civilización compartida. Para que exista una sociedad internacional debe haber «una conciencia social internacional, un sentimiento de comunidad mundial».<sup>9</sup> El sistema de Estados soberanos contemporáneo es producto de creencias enraizadas en las nociones cristianas del derecho natural. Estos conceptos europeos se han ido extendiendo, en una u otra medida, a otras áreas del planeta. No hay sociedad internacional allí donde no existe una civilización compartida, donde no se participa del sentimiento de tener idénticos valores, aunque pueda darse un sis-

7. Bull (1977), págs. 8-9; Bull y Watson (1984); Watson (1992). Para otros análisis sociológicos que insisten en la importancia del Estado soberano, véase Cerny (1990), pág. 3; Tilly (1990b), págs. 2-3.

8. Bull (1977), págs. 17, 104-106, 142-143. Véase también Wight (1968), págs. 96-97.

9. Wight (1968), págs. 96-97.

tema internacional, una situación en la que haya interacción, pero no normas que obliguen. Por ejemplo, según la escuela inglesa, no existían reglas comunes que afectaran a las relaciones establecidas entre Genghis Khan y los países que conquistaba, entre los españoles y los aztecas o entre los mundos cristiano y musulmán. Ha habido también otras sociedades internacionales al margen del sistema de Estados soberanos, entre las que se incluyen las ciudades-Estado de la Grecia clásica, el mundo islámico, el sistema de Estados tributarios chino y el orden internacional indio. Durante la guerra fría y entre las grandes potencias, ese sentimiento de participar de la misma cultura fue menos intenso que en los siglos XVIII y XIX.<sup>10</sup>

Los miembros de la escuela inglesa no han afirmado nunca que en el sistema internacional la conducta venga únicamente determinada por un conjunto de normas interiorizadas. Además, Bull, Wight y muchos otros reconocen que las normas se violan. Algunos aspectos del sistema internacional se pueden explicar en términos puramente hobbesianos, como una guerra de todos contra todos, en la que nadie comparte sentimiento alguno de comunidad. Otros aspectos reflejan la conducta de actores no estatales. El propio Bull compiló un volumen sobre la intervención, una práctica que viola los principios constitutivos del sistema de Estados soberanos. A menudo, las grandes potencias están en situación de hacer lo que les venga en gana. La desintegración o la ausencia de sociedad internacional no se da cuando tiene lugar una simple violación de las normas (siempre hay transgresiones), sino más bien cuando se da una atracción por principios que entran en conflicto.<sup>11</sup>

Otro enfoque, bautizado con el nombre de constructivismo, sostiene, lo mismo que la escuela de derecho internacional de Yale o que la escuela inglesa, que las relaciones internacionales sólo se comprenden de manera adecuada desde una perspectiva que ponga el acento en las normas y valores compartidos. Las identidades y los roles asociados a los actores se generan y reproducen por interacción mutua, lo que determina no sólo la conducta, sino también las concepciones compartidas y los conocimientos intersubjetivos. «El discurso —ya sea político o científico— se encuentra activamente implicado en la construcción de

10. Bull (1977), págs. 12-13, 16, 44, 115; Bull y Watson (1984).

11. Bull (1984); Wight (1968), págs. 101-102, 111, 117-120; Bull (1977), págs. xi-xii, xiv, 7, 41-43, 67-68, 138.

la realidad.»<sup>12</sup> Factores físicos en bruto, como la distribución de poder entre los Estados, poseen únicamente significación en el contexto de unas estructuras sociales dadas.<sup>13</sup>

Independientemente del hecho de estar de acuerdo en la importancia que tienen las normas compartidas de manera intersubjetiva, los analistas relacionados con el constructivismo como programa de investigación general han mantenido, no obstante, profundos desacuerdos epistemológicos y analíticos. Los que podríamos denominar constructivistas convencionales han aceptado la posibilidad de la existencia de investigaciones científicas sociales objetivas, mientras que, por el contrario, los posmodernos han expresado su escepticismo ante la posible existencia de cualquier realidad objetiva. El observador influye, sostienen, en el objeto de observación, por lo que distintos analistas pueden estar en posesión de verdades diferentes.<sup>14</sup>

John Searle ha hecho notar la falacia fundamental del proyecto posmoderno. Existe una ontología subjetiva, ciertamente, pero también una epistemología objetiva. Las instituciones humanas son resultado de conocimientos intersubjetivos compartidos. No constituyen hechos físicos en bruto. Si los seres humanos desaparecieran, la moneda norteamericana quedaría convertida en unos trozos verdes de papel, pero justamente porque los seres humanos están de acuerdo en que esos pedazos de papel representan un valor, pueden cambiarlos por productos. El hecho de que los objetos de estudio, las instituciones humanas (entre las que se incluye la soberanía), existan sólo debido a que los individuos comparten los mismos conocimientos intersubjetivos sobre sus funciones y naturaleza, no elimina la existencia de una epistemología objetiva. Los investigadores pueden hacer juicios objetivos sobre el carácter de las instituciones.<sup>15</sup>

La mayoría de los constructivistas han rechazado el posmodernismo, por lo que los constructivistas convencionales aceptan que las proposiciones puedan contrastarse en función de la evidencia, incluida

12. Bartelson (1995), págs. 18-19.

13. Wendt y Friedheim (1996), págs. 242, 248-254; Wendt (1994); R. Hall (1997), pág. 594; Strang (1996), pág. 22. Véase Katzenstein (1996) y J. Ruggie (1998) como excelentes exposiciones del proyecto constructivista.

14. Bartelson (1995), ofrece un ejemplo de un análisis posmoderno de la soberanía.

15. Searle (1995).

la evidencia basada en afirmaciones sobre instituciones que únicamente existen debido a las características que los propios humanos les atribuyen. Así las cosas, el problema que se presenta es el siguiente: ¿Cuáles son las características de tales instituciones? ¿Cómo debe entenderse la soberanía?

Los supuestos analíticos de los constructivistas han ido variando. Algunos han defendido que la soberanía es una cualidad que debe darse por supuesta. Alexander Murphy escribe, por ejemplo, que «la importancia geopolítica del ideal no era otra que la de superar concepciones en conflicto sobre cómo organizar el poder, de tal manera que el ideal territorial soberano se convirtiera en el único marco espacial imaginable de la vida política».<sup>16</sup> Sin embargo, al igual que las argumentaciones que presenta este estudio, las obras constructivistas más recientes han sostenido que los atributos asociados a la soberanía presentan problemas y han sido puestos en cuestión. Los acuerdos establecidos pueden cambiar con rapidez. La soberanía está siendo construida y deconstruida de forma continua mediante las interacciones entre actores, y entre actores y estructuras. Ni el Estado ni la soberanía pueden considerarse como dados; antes bien, el Estado como actor y la soberanía como institución o discurso se constituyen mutuamente y se transforman y cambian de manera constante.<sup>17</sup>

Wendt y Friedheim han afirmado que, entre Estados, la autoridad puede regularse siguiendo muy diferentes caminos, y que la soberanía estatal, con sus exigencias de autonomía westfaliana, es sólo uno de ellos. Así, la autoridad puede compartirse internacionalmente, como sucede en la Unión Europea; o bien mantener una forma jerárquica, como en los imperios; o ser también informalmente jerárquica, regulada entre Estados formalmente independientes, como sucede en lo que esos mismos autores denominan imperios informales. Concretamente, Wendt y Friedheim sostienen que, en el periodo de posguerra, hubo tres imperios informales: Estados Unidos, la Unión Soviética y Francia. Todos ellos se basaron no sólo en su capacidad material, sino también en estructuras de autoridad intersubjetivas. Para establecer un imperio informal, un Estado más poderoso debe intervenir en otro

16. Murphy (1996), pág. 91.

17. Biersteker y Weber (1996), págs. 3, 11; Weber y Biersteker (1996), pág. 282; Onuf (1991), pág. 431; Doty (1996), pág. 121.

más débil a fin de crear un régimen que le sea favorable, una situación que puede darse con el consentimiento del Estado más débil o sin él. Los imperios informales se institucionalizan al permitir que el Estado más poderoso ejerza cierto control sobre la política interior y exterior del más débil, a cambio de ofrecerle seguridad y de consolidar en el gobierno a actores del Estado subordinado que, de otra forma se verían obligados a hacer concesiones a rivales internos o pura y simplemente serían incapaces de mandar. El imperio informal crea identidades que institucionalizan dicho acuerdo. Los clientes se hacen dependientes y se identifican con sus patronos. Las creencias compartidas implicadas en el imperio informal se materializan, de manera natural, en una ideología y ofrecen cierto estilo organizativo formal, como sucedió por ejemplo con el Pacto de Varsovia.<sup>18</sup>

La concepción que Wendt y Friedheim tienen de los imperios informales recoge con toda exactitud las afirmaciones descriptivas de este estudio, a saber: la soberanía westfaliana no se da nunca por supuesta; y el ejercicio de autoridad informal se ha difundido en el sistema internacional. Lo que diferencia este trabajo de los enfoques constructivistas que insisten en la naturaleza problemática de la soberanía, no es tanto la descripción empírica de la realidad, sino, más bien, el peso que se concede a los diferentes factores explicativos. En todas las teorías constructivistas, las normas y principios compartidos son los determinantes fundamentales de los resultados reales. Esas normas, que no se observan directamente, constituyen la estructura subyacente que se pone de manifiesto en las acciones que se toman y en las razones que se ofrecen para justificarlas. No se ignora el poder, ciertamente, pero se aprehende como algo incorporado a una estructura institucional subyacente. Las diferencias en la capacidad material no son nunca el factor motivador fundamental, aunque puedan desempeñar un rol desencadenante o de intermediación. Por ejemplo, Wendt y Friedheim hacen notar que un imperio informal sólo puede establecerse si existen asimetrías de poder tan grandes que permitan a un Estado más fuerte ofrecer seguridad a otro más débil.<sup>19</sup>

Este estudio da mayor importancia a las asimetrías de poder. En el contexto internacional, los gobernantes buscan constantemente recur-

18. Wendt y Friedheim (1996), págs. 247-252.

19. Wendt y Friedheim (1996), págs. 248-252; véase también Reus-Smit (1997), pág. 568.

sos, tanto materiales como ideológicos, que les permitan aumentar su capacidad para conservar el poder y defender los intereses de quienes les apoyan. Los gobernantes se comportan como actores calculadores, y no como actores que manifiestan una estructura institucional internacional más profunda, aunque puedan muy bien estar firmemente anclados a acuerdos internos perfectamente establecidos. A menudo, las normas internacionales son contradictorias y, por otro lado, la disparidad de recursos de que disponen los gobernantes de diferentes Estados puede llegar a ser elevadísima. Es posible que los gobernantes apelen a normativas que dependan de conocimientos compartidos intersubjetivos, aunque sean conocimientos manipulables, pero también pueden apelar al uso de las armas, y, en ese caso, una bala en la cabeza posee el mismo efecto sea cual sea la perspectiva cognitiva del blanco destinado a recibirla. En el contexto internacional, la lógica de las consecuencias domina a la lógica de la pertinencia. Aunque no sean irrelevantes, las normas no poseen el peso que el constructivismo les ha atribuido.

El modelo westfaliano constituye un punto de partida excelente para analizar (a la manera del realismo o del institucionalismo neoliberal) o para comprender (de acuerdo con el enfoque de la sociedad internacional) casi todo cuanto ocurre en el contexto internacional. Buena parte de las acciones son perfectamente coherentes con el modelo westfaliano, tanto si se considera como supuesto analítico o como regularidad de conducta generada a partir de conocimientos intersubjetivos compartidos. Se rechazan las peticiones procedentes de actores externos. Quienes, por su autoridad, gozan de la capacidad para tomar decisiones, declaran la guerra, entran en alianzas, firman acuerdos comerciales y regulan las migraciones. Los gobernantes poseen autonomía dentro del espacio de sus propias fronteras.

Sin embargo, y según se muestra en los capítulos 4-8, existen muchas otras situaciones en las que ha sido violado el principio de territorialidad o, con mayor frecuencia aún, el de autonomía. Un sistema basado en la autonomía formal o constitucional de los Estados (es decir, en la exclusión de autoridad exterior) no impide la influencia *de facto* de entidades externas. Los gobernantes han firmado acuerdos de manera voluntaria, han realizado invitaciones que han comportado estructuras de autoridad externas en el interior de sus propias fronteras, y los gobernantes de los Estados más poderosos han intervenido en los asuntos internos de los más débiles. El derecho, o la capacidad del aparato del Estado para ejer-

cer una autoridad completa en el interior de sus fronteras territoriales, no ha sido nunca establecido de manera persistente en la práctica, y en teoría ha sido puesto en duda de forma continua.

La inadecuación empírica del modelo westfaliano constituye un problema particular para la escuela inglesa y, de manera más general, para los argumentos sociológicos que conciben el sistema internacional como sociedad internacional que cuenta con normas que, en mayor o menor medida, se dan por supuestas. Tales planteamientos sostienen que, en las relaciones internacionales, existen determinados aspectos profundamente encajados en las visiones que del mundo tienen de los líderes políticos, visiones que no se cuestionan. Bull y otros miembros de la escuela inglesa han reconocido que el poder puede sobrevalorar o dejar a un lado las normas, pero es posible que eso sólo suceda si se carece de una civilización compartida.

Sin embargo, es difícil encontrar práctica alguna en el sistema internacional que sea compatible con la noción de la existencia de algunas normas que se dan por supuestas, incluso aquellas relacionadas con la soberanía legal internacional en tanto que opuesta a la soberanía westfaliana. Se han violado de la manera más grosera principios aparentemente tan incontestables como el trato dado a los diplomáticos. Un aspecto de lo más sorprendente en la captura de los diplomáticos norteamericanos por Irán fue la falta de reacción internacional. Irán no se convirtió en un Estado proscrito. Estados Unidos rompió sus relaciones diplomáticas, pero otros Estados no lo hicieron. No se excluyó de los foros internacionales a los representantes iraníes. El caso iraní sirve para afirmar que las normas, cuando existen en el sistema internacional, son instrumentales, pero no algo bien inserto en el mismo. La captura de los diplomáticos norteamericanos se llevó a cabo en interés del nuevo régimen iraní. Se puso al servicio de un objetivo político interno, si no internacional. Los demás Estados, deseosos de mantener la comunicación, no tenían interés alguno en aislar a Irán.

Las normas que contemplan el tratamiento que se debe dar a los diplomáticos (asociadas a la soberanía legal internacional) se encuentran entre las normas menos contestadas, sencillamente porque son instrumentalmente útiles. De una manera más general, la regla definidora de la soberanía legal internacional —el reconocimiento de entidades que poseen territorio y autonomía constitucional o indepen-

dencia— ha sido generalmente aceptada pero, una vez más, no de forma universal. La participación de miembros de la Commonwealth británica en las organizaciones internacionales con anterioridad a 1940, la aceptación de la Unión Europea como entidad soberana, la calidad de miembros de las Naciones Unidas de Bielorrusia y Ucrania, el reconocimiento de la Orden de los Caballeros de Malta y la inclusión de Hong Kong como miembro de la Organización Mundial del Comercio son todas ellas violaciones de la soberanía legal internacional, pero fueron acordadas por los gobernantes debido a que servían a sus intereses instrumentales.

Las violaciones de la soberanía westfaliana en tanto que opuesta a la soberanía legal internacional han mostrado mayor grado de difusión en zonas tales como Europa occidental, áreas que se caracterizan por participar de la misma civilización. La independencia formal no ha garantizado la exclusión de las potencias externas del propio país. La tolerancia religiosa, los derechos de las minorías, los derechos humanos, la responsabilidad fiscal y la seguridad internacional se han invocado de manera persistente para justificar violaciones *de facto* de la autonomía, ya sea mediante coerción o de manera voluntaria. Los Estados han respaldado normas mutuamente contradictorias, a menudo en un mismo documento. El contexto internacional se ha caracterizado por la existencia de normas que entran en conflicto y que son, a menudo, lógicamente contradictorias, y no por contar con un conjunto coherente único de reglas.

La inadecuación del modelo westfaliano presenta también problemas al neorrealismo y al institucionalismo neoliberal. Para ambos planteamientos, el bastarse a sí mismos y la autonomía son supuestos analíticos y no declaraciones de validez empírica. El apoyo a estas teorías procede de proposiciones derivadas de la suposición de que se ajustan a la evidencia. No obstante, la evidencia constituye una ayuda si los propios supuestos son empíricamente válidos, es decir, si los Estados parecen moverse por el deseo de proteger su integridad territorial y política y de acrecentar su bienestar material. Si en el sistema internacional existen Estados cuyas acciones no mantienen una coherencia con estos supuestos, entonces es difícil entender cómo podrían aplicarse los planteamientos neoliberal o neorrealista.

El neorrealismo y el neoliberalismo ofrecen penetrantes análisis de algunos temas, incluso sobre muchos de los principales y más impor-

tantes asuntos de las relaciones internacionales, como las guerras o la posibilidad de cooperación entre las grandes potencias, pero no pueden servir de guía en situaciones en las que se viola su supuesto ontológico básico: que los Estados son actores autónomos. Si las decisiones de autoridad en el interior de un Estado se ven limitadas por actores externos, entonces los resultados no pueden ser consecuencia de unas decisiones tomadas de manera autónoma, sino de otras cuya realización viene únicamente determinada por poderes exteriores y por las preferencias de otros Estados. Por ejemplo, durante la guerra fría la política exterior de Polonia o de Bulgaria no podía explicarse en términos del realismo convencional. Estos países no tenían opción alguna de situar en un plato de la balanza los méritos relativos al hecho «de actuar de vagón orquesta en una parada triunfal» como algo opuesto al equilibrio, no sólo porque la Unión Soviética era poderosa, sino también porque sus estructuras políticas internas habían sido invadidas por entero. El neorrealismo y el neoliberalismo se han comportado como teorías extraordinariamente productivas, pero han contado con analistas ciegos a un enorme conjunto de interacciones internacionales que han implicado grandes esfuerzos de los gobernantes por alterar las estructuras internas y la política de sus propios Estados o de otros.

Para el neorrealismo y el neoliberalismo, el modelo westfaliano supone una paradoja lógica, y no sólo anomalías empíricas. Dos de los supuestos básicos del neorrealismo —la búsqueda del propio beneficio y la autonomía— son lógicamente contradictorios.<sup>20</sup> La búsqueda del propio beneficio es consecuencia de la anarquía; no existe una autoridad superior que juzgue o dicte la política. Un Estado puede considerar como posible cualquier política que vaya en su propio interés. Por el contrario, el supuesto de la autonomía implica que no pueden seguirse algunas políticas: los gobernantes no se comprometerán en acciones que puedan poner en peligro la integridad interna de su propio Estado o la de otros. Si no hay posibilidades de impedir una determinada política, entonces el hecho de comprometer la autonomía interna de otro Estado o incluso la propia puede llegar a ser una opción más a tener en cuenta. Un Estado puede optar por favorecer sus objetivos aplicando presiones externas a través de amenazas militares y embargos económicos (política

20. Hoffmann (1984).

ésta perfectamente coherente con las teorías del neorrealismo), o debilitar a su oponente utilizando para ello la subversión interna o la alteración de las estructuras institucionales internas del Estado objeto de la acción, políticas que contradicen una ontología neorrealista. Un Estado puede defender los intereses financieros de sus inversores extranjeros limitando los flujos de capital, o puede apropiarse directamente de los impuestos asumiendo el control de las aduanas, convirtiendo así al deudor en un actor incapaz de gozar de soberanía westfaliana plena.

Si existe búsqueda del propio beneficio, deberán darse ciertas circunstancias para que los líderes políticos decidan que la mejor opción política consista en limitar algunos aspectos de la política interior o de las instituciones de otro Estado, o en aceptar esas mismas limitaciones en el propio Estado. En tales casos, la búsqueda del propio beneficio mina la autonomía. Una teoría que defienda que los actores (en este caso los Estados) pueden hacer aquello que les venga en gana, a expensas simplemente de las reacciones de otros Estados autónomos, y que mantenga, al mismo tiempo que no pueden hacer ninguna otra cosa, no es lógicamente coherente.

El modelo westfaliano plantea problemas, bien considerado por el neorrealismo y el institucionalismo neoliberal como un supuesto analítico o bien concebido como una regularidad empírica, a la manera de la óptica de la sociedad internacional. El neorrealismo y el neoliberalismo hacen caso omiso de la contradicción lógica entre búsqueda del propio beneficio y autonomía, centrándose en temas tales como las guerras entre las grandes potencias o las negociaciones económicas entre esas mismas entidades, donde la autonomía se convierte muy raramente en asunto a tener en cuenta. Los puntos de vista de la sociedad internacional se ven refutados por la evidencia empírica: las acciones de los líderes políticos no son coherentes con las reglas y principios de las soberanías legal internacional y westfaliana. En un contexto en el que existen numerosas normas entre las que elegir, la insistencia del constructivismo en los conocimientos compartidos de manera intersubjetiva ofrece sólo una guía limitada.

Evidentemente, el constructivismo, el neorrealismo, el neoliberalismo y la escuela inglesa no son los únicos planteamientos teóricos con que contamos para entender la política internacional. Existen otros enfoques que no han utilizado el modelo westfaliano. Diferentes teorías marxistas no han aceptado nunca que los Estados sean actores autóno-

mos unificados. Por el contrario, desde la óptica del marxismo el elemento ontológico es la estructura económica, que se define a partir de la propiedad de los medios de producción y del grado de libertad de que disponen los individuos para vender su propia fuerza de trabajo. El capitalismo es un sistema definido por la propiedad privada de los medios de producción y por la existencia de un mercado de trabajo libre.

La teoría de la dependencia, que parte de las categorías analíticas y el razonamiento del marxismo, rechaza de una manera nada ambigua el modelo westfaliano. No obstante, el problema de su argumentación reside en que los Estados débiles situados en la periferia sufren la penetración de actores procedentes del núcleo central, tales como corporaciones multinacionales, consejeros militares, diplomáticos y operativos encubiertos. Los Estados periféricos no son actores unitarios autónomos sino entidades fragmentadas cuya manera de actuar viene determinada en buena parte por fuerzas externas. Las posibilidades con que cuentan los países periféricos de elegir en economía y en política se ven limitadas no sólo por el medio externo, sino también por el hecho de que sus redes de decisores, tanto públicos como privados, han sufrido la penetración de —o incluso se hallan directamente controladas por— actores del núcleo central. Para la teoría de la dependencia, las violaciones del modelo westfaliano no constituyen sorpresa alguna y, de hecho, es exactamente eso lo que cabría esperar de un mundo dominado por un sistema capitalista.<sup>21</sup>

La teoría de la dependencia ha sido demolida empíricamente por las enormes variaciones en las tasas de crecimiento, respectivamente, de los países africanos, asiáticos y latinoamericanos, que, en algún momento de su historia, han formado parte todos ellos de la periferia. A pesar de la crisis financiera de finales de la década de los noventa, los países recientemente industrializados del oriente asiático han mantenido un crecimiento a una escala sin precedente, mientras que la mayoría de los Estados africanos han permanecido sumidos en la pobreza. Las explicaciones más ajustadas de esas variaciones provienen de factores nacionales más que de los internacionales.

El enfoque de la cultura mundial, que subraya la semejanza entre las organizaciones internas de los diferentes Estados, supone otro enfoque alternativo a los planteamientos que consideran la soberanía westfaliana

21. Evans (1979); Wallerstein (1974); Cardoso y Faletto (1979).

un concepto de capital importancia. Para dicho enfoque, en el sistema internacional contemporáneo existe un sorprendente grado de correspondencia entre las leyes internas y las instituciones formales de Estados que difieren radicalmente en cuanto al grado de desarrollo económico, los compromisos religiosos, la ubicación geográfica y la herencia cultural. Gran número de Estados organizan su sistema educativo de la misma manera, realizan censos, proveen de fondos a la seguridad social, especifican los derechos de las mujeres y establecen privilegios para los trabajadores extranjeros residentes.<sup>22</sup>

Tales similitudes no pueden explicarse por las características internas de los países, habida cuenta de que todos ellos presentan sorprendentes diferencias. Según el enfoque de la cultura mundial, esos isomorfismos organizativos son producto de la existencia de una estructura institucional global en la que se hallan incluidos los distintos Estados a título individual. Los Estados buscan normas de conducta adecuadas. Externamente, siguen guiones y pautas de conducta proporcionados por otros actores, pautas globalmente aceptadas que se basan en la cultura de la modernidad, el progreso y la racionalidad. Las estructuras internas no son un reflejo de propósitos o razonamientos generados autóctonamente, sino que muestran un esfuerzo por ser institucionalmente isomórficos a unos valores legitimados globalmente.<sup>23</sup>

No obstante, la perspectiva de la cultura mundial sugiere un grado de uniformidad que la evidencia empírica presentada en este estudio contradice. El grado en el que la acción de actores externos ha comprometido el modelo westfaliano ha ido variando en los propios Estados y fundamentalmente ha sido determinado por el poder y el interés. Los Estados más poderosos del sistema internacional (y el ejemplo más notable nos lo ofrece Estados Unidos) han respondido por encima de todo a intereses y principios generados internamente. Estados Unidos ha sido un Estado westfaliano desde los comienzos. Otros Estados más

22. Strang y Chang (1993); Finnemore (1996b); Soysal (1994); Meyer y otros (1997).

23. Finnemore (1991); Finnemore (1996a), cap. 1; Finnemore (1996b); Meyer, Boli y Thomas (1987), pág. 13; Meyer y otros (1997); Meyer y Rowan (1991), págs. 45-46; Jepperson y Meyer (1991), pág. 206. Para una exposición sobre la distinción entre las teorías sociológicas que insisten en la socialización normativa y aquellas que, como la de Meyer, conceptualizan acción y retórica en términos de patrones cognitivos, véase Scott (1995).

pequeños y débiles se han visto sujetos con mucha mayor intensidad a presiones externas.

En resumen, ni el neorrealismo, ni el neoliberalismo o la escuela inglesa se hallan en condiciones de ofrecer una comprensión adecuada de las numerosas construcciones del sistema internacional que entran en conflicto con el modelo westfaliano. Contradiciendo los principios del neorrealismo y el neoliberalismo, numerosos Estados no han sido actores unificados autónomos. Empíricamente, la frecuencia con la que se ha violado la autonomía interna de los Estados indica que las normas compartidas y las coacciones interiorizadas detalladas por la escuela inglesa no existen, al menos por lo que se refiere al modelo westfaliano. Ni siquiera se dan por supuestas las reglas asociadas a la soberanía legal internacional. Ciertos análisis constructivistas han insistido en la naturaleza controvertida de las normas internacionales pero, contrariamente a lo que se defiende en este estudio, han tratado de explicar las variaciones en términos de ideas compartidas de manera intersubjetiva antes que en los cálculos de los gobernantes que tienen libertad para optar entre diferentes recursos materiales e ideológicos.

Otras teorías, sobre todo el marxismo, la teoría de la dependencia y el planteamiento del sistema mundial, no utilizan el modelo westfaliano ni como supuesto ni como realidad empírica. Sin embargo, fracasan también cuando tratan de ofrecer una comprensión adecuada de los asuntos empíricos que se investigan en este estudio. Muchas de las razones esgrimidas para violar la autonomía interna de los Estados más débiles, en especial las relacionadas con los derechos humanos y de las minorías, no pueden explicarse desde una óptica marxista. Aquellos analistas que utilizan como enfoque propio la existencia de una cultura mundial han demostrado la uniformidad que caracteriza la estructura organizativa formal de numerosos Estados, pero esa teoría no es capaz de explicar que Estados con un grado muy diferente de poder se hayan visto afectados de manera tan desigual por las pautas predominantes.

## INSTITUCIONES Y TEORÍA INSTITUCIONAL

Los estudios sobre política internacional no se han desarrollado aislados de investigaciones más generales sobre la naturaleza de la

vida social. Durante los últimos años, las instituciones se han convertido en un núcleo particular de atención. Concretamente, se han categorizado según dos dimensiones: la «institucionalización»: el grado en que la conducta se ajusta a las estructuras institucionales, es decir, hasta qué punto se adapta a un conjunto de principios, normas y reglas (las instituciones pueden ser formales o informales, articuladas de manera explícita o hallarse profundamente insertas en la cultura);<sup>24</sup> y la «persistencia» o «duración»: el grado en que un determinado conjunto de principios, reglas y normas se conserva a lo largo del tiempo frente a condiciones cambiantes.

Cuanto más elevada sea la conformidad entre conducta y reglas institucionales, mayor será el nivel de institucionalización. Los modelos que poseen un mayor grado de institucionalización son aquéllos que se dan por supuestos. Las estructuras institucionales y los modelos asociados de conducta se dan por supuestos si los actores no pueden considerar alternativas o (cuando son capaces de ello) si contemplan las limitaciones existentes como algo absoluto y fijado en la naturaleza. Las instituciones que se dan por supuestas se dignifican a menudo merced a la tradición o porque llegan a identificarse con el sentido común.<sup>25</sup> Los contextos institucionalizados más débiles son aquéllos en que existen estructuras institucionales que sólo poseen un impacto limitado sobre el modelo de conducta real. Se pueden aceptar de boquilla la utilidad de determinadas normas y reglas, pero ahí queda todo. Un contexto que carezca de estructuras institucionales estaría muy próximo a un estado de naturaleza en el que la conducta viniese motivada únicamente por el cálculo de intereses a corto plazo y en el que la acción se viera limitada sólo por el poder de otros.

Si la institucionalización es la primera manera de medir la importancia de las instituciones, la duración sería la segunda. Una institución (un conjunto de principios, reglas y normas) es duradera si persiste en el tiempo o frente a diversas problemáticas a pesar de la existencia de circunstancias externas cambiantes. Una manera de mostrar que, en tanto que opuestas simplemente al poder y a los intereses de los actores, las instituciones funcionan consiste en demostrar que perduran in-

24. Véase North (1990), pág. 53, para un examen de instituciones formales e informales.

25. Jepperson (1991), pág. 147; Swidler (1986), págs. 278-280.

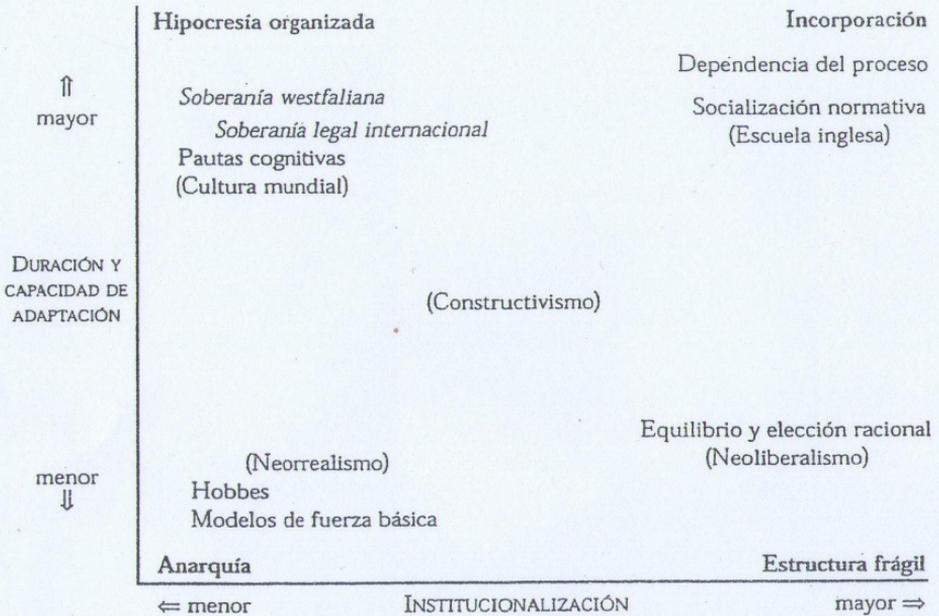
cluso aunque difieran de los intereses y de las aptitudes potenciales de determinados actores.<sup>26</sup>

Sin embargo, las reglas y las normas pueden perdurar y pese a ello poseer sólo un impacto limitado sobre la conducta real. Los actores pueden decir una cosa y hacer otra. Pueden tomar y elegir entre normas diferentes y mutuamente incompatibles. Pueden adoptar acuerdos institucionales inadecuados para sus propias circunstancias materiales. Su identidad, y la identidad que presentan a los demás, puede estar influida por principios y normas permanentes, pero es posible también que su conducta real sea el resultado de una lógica de las consecuencias alejada de aquellos principios.

La eficacia de los acuerdos y disposiciones institucionales descansa en su capacidad para demostrar el grado de institucionalización (es decir, la coherencia entre instituciones y conducta), su duración (la persistencia de las instituciones enfrentadas a circunstancias cambiantes), o ambas. Si no existe ni institucionalización ni duración, entonces las proposiciones institucionales no pueden iluminar los fenómenos sociales. No existe posibilidad alguna de ir más allá del interés y el poder de los actores. Por el contrario, las instituciones serán importantes y coherentes si tienen capacidad de impactar con fuerza sobre la conducta durante un determinado periodo de tiempo para desaparecer a continuación, o si persistiesen, incluso aunque su impacto sea débil o inexistente. Podemos ordenar las más importantes teorías sobre las instituciones en un espacio definido por las dimensiones de la institucionalización y la duración (figura 2.1, en la página siguiente).

26. Algunos de los más poderosos argumentos sobre la naturaleza de determinadas entidades políticas se diseñan justamente para mostrar que problemas parecidos se enfrentan de maneras muy diferentes porque algunos arreglos institucionales básicos —normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones— varían de una comunidad a otra. Véase, por ejemplo, Katzenstein y Okawara (1993) y Katzenstein (1993) acerca de la manera japonesa y alemana de enfrentarse al terrorismo; M. Ruggie (1984), sobre el tratamiento de las mujeres trabajadoras en Gran Bretaña como opuesto al de Suecia; Soysal (1994), sobre el tratamiento de los obreros extranjeros acogidos en diferentes países europeos, y Hartz (1955) a propósito de la influencia de las normas liberales lockeanas en Estados Unidos.

FIGURA 2.1. Cómo y por qué funcionan las instituciones



Duración y capacidad de adaptación: Persistencia de las normas en condiciones cambiantes.  
 Institucionalización: Concordancia entre normas de conducta.  
 Entradas en **negrita**: Temas fundamentales de este estudio.  
 Entradas entre paréntesis: Teorías de las relaciones internacionales.  
 Otras entradas: Teorías generales

Las instituciones situadas en el cuadrante sudoeste de la figura 2.1 poseen una relevancia limitada; ni tienen capacidad para regresar a su estado original ni son importantes. En una situación de anarquía pura las instituciones no pueden existir de ninguna manera. Aquellas que se encuentran en el cuadrante sudeste son de estructura frágil. Las normas restringen la conducta pero pueden cambiar con rapidez si también cambian los intereses o el poder de los actores; las instituciones funcionan, pero ni son duraderas ni tienen capacidad para regresar al estado primitivo. Las del cuadrante nordeste están bien incorporadas; son a un tiempo importantes y cuentan con esa disposición de regreso al principio, son duraderas incluso aunque cambien el poder y las preferencias de los actores. En el cuadrante noroeste las instituciones se caracterizan por la hipocresía organizada; son duraderas, pero su im-

pacto sobre la conducta es débil o inexistente; las reglas se siguen en algunas circunstancias, pero no en otras.

En condiciones de anarquía pura, sólo cuentan el poder y los intereses de los actores. Un ejemplo sería el estado de naturaleza de Hobbes. Cada hombre debe componérselas por sí mismo. No existe límite alguno, si se hace excepción del poder de otros individuos. La vida es desagradable, brutal y breve.

En el estudio de las relaciones internacionales, el neorrealismo es una teoría para la que las instituciones pueden tener una importancia limitada, pero no pueden ser duraderas. Los problemas que se consideran como ejemplo en política internacional implican situaciones en las que uno pierde lo que el otro gana, es decir, se trata de juegos de suma nula o conflictos distributivos. Los Estados luchan a lo largo de la frontera que marca el principio del óptimo de Pareto: lo que hace que uno mejore hará empeorar a otros, dejando a un lado si están interesados en conseguir beneficios relativos o absolutos.<sup>27</sup> Las instituciones, concebidas como un conjunto de reglas y normas personificadas a menudo en organizaciones formales, reflejan la política de los Estados poderosos. Son hasta cierto punto el resultado de la coerción. Es posible que las instituciones reduzcan los costes transaccionales al proporcionar, por ejemplo, soluciones duraderas o al señalar preferencias. Las alianzas pueden aclarar las intenciones de los actores; un acuerdo comercial quizá clarifique los deseos del fuerte, facilitándole al débil la posibilidad de evitar transgresiones inadvertidas y de reducir los costes derivados del cumplimiento del acuerdo. Pero, si cambian los intereses o el poder de los Estados, entonces también cambiarán las reglas. Los Estados más débiles buscarán siempre oportunidades de escapar a las limitaciones que los poderosos les han impuesto para presionarlos. Los resultados, incluidas las propias instituciones, son producto de los intereses y del poder de los actores.

Hay varias teorías, fundamentalmente derivadas de análisis basados en la elección racional por parte de los actores, que explican por qué las instituciones serían importantes y también, hasta cierto punto, duraderas, cuál es la razón de que deba esperarse de ellas que operen en el interior del espacio definido en la banda derecha de la figura 2.1.

27. Krasner (1991); véase también Grieco (1990), para un examen de los beneficios relativos.

Para el institucionalismo de la elección racional, los principios, las reglas y las normas son resultado de un equilibrio, la consecuencia de elecciones voluntarias que buscan el propio beneficio. Cambian las estrategias, pero no las preferencias. Las soluciones a sencillos problemas de coordinación, como conducir por el lado derecho o el izquierdo de la carretera, son ejemplos muy evidentes de los equilibrios estables. Al menos al comienzo no importa en realidad qué lado de la vía se escoja, pero es finalmente ventajoso que todos los conductores elijan un lado u otro. Lo mismo sucede en las situaciones de ajuste de cuentas en la guerra entre sexos, en las que ambos participantes prefieren hacer algo en común (y no de forma separada), pero la primera decisión de cada uno de ellos es distinta (por ejemplo, cuando uno prefiere ir a la ópera y el otro al ballet); son éstos también momentos en los que, una vez tomada la decisión, no existe incentivo alguno para cambiar de elección.

Cuando los actores deben hacer frente a situaciones mucho más complicadas, las instituciones pueden conseguir equilibrios estables de diferentes maneras. Es posible que actúen de canalizadoras mediante la creación, por ejemplo, de proponentes de monopolios y de grupos de veto, y haciendo inviables ciertas comparaciones.<sup>28</sup> Constituciones o pactos pueden crear centros focales que se refuercen a sí mismos y que aumenten las probabilidades de conservar una democracia estable al coordinar las respuestas de los grupos ante los abusos potenciales de poder de los gobernantes.<sup>29</sup> Una vez que una institución se halla instalada en el sitio que le corresponde, y dejando a un lado cómo consiguió llegar hasta allí en primer lugar, puede generar expectativas compartidas que lleguen a constituir una fuerza en favor de la estabilidad. Se formulan posiciones con la esperanza de que continúen las prácticas existentes.<sup>30</sup> Las violaciones de los acuerdos institucionales provocan represalias más duras que los desacuerdos sobre políticas concretas, porque aquéllos cubren un abanico de opciones políticas que se extienden por diferentes áreas temáticas y a lo largo del tiempo. Un actor empeñado en realizar transformaciones institucionales debe estar seguro de que las nuevas reglas y normas beneficiarán no sólo la opción política particu-

28. Shepsle (1986), pág. 64.

29. Weingast (1997).

30. Moe (1987), págs. 255-256.

lar en juego, sino también todas las demás opciones políticas que pudieran surgir, una exigencia que otros actores podrían contemplar como muy problemática.<sup>31</sup>

Para los enfoques basados en la elección racional, las instituciones siempre serán importantes y se hallarán localizadas en la banda derecha de la figura 2.1, puesto que, de otra manera, los actores no las hubieran aceptado en primer lugar. La duración de las instituciones varía de acuerdo con los costes que supone cambiarlas. Si tales costes son insignificantes, entonces las instituciones serán de estructura frágil, estarán situadas en el cuadrante sudeste de la figura 2.1; afectarán a la conducta del actor, pero no durarán si las circunstancias cambian. Por el contrario, si el desarrollo de nuevas instituciones implicara costes de partida, por ejemplo desequilibrios originados por el proceso de cambio, negociaciones, un diseño organizativo y la preparación del personal, entonces las instituciones serán más duraderas.<sup>32</sup> Si esos costes de partida son suficientemente elevados, entonces seguirán conservándose las instituciones antiguas, incluso aunque las circunstancias cambien. Sin embargo, los enfoques basados en la elección racional no contemplan las instituciones como elementos bien articulados, inamovibles e importantes. Un punto de partida así plantearía problemas a un enfoque que considera reglas y normas como resultado de decisiones tomadas por actores siempre calculadores.

La teoría más conocida en el campo de las relaciones internacionales basada en los presupuestos de la elección racional es el institucionalismo neoliberal. Lo mismo que el neorrealismo, asume que los Estados son actores racionales, unitarios y autónomos.<sup>33</sup> No obstante, para el neoliberalismo, los problemas habituales en la política internacional se relacionan con fallos del mercado y no beneficios relativos o conflictos distributivos a lo largo de la frontera del óptimo de Pareto. Los actores, al perseguir su propio interés individual, no asegurarán necesariamente resultados óptimos de Pareto. La mano oculta de Adam Smith puede fracasar merced a la aparición de problemas a propósito de bienes colectivos, externalidades, dilemas del prisionero, matrices de recompensas, imperfecciones y asimetrías informativas, o compromisos. Las ins-

31. Shepsle (1986), págs. 70-74.

32. Aoki, en prensa, cap. 9.

33. Keohane (1984).

tuciones son ordenamientos contractuales voluntarios creados por actores con el fin de solucionar los fallos del mercado mediante aporte de información, estableciendo soluciones duraderas, reduciendo los costes transaccionales, incrementando las reiteraciones y ofreciendo oportunidades para vincular asuntos. Para el institucionalismo neoliberal, la variable explicativa más importante no es el poder del Estado, sino la habilidad, el diseño institucional.<sup>34</sup>

Como muestra la figura 2.1, según la teoría neoliberal la institucionalización será elevada. Las instituciones establecen equilibrios de Nash. Los actores aceptan las reglas porque sería peor rechazarlas. Las instituciones pueden ser duraderas, pero no estar incorporadas porque, en la búsqueda de un nuevo equilibrio, se generan costes de transición.<sup>35</sup>

Algunos enfoques económicos y sociológicos explican cómo llegan a articularse las instituciones, es decir, por qué deberían ocupar el cuadrante nordeste de la figura 2.1. La dependencia del proceso es una teoría basada en el papel de los actores, que explica cómo instituciones subóptimas pueden llegar a perdurar como resultado de decisiones iniciales realizadas al azar y luego cerradas en virtud de los efectos. La socialización normativa da comienzo con una estructura institucional, en la que los actores individuales se hallan socializados a través de un proceso que define tanto sus intereses como sus capacidades.

Los argumentos que defienden la dependencia del proceso comienzan por actores cuyas preferencias les vienen dadas de manera exógena. Una vez decidida una institución, a menudo por razones puramente aleatorias, puede ya darse por cerrada. Nunca se tiene en cuenta la posibilidad de alcanzar acuerdos más atractivos. Es posible que los resultados de ese equilibrio se encuentren por debajo del punto óptimo.

Tales situaciones de cierre pueden suceder por múltiples razones. La más evidente es el aumento de los beneficios de escala. Si una determinada forma de producción —por ejemplo, la manufactura de chips para ordenadores— se caracteriza por un aumento de los benefi-

34. O. Williamson (1975); Axelrod (1984); Stein (1990); Snidal (1991); Martin (1992); Martin (1995); Fearon (1995); Kreps (1990); North y Weingast (1989); Schultz (1996).

35. La cuantía de los costes fijos que suponen las nuevas instituciones es, por supuesto, una cuestión empírica. La proliferación de nuevas organizaciones internacionales sugiere que quizá los costes no sean tan elevados.

cios de escala, entonces el proceso de manufactura inicial se cerrará incluso aunque, a largo plazo, pudiera existir alguna alternativa más eficiente. No se contará con incentivo alguno para adoptar nuevas técnicas porque los costes por unidad a corto plazo serían más elevados, incluso aunque a largo plazo pudieran ser menores. El sistema queda cerrado debido a la decisión inicial.<sup>36</sup>

La dependencia del proceso puede también llegar a ser resultado de la aparición de efectos económicos externos. Cuantas más personas elijan una estructura institucional determinada, por ejemplo un sistema telefónico dado, más útil se volverá esa estructura. Un sistema telefónico con cien usuarios es mucho menos atractivo que otro con cien mil, incluso aunque la calidad de las transmisiones de aquél sea superior. A medida que pasa el tiempo se incrementa la brecha que supondría el cambio, es decir, la cantidad que debería invertirse para conseguir que un proceso alternativo ofrezca el mismo atractivo.

Las decisiones pueden asimismo cerrarse por la acumulación de efectos económicos externos en determinadas áreas geográficas. Una vez consolidada una determinada industria, también se trasladarán a la misma localidad los servicios subsidiarios: legales, financieros, técnicos, educativos. La reubicación se vuelve costosa porque no se puede reproducir la red existente de servicios y de intercambios de información. Una vez consolidado, no es fácil que el Silicon Valley cambie de lugar.<sup>37</sup>

La elección de cierta clase de *software* puede decidir al usuario a utilizar un determinado tipo de *hardware*. Quizás el ejemplo más conocido de dependencia del proceso nos lo ofrece el teclado de máquinas de escribir QWERTY. Tradicionalmente se cuenta la historia de que la configuración estándar de las teclas no se eligió porque fuera más eficiente, sino porque la persona que inventó la mecanografía sin necesidad de mirar el teclado tenía una máquina de escribir Remington que utilizaba un teclado QWERTY, uno de los varios de que se disponía en aquel momento. No obstante, la veracidad de este relato ha sido cuestionada tanto por la falta de fiabilidad histórica como por cuestiones técnicas.<sup>38</sup> Otro ejemplo de compatibilidad entre *hardware* y *software* nos lo ofrece

36. Arthur (1985), pág. 5.

37. Arthur (1984), pág. 10; (1986), pág. 2.

38. El relato convencional en David (1985); para el alternativo, véase Liebowitz y

el triunfo, en cintas de vídeo, de la tecnología VHS sobre la Beta de Sony, no porque fuera tecnológicamente superior, sino porque los propietarios del VHS apostaron por la producción de cintas mientras que Sony mantenía el control de la patente. Para los consumidores, el hecho de tener a su alcance un número mayor de cintas, aunque de inferior tecnología, era más atractivo que disponer de pocas cintas con una tecnología superior.<sup>39</sup> Una explicación parecida se ha ofrecido en el caso del éxito de IBM y DOS, que se dedicaron al desarrollo de programas, sobre Apple, que trató de conservar el control del *software* que podría funcionar en sus aparatos.<sup>40</sup>

Al contrario de lo que sostiene la economía neoclásica convencional con sus decrecientes ingresos marginales, un mundo dependiente del proceso no tiene por qué ser necesariamente eficaz. Los actores no eligen siempre los acuerdos institucionales óptimos. No siempre se maximiza la utilidad. Los procesos no presentan derivaciones lógicas; una vez abierta brecha en los límites de las condiciones iniciales, en lugar de regresar a la conservación de un cierto equilibrio, se desplazan hasta un extremo. Tampoco son predecibles, puesto que unas mínimas preferencias iniciales elegidas al azar pueden tener consecuencias irreversibles a largo plazo. Al comenzar por actores que maximizan la utilidad racional, la dependencia del proceso explica por qué las instituciones pueden estar encajadas en el sistema, ser duraderas e importantes, aunque se hallen por debajo del nivel óptimo.<sup>41</sup>

Algún planteamiento sociológico puede explicar también por qué los ordenamientos institucionales llegan a estar bien incorporados al sistema. Los enfoques sociológicos toman como punto de partida principios, normas y reglas. Las instituciones generan actores, les proporcionan una cierta cuota de poder y determinan los intereses subyacentes y las preferencias, y no sólo la estrategia a seguir. En palabras de John Meyer y de sus colegas, «las reglas institucionalizadas definen el significado y la identidad de los individuos y las pautas de la actividad económica, política y cultural pertinentes en que se han empeñado esos individuos. De forma parecida, ellos mismos establecen los objetivos y la

39. Katz y Shapiro (1994), págs. 94-95.

40. Arthur (1987), pág. 2; North (1990), pág. 95; Powell (1991), pág. 190; Nelson y Winter (1982), pág. 19.

41. Arthur (1984).

legitimidad de las organizaciones, las profesiones, los grupos de interés y los Estados, al tiempo que diseñan líneas de actividad adecuadas a esas entidades». <sup>42</sup>

Es tarea del analista revelar el carácter de las estructuras institucionales subyacentes mediante la observación de la conducta y el significado inherentes a ellas. Las creencias y las acciones de los individuos constituyen un indicador de las estructuras institucionales, pero no una explicación de ellas. Friedrich Kratochwil distingue entre el mundo de los hechos observables, el mundo de las intenciones y el mundo de las instituciones. En este último, son fundamentales las normas constitutivas, los constructos cognitivos compartidos de manera intersubjetiva. En un mundo institucionalizado es imposible entender cualquier actividad sin llegar a alcanzar el significado de esas reglas constitutivas y del juego más amplio que definen. Por ejemplo, la observación de veintidós hombres dándose golpes unos a otros no nos proporciona ninguna comprensión de lo que sucede en un partido de fútbol americano. <sup>43</sup> En las teorías basadas en el papel desempeñado por los actores, son esos mismos actores quienes crean las instituciones; en los enfoques sociológicos, las instituciones generan a los actores.

En los clásicos análisis sociológicos que se centran en la socialización normativa, las instituciones son duraderas e importantes; se entiende que deben estar ubicadas en las proximidades del cuadrante superior derecho de la figura 2.1. Esos enfoques dominaron las proposiciones sociológicas desde Durkheim hasta Parsons. Se consideraba la conducta como algo que se halla incorporado a estructuras normativas que incluían tanto los valores (objetivos deseados) como las normas (el camino seguido para conseguir esos objetivos). Los individuos se socializaban según roles que les iban concediendo autorizaciones y no imponiéndoles limitaciones, permitiendo, por ejemplo, que un médico llevara a cabo acciones íntimas relacionadas con un examen médico que, de otra manera, hubieran estado absolutamente prohibidas. Por lo que

42. Meyer y otros (1987), pág. 12.

43. Kratochwil (1989), cap. 2. Algunos autores han considerado que las reglas constitutivas simplemente facilitan algunas actividades y dificultan otras. Sin embargo, otros tienen una concepción más restrictiva según la cual las reglas constitutivas hacen posible cierta clase de actividades y cierran otras. Compárese a Searle (1995), págs. 43-51, con Dessler (1989), págs. 453-456.

se refiere a los individuos, el problema principal no es el de si una regla es instrumentalmente útil, sino más bien en cuál sea el principio normativo correcto en una situación dada. Cierta clase de actuaciones son obligatorias. La legitimidad deriva de su concordancia con los preceptos morales. Esa concordancia surge del sentimiento de obligatoriedad que tiene la adhesión a las normas de la comunidad. Los individuos interiorizan concepciones generadas por las estructuras institucionales pensadas en su propio interés. Los ordenamientos institucionales persistirán si sus normas han sido inculcadas con éxito.<sup>44</sup>

Recientemente, los enfoques sociológicos han insistido con mayor intensidad en los patrones cognitivos que en la socialización en valores normativos. Aquellos guiones son esquemas clasificatorios, es decir, modelos cognitivos que filtran percepciones y sugieren una conducta adecuada. Los guiones pueden seguirse o dejar de hacerlo; pueden ser profundamente limitadores o una invitación a la hipocresía.

Las instituciones ofrecen guiones, algunos de los cuales pueden darse por supuestos. La existencia y las características de los actores «se construyen socialmente y presentan numerosos problemas», y sus acciones deben entenderse como «la aprobación de amplios guiones institucionales, más que como un asunto de elección autónoma, de motivación y de objetivos generados a nivel interno».<sup>45</sup> El cumplimiento puede no ser perfecto, porque es posible que los individuos adopten guiones inadecuados a sus propias circunstancias, incluso aunque no lleguen a formular alternativas de una manera explícita.

Más que las normas, son las identidades las que influyen en las acciones. Simplifican el camino por el que un actor reconoce a otro, distinguiendo, por ejemplo, entre un cartero y un funcionario de policía, o una soberanía legal internacional de una organización no gubernamental. Las identidades se asocian a convenios previamente dispuestos que indican la manera en que diferentes actores se comportan en circunstancias distintas, ofreciendo, por ejemplo, inmunidad a los representantes diplomáticos de Estados reconocidos. Una vez institucionalizadas, las creencias cognitivas se convierten en hechos sociales, los individuos las anclan a la realidad y pasan a formar parte del medio social objetivo.<sup>46</sup>

44. Scott (1995), págs. 12-13, 17-23, 38-40.

45. Meyer y otros (1987), pág. 13.

46. Scot (1995), págs. 40-45; March (1994), págs. 64-65.

Esos patrones se transmiten con mayor frecuencia por mimetismo, y no mediante la socialización de las normas de las instituciones. A menudo, los individuos o los grupos de individuos no están seguros de lo que deben hacer. Por tanto, rastrear el medio en busca de modelos. En ciertos casos se dispone de instructores, como cuando se trata de organizaciones internacionales o no gubernamentales.

Los análisis basados en el cumplimiento de patrones nos indican que los actores actúan siguiendo una lógica de la pertinencia, más que una lógica de las consecuencias. No tratan de potenciar una función objetiva de obtención de beneficios. Antes bien, intentan ajustar sus acciones a normas adecuadas. Las mismas formas organizativas se repiten en diferentes situaciones porque a los individuos o a los grupos se les han enseñado guiones preexistentes. Habida cuenta de quién soy —por ejemplo, el dirigente de una soberanía legal internacional—, ¿cómo debo comportarme en esta determinada circunstancia?, ¿qué norma se aplica? Por el contrario, aquellas teorías que se basan en el papel desempeñado por los actores y en las que confían la mayoría de los economistas y de los científicos políticos, incluidos aquí los seguidores del realismo y el institucionalismo neoliberal, actúan según una lógica de las consecuencias: las instituciones reflejan las decisiones de los actores que tratan de maximizar el beneficio propio.<sup>47</sup>

Los enfoques que se basan en la adaptación a patrones cognitivos nos ofrecen explicaciones al hecho de que los principios y las normas sean duraderos, pero no al de que estén institucionalizados en un grado elevado, es decir, no explican por qué las instituciones deben estar localizadas en el cuadrante noroeste de la figura 2.1. Desde una perspectiva cognitiva, hay un divorcio cuando la conducta entra en contradicción con un guión determinado, o cuando un conjunto de reglas y de normas puede hacer aparición por muy variadas razones. En primer lugar, si contamos con varios guiones posibles, quizá no esté nada claro cuál pueda ser el más adecuado en un contexto dado. Por ejemplo, ¿debería estar sujeto a la lógica del mercado el uso de órganos para trasplantes, o a la lógica de la religión o a la de cualquier otro patrón institucional? ¿Debería invocarse el principio de no intervención incluso aunque se sepa que un gobernante tortura prisioneros, o cuando la au-

47. DiMaggio y Powell (1991), pág. 10, 13-15, 29; Meyer y Rowan (1991), págs. 41, 43-46; Douglas (1986), págs. 5-8; Scott (1995), págs. 20, 34, 37 (1994), págs. 57-59.

tonomía queda derrotada por estándares de conducta universalmente respaldados?

En segundo lugar, los actores pueden hacer suyos, mediante imitación mimética, patrones inadecuados para sus propias circunstancias. Desde la perspectiva de una cultura mundial se indica, por ejemplo, que los Estados recientemente independizados del Tercer Mundo adoptan patrones desarrollados en las áreas que poseen un nivel de industrialización más elevado, aunque esos países carezcan de recursos para ponerlos en práctica. Los Estados del Tercer Mundo pueden garantizar por ley la educación primaria universal, pero no disponen del dinero suficiente para construir escuelas o contratar maestros. Pueden legislar la concesión de fondos destinados a la seguridad social, pero carecer de ingresos para hacer los pagos. Pueden crear organizaciones científicas nacionales para fomentar la investigación, pero no contar con los científicos que puedan llevarlas a cabo. Las identidades de los actores y las circunstancias en que operan son discordantes; el discurso y la acción se hallan divorciados.<sup>48</sup>

Nils Brunsson ha indicado que el divorcio entre patrones y conducta puede llegar a convertirse un estado de cosas habitual porque, con el fin de asegurarse recursos de organizaciones externas a su medio, cualquier organización debe cumplir normas legitimadas externamente y, al mismo tiempo, proporcionar recursos técnicos y materiales, de forma eficiente, a los elementos que la componen. Sin embargo, las exigencias de eficacia y eficiencia pueden ser incompatibles con las normas que emanan del medio institucional. De manera ideal, y con el fin de evitar penosas contradicciones, es seguro que los actores preferirían separar la lógica de la pertinencia de la lógica de las consecuencias, pero quizá les sea imposible. La palabra y la acción pueden seguir diferentes direcciones. Una organización puede adoptar unos nuevos estatutos organizativos en respuesta a normas en proceso de cambio, pero, en el interior de la organización, seguir realizando la coordinación real a través de mecanismos informales. Los patrones legitimados podrían colocar en primera línea el conjunto de información que nunca se utiliza o adoptar presupuestos ignorados hasta entonces. La conducta queda separada del ritual que se presenta de cara al exterior. Las acciones y las normas sufren un divorcio.<sup>49</sup>

48. Meyer y otros (1997).

49. Brunsson (1989), págs. 7, 168; March (1994), págs. 197-198.

La hipocresía es un problema inherente a las organizaciones políticas. Éstas no consiguen apoyos por ser coherentes, sino por satisfacer demandas de grupos con intereses distintos. El discurso, las decisiones y los productos pueden dirigirse a grupos diferentes. Las organizaciones políticas consiguen legitimación y apoyos tanto mediante una lógica de justificaciones como por una provisión de recursos. Un dirigente puede pagar a sus clientes con licencias de importación y, al mismo tiempo, proclamar ante un grupo más amplio de votantes que él está protegiendo a su país de la depredación del capitalismo global. Los funcionarios del FMI pueden imponer condiciones sobre préstamos conforme a los principios de la economía neoclásica, al tiempo que advierten que tales condiciones nunca se cumplirán debido a las presiones políticas a que debe hacer frente la élite dirigente del Estado que recibe el préstamo. El hecho de que las políticas estén legitimadas puede ser importante incluso en el caso de que no alteren los resultados o aunque éstos sean contrarios a los esperados.<sup>50</sup> ¿De qué otra manera se podría explicar la política de Estados Unidos sobre las drogas, que ha sido un fracaso total, si no como una respuesta al hecho de que el respaldo público a la legalización de las drogas no sería precisamente una estrategia ganadora para ninguno de los candidatos presidenciales de los principales partidos?

Brunsson y otros teóricos de la organización, que indican que la hipocresía puede ser el estado de cosas normal, han dirigido toda su atención a las decisiones que se toman en la política interna.<sup>51</sup> La lógica de esos análisis muestra que la hipocresía organizada desempeñará una función aún más importante en el contexto internacional. En este último caso se hallan implicados muchos más electores y grupos a que contentar, puesto que los actores internos están asociados a actores internacionales. Las normas de la pertinencia emanadas del contexto internacional pueden entrar en contradicción con las originadas en fuentes internas. El papel de decidir de forma legítima y con autoridad que asumen los tribunales en el marco interno, que en ocasiones puede resolver conflictos entre normas que entran en competencia, en el contexto internacional no existe.

De ahí que ciertas teorías que se centran en la importancia desempeñada por los patrones cognitivos expliquen por qué las institucio-

50. Brunsson (1989), págs. 20-31, 195.

51. Véase, por ejemplo, Swidler (1986); Douglas (1986), caps. 5-6; March (1994).

nes pueden ser duraderas pero, al mismo tiempo, no siempre fundamentales. La hipocresía organizada, el cuadrante superior izquierdo de la figura 2.1, aparece cuando entran en conflicto la lógica de la pertinencia y la lógica de las consecuencias. Para asegurarse recursos procedentes del medio, los gobernantes deben cumplir, quizá sólo de palabra, ciertas normas, pero, y al mismo tiempo, actuar de forma que violen esas normas si es que esperan conservar el poder y ofrecer satisfacción a sus seguidores.

Con excepción del cuadrante noroeste, el espacio restante definido en la figura 2.1 ha sido bastante bien explorado. Los científicos sociales han investigado *in extenso* las situaciones caracterizadas por ausencia de instituciones, por la presencia de instituciones importantes pero no duraderas y, por último, por la presencia de instituciones importantes y duraderas, incluso aquellas incorporadas al propio sistema. La «hipocresía organizada», la situación en la que las normas institucionales son duraderas pero frecuentemente ignoradas, ha recibido mucha menor atención. Sin embargo, y según espero demostrar en este estudio, la hipocresía organizada caracteriza numerosos aspectos del sistema internacional, en especial los asociados a la soberanía westfaliana y a la legal internacional. Las reglas (y de manera notable el principio de no intervención, característica definidora de la soberanía westfaliana) han sido ampliamente reconocidas a lo largo de más de dos siglos pero, al mismo tiempo, violadas con frecuencia. La tensión entre la lógica de la pertinencia asociada a la soberanía legal internacional, que reconoce entidades territoriales jurídicamente independientes, y la lógica de las consecuencias ha sido en este caso menos fuerte que en el de la soberanía westfaliana. Pero incluso en la soberanía legal internacional, los gobernantes han advertido en ocasiones que sus intereses estarían mejor servidos si reconocían entidades carentes de independencia jurídica e incluso de territorio.

En resumen, diferentes planteamientos teóricos tienen visiones distintas sobre la naturaleza de las instituciones y el impacto que éstas causan. Esos planteamientos pueden ordenarse en un espacio definido por la duración o la capacidad de adaptación, en uno de los ejes, y por el nivel de institucionalización, o por la importancia del impacto de las reglas sobre la conducta real, en el otro. Los principales planteamientos sobre política internacional se han aproximado a estos marcos teóricos, ya sea de manera implícita o explícita. El neorrealismo localiza la

actividad internacional en el cuadrante inferior izquierdo. Las instituciones internacionales, creadas por Estados poderosos, pueden causar un modesto impacto sobre la manera de actuar al reducir la incertidumbre y los costes transaccionales, pero nunca podrán sobrepasar las preferencias y el poder de los Estados que las han creado. Para el institucionalismo neoliberal, el fracaso del mercado puede resolverse creando instituciones importantes y que puedan llegar a ser duraderas, en especial si los costes de su puesta en funcionamiento son elevados. La escuela inglesa es un ejemplo de enfoque sociológico basado en la socialización normativa; los hombres de Estado de la misma área cultural actuarán según un conjunto de normas común. El sociólogo John Meyer y sus colaboradores han desarrollado un planteamiento de cultura global basado en teorías sobre guiones cognitivos; las normas de la modernidad creadas en Occidente se aceptan (pero se hallan divorciadas de la acción) en los Estados del Tercer Mundo cuyos recursos materiales están fuertemente limitados. Las teorías constructivistas, cuyo vínculo común lo constituyen sistemas de creencias normativas compartidos, pueden situarse en la mitad superior de la figura 2.1, donde hay quienes defienden la durabilidad y la importancia de las normas,<sup>52</sup> mientras otros están a favor de una situación más fluida en que las estructuras y los actores se rehacen constantemente mediante la interacción mutua.

#### TEORÍAS INSTITUCIONALES Y SOBERANÍAS WESTFALIANA Y LEGAL INTERNACIONAL

Una tesis básica de este estudio sostiene que ninguno de los planteamientos más conocidos sobre las instituciones (los localizados en los cuadrantes de la figura 2.1 que se refieren a la anarquía, la estructura frágil y la incorporación plena) proporciona una comprensión adecuada de la soberanía westfaliana o de la soberanía legal internacional, entendiéndose ambas mucho mejor como ejemplos de hipocresía organizada. Sus normas se comprenden ampliamente y son duraderas, pero también violadas, con mayor frecuencia en el caso de la soberanía westfaliana que en el de la soberanía legal internacional.

52. Véase, por ejemplo, I. Ruggie (1993).

*La soberanía westfaliana y la teoría institucional*

El modelo westfaliano nunca ha tenido una gran institucionalización, pese a que ha perdurado largo tiempo, por lo que no se le pueden aplicar ninguno de los mecanismos para incorporarse al sistema indicados por las teorías sociológicas o por aquellas otras basadas en el papel desempeñado por los actores. Tampoco es resultado de un equilibrio. Con bastante frecuencia, los gobernantes han considerado que, para conservar el poder y favorecer los intereses de quienes les apoyan, era más positivo comprometer la autonomía de su propia institución política o intervenir en los asuntos internos de otros gobiernos.

El modelo westfaliano tampoco se caracteriza por depender del proceso: tomar una decisión al azar y luego cerrarla. La evolución de los Estados en tanto que forma institucional dominante (incluida aquí la soberanía westfaliana en el caso de los Estados más poderosos) no ha sido un suceso ocurrido al azar, sino que ha reflejado las ventajas funcionales de que gozaban los Estados por encima de otras estructuras como el feudalismo, la Iglesia católica o las ciudades-Estado.<sup>53</sup> Sin embargo, una vez creada, la soberanía westfaliana no contaba con mecanismos de cierre como, por ejemplo, economías de escala, externalidades de aglomeración o de redes o complementariedades del tipo *hardware-software*. La diplomacia, los contratos, las coerciones y la guerra no son lo mismo que la fabricación de chips de ordenador, es decir, no se rebaja su precio cuanto más luches y hables.

La demostración de que los argumentos sociológicos, en especial la socialización normativa, no son tampoco adecuados para comprender el modelo westfaliano debe buscarse en la evidencia empírica. En los capítulos 3-7 se presentan numerosos ejemplos en los que el modelo westfaliano ha sido violado. Las relaciones entre gobernantes y gobernados, añadidas a los derechos de las minorías y los derechos humanos, y los préstamos internacionales a Estados más débiles han violado con frecuencia el principio de autonomía. En el siglo XIX, la estructura constitucional de los nuevos Estados creados en los Balcanes se vio influida en gran medida por las grandes potencias, aunque no sucedió así en Latinoamérica, y, en el siglo XX, las estructuras constitucionales de América Central y del Caribe, así como de la Europa salida de la Segunda Guerra

53. Tilly (1990a); Spruyt (1994).

Mundial, fueron a menudo resultado de la coerción o de la imposición llevadas a cabo por Estados Unidos o por la Unión Soviética. No se trató de violaciones clandestinas, pero se justificaron, conscientemente, apelando a principios alternativos tales como los derechos de las minorías o la estabilidad internacional. Los más importantes tratados de paz, desde el de Westfalia hasta el de Helsinki, han incluido cláusulas que contradicen el modelo westfaliano: la tolerancia religiosa en Westfalia, los derechos de sucesión en Utrecht, los derechos de las minorías y otros temas relacionados con el orden legítimo en Viena, los derechos de las minorías en el Tratado de Berlín de 1878, los derechos de las minorías en Versalles y los derechos humanos en Helsinki. Si los gobernantes están socializados en estructuras normativas (y pueden no estarlo), lo más probable es que éstas se hallen asociadas a contextos internos, cuyos principios pueden ser compatibles, o tal vez no, con los que prevalecen en el sistema internacional. Al modelo westfaliano nunca se le ha dado por supuesto.

Sin embargo, ese mismo modelo no cuenta con una estructura frágil. Ha sido un modelo duradero en el sentido de que ha afectado el discurso y las concepciones de los gobernantes al menos desde finales del siglo XVIII, a pesar de los cambios sustanciales habidos en el contexto internacional, incluyendo la desaparición de los principales imperios (austro-húngaro, alemán, español, británico, francés, portugués, soviético y otomano), la aparición de nuevas potencias (Estados Unidos, Japón, China y Unión Soviética), el fin del colonialismo, la revolución industrial, la revolución de la información y la extensión de la democracia. Es un sistema de orden político que, conceptualizado primero en Europa, se entiende y se invoca por doquier. Sin embargo, al mismo tiempo, la forma de actuar de los Estados no se ha ajustado, a menudo, a los principios westfalianos. La palabra y la actuación han estado reñidas.

El modelo westfaliano es un claro ejemplo de hipocresía organizada. Se trata de un patrón cognitivo bien comprendido que, en ocasiones, ha sido respetado y otras veces no. Los gobernantes de los Estados más poderosos han justificado las violaciones de los principios westfalianos invocando normas alternativas tales como la ilegitimidad de los regímenes revolucionarios (la Santa Alianza), la defensa de la seguridad nacional (la enmienda Platt impuesta a Cuba por Estados Unidos), problemas de tráfico de drogas (la invasión de Panamá por Estados Unidos en 1989) o la protección de la comunidad de naciones soviéticas (la doctrina Brezhnev). La lógica de las consecuencias puede llegar a ser dominante.

Las justificaciones que los propios gobernantes han ofrecido se dirigen por lo común en primer lugar a sus conciudadanos del interior, y los principios que estos mismos conciudadanos aceptan han ido variando de un país a otro. Los gobernantes desean mandar y seguir los que, de manera retórica, invocan como principios westfalianos, incluso aunque, al mismo tiempo, se encuentren respaldando normas contradictorias o tomando decisiones instrumentales que minan la autonomía de su propia comunidad o de otras comunidades.

### *La soberanía legal internacional y la teoría institucional*

La soberanía legal internacional es una forma institucional que se ha considerado consecuente y flexible, pero que no ha sido respetada con carácter universal. La norma básica de la soberanía legal internacional sostiene que el reconocimiento se extiende a entidades territoriales formalmente independientes (aunque según indican las violaciones de la soberanía westfaliana, la independencia formal no significa necesariamente autonomía *de facto*). Los gobernantes han deseado casi siempre el reconocimiento. Éste facilita la participación en acuerdos internacionales, ofrece inmunidad diplomática, establece la posibilidad de disponer de un estatus privilegiado en los tribunales de otros Estados y puede conseguir un incremento en el apoyo a la política interior. El reconocimiento únicamente de territorios jurídicamente independientes no supone, sin embargo, un equilibrio de Nash. Los gobernantes se han desviado de la norma reconociendo entidades carentes de independencia formal o de territorio. Estas desviaciones han coexistido hasta el punto de minar la norma básica de la soberanía legal internacional.

La soberanía legal internacional no ha sido incorporada. En tanto que forma institucional nunca se ha dado por supuesta. Los gobernantes han reconocido entidades que no eran formalmente independientes, e incluso en algunos casos carentes de territorio. Estados Unidos aceptó a Bielorrusia y a Ucrania como miembros de las Naciones Unidas con el fin de facilitar las relaciones con la Unión Soviética después de la Segunda Guerra Mundial. Los gobernantes de China no bloquearon el ingreso de Hong Kong como miembro de la Organización Mundial del Comercio y de otras organizaciones internacionales, porque para los gobernantes chinos era mejor tener a Hong Kong en la OMC que fuera, y los hombres de Estado de otros países preferían aceptar a Hong Kong

como entidad soberana que negarle el reconocimiento. Se ha reconocido a gobiernos en el exilio, incluso aunque el territorio del Estado estuviera bajo control de otro régimen.

Más aún, aunque el reconocimiento supone beneficios y sólo impone algún coste, si es que es así, la ausencia de reconocimiento no condena al olvido o a la desaparición a una entidad política. La soberanía legal internacional no es una norma constitutiva que cierre el paso a acuerdos alternativos que ofrezcan, por ejemplo, un equivalente funcional a la inmunidad diplomática. La Unión Soviética y la República Popular de China no se debilitaron y desaparecieron al no gozar de reconocimiento. La Ley de Relaciones con Taiwán le proporcionó a este territorio un estatus especial en la legislación de Estados Unidos (más o menos como una soberanía legal internacional), después de que se le anulara el reconocimiento. El no reconocimiento no supone la eliminación de las negociaciones Estado-Estado, ni tampoco las visitas oficiales.

Contamos incluso con algunos ejemplos en los que los gobernantes han contemplado la posibilidad de abandonar su soberanía legal internacional. En 1849, los líderes de Nicaragua, Honduras y Guatemala, temiendo la invasión de México, sugirieron indirectamente la conversión de sus países en parte de Estados Unidos, pero la medida fue rechazada. En 1899, Mubarek, el dirigente kuwaití, aceptó que su país se convirtiera en protectorado británico, porque ello le colocaba en una posición más fuerte frente a sus opositores internos. En la década de los noventa, Alexander Lukashenka, presidente de Bielorrusia, jugó con la idea de convertir el país en parte de Rusia porque, de esa manera, creía que podría favorecer su carrera política en un Estado más grande.<sup>54</sup>

Lo mismo que la soberanía westfaliana, la soberanía legal internacional es un ejemplo de hipocresía organizada, aunque con un nivel de hipocresía menos acusado. La mayoría de las veces, el reconocimiento ha quedado limitado a entidades territoriales jurídicamente independientes. Pero, en ciertas ocasiones, los gobernantes, movidos por una lógica de las consecuencias, han utilizado otras estrategias. Estas políticas alternativas habitualmente han sido menos discutidas que algunas violaciones de la soberanía westfaliana, porque eran el resultado de un consentimiento voluntario y no de acciones de imposición o de coerción. A los líderes de EE.UU. les fue instrumentalmente útil la aceptación de las demandas so-

54. LaFeber (1983), pág. 25; Tetreault (1991); Blacker v Rice (1998).

viéticas para que Bielorrusia y Ucrania pasaran a ser miembros de las Naciones Unidas, lo mismo que para los Estados miembros del Consejo de Europa el aceptar a Andorra, incluso aunque careciera de independencia jurídica. Por el contrario, la captura de diplomáticos norteamericanos llevada a cabo por el gobierno islámico de Irán en 1979 fue un hecho perfectamente público y discutible, pero lo justificaron diciendo que, de hecho, los norteamericanos eran espías y no diplomáticos.

## CONCLUSIONES

Existe un rico corpus de textos sobre las instituciones tanto desde perspectivas que se centran en el papel de los actores como de otras sociológicas, que inspiran implícita o explícitamente los principales planteamientos teóricos sobre política internacional: el neoliberalismo, el neorrealismo y la escuela inglesa, así como otros enfoques constructivistas. Los análisis más sencillos, aquellos modelos que consideran la fuerza como algo básico, contemplan las instituciones como producto del poder y de los intereses de los actores. El fuerte puede hacerle elegir al débil las instituciones que crea convenientes. Así es como el neorrealismo entiende las instituciones. En un mundo realista, es posible que las instituciones puedan tener una importancia limitada, pero en cualquier caso no serán duraderas.

Los análisis neoliberales conceden a las instituciones un papel mucho más importante. Lo que cuenta son los intereses y no el poder. Las instituciones se diseñan para que resuelvan los problemas derivados del hundimiento de los mercados y pueden ayudar a los Estados a conseguir un óptimo de Pareto, proporcionando información, controlando, estableciendo soluciones duraderas, animando a que repitan, y facilitando la relación entre diferentes asuntos. El análisis neoliberal indica que las instituciones se ubicarán a lo largo de la banda derecha de la figura 2.1. Tendrán consecuencias —de otro modo, los Estados no estarían de acuerdo con ellas desde el primer momento—, pero su duración depende de los costes de poner en marcha otras alternativas. Sin embargo, no estarán incorporadas, puesto que ello excluiría, desde la lógica de las consecuencias, las alternativas.

Las teorías acerca de la incorporación de las instituciones que aparecen en la literatura referente a las relaciones internacionales invocan

enfoques basados en la socialización normativa. La escuela inglesa y algunos otros análisis constructivistas entienden las instituciones como actores generadores que refuerzan o sancionan como ley un determinado conjunto de principios, normas y reglas, en tanto que resultado de la socialización normativa en una civilización común.

Ninguno de los enfoques más desarrollados sobre las relaciones internacionales conceptualiza adecuadamente cómo han funcionado en realidad la soberanía legal internacional y la soberanía westfaliana. Ambas constituyen ejemplos de hipocresía organizada. Sus reglas definidoras han resistido y han sido ampliamente reconocidas y respaldadas, pero, al mismo tiempo, puestas en entredicho algunas veces (en el caso de la soberanía westfaliana, ésta ha sido comprometida con frecuencia).

Las instituciones se han convertido en un verdadero talismán tanto para los científicos políticos y los economistas como para los sociólogos. Al ir más allá que los análisis basados en los actores, se ha arrojado nueva luz sobre numerosos problemas. No obstante, el impacto de las instituciones en el sistema internacional debería estudiarse con precaución. Los mecanismos que refuerzan las instituciones, en especial aquellos que explican por qué determinadas formas institucionales podrían llegar a estar bien articuladas, son mucho menos notables en el sistema internacional que en políticas interiores estables. En un contexto caracterizado por la existencia de múltiples normas, por asimetrías de poder y por la ausencia de estructuras provistas de autoridad que pudieran resolver los conflictos, los gobernantes pueden elegir entre estrategias que hacen un despliegue de la normativa, lo mismo que entre recursos materiales, de una forma diferente y, en ocasiones, original. En el sistema internacional, deben darse por supuestos los acuerdos no institucionales, incluyéndose aquí la soberanía legal internacional y la soberanía westfaliana. Una lógica de las consecuencias puede prevalecer siempre sobre una lógica de la pertinencia.