

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

La soberanía y la “responsabilidad de proteger”

Luciano Pezzano

Introducción

Los autores y principales defensores del concepto de “Responsabilidad de Proteger” (RDP), de gran relevancia en la actualidad por ser objeto de importantes debates, lo fundan, entre otras cosas, en la noción de “soberanía como responsabilidad”.

En el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE) en el que se acuñó el concepto se expresa:

*«La Carta de las Naciones Unidas es en sí misma un ejemplo de obligación internacional aceptada voluntariamente por los Estados Miembros. Por una parte, al otorgar al Estado signatario la condición de miembro de las Naciones Unidas, la comunidad internacional acoge a dicho Estado como integrante responsable de la comunidad de naciones. Por otra, el propio Estado, al firmar la Carta, acepta las responsabilidades que ello conlleva. **No se transfiere ni se diluye la soberanía estatal pero necesariamente se redefine: se pasa de la soberanía como control a la soberanía como responsabilidad**, tanto en las funciones internas como en las obligaciones externas»* (CIISE, 2001: pp.13-14; negrita añadida).

Por su parte, el por entonces Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan había sostenido dos años antes lo siguiente:

«La soberanía estatal, en su sentido más básico, está siendo redefinida, en gran medida por las fuerzas de la globalización y la cooperación internacional. Los Estados son ahora entendidos como instrumentos al servicio de sus pueblos, y no viceversa. Al mismo tiempo la soberanía individual –por la que entiendo la libertad fundamental de cada individuo, atesorada en la Carta de la ONU y en posteriores tratados internacionales– se ha visto reforzada por una renovada y extendida comprensión de los derechos individuales» (ANNAN, 2001, negrita añadida).

Son muchos los interrogantes que pueden plantearse con relación a esta idea, pero en esta ponencia exploraremos fundamentalmente dos: por un lado, ¿es necesario redefinir la soberanía para aceptar el concepto de RDP? y, por el otro, ¿qué concepto de soberanía es necesario redefinir?

De esa forma, haremos en esta ponencia algunas consideraciones que, sin pretender dar respuesta definitiva a los interrogantes planteados, sí nos permitirán reflexionar sobre los mismos.

Con relación al primero, abrigamos nuestras serias dudas sobre la necesidad de redefinir la soberanía para fundar la RDP. La idea puede encontrar oposición en muchos Estados –y de hecho, la encuentra– que ven en la redefinición una “pérdida” de su



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina

(54-221) 4230628 conaresoiri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar

 Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP  @iriunlp

soberanía. Por nuestra parte, creemos que existen otros fundamentos, que tienen mayor consenso en la sociedad internacional, que pueden fundar –incluso con mayor solidez– la idea de una obligación de proteger a la población civil.

Con relación al segundo, parece que el concepto de soberanía que se debe redefinir sería un concepto absoluto, de origen westfaliano, y que ya no podría considerarse vigente en la sociedad internacional actual. Al respecto, también nos permitimos dudar sobre la idea de una soberanía absoluta, ya sea en la actualidad como en el pasado, y en ese sentido, la ponencia apunta a demostrar que, por un lado, la soberanía de los Estados siempre ha reconocido límites, en mayor o menor medida, y que, por el otro, que esos límites han estado y están en constante evolución, transformando a la soberanía en un concepto cambiante y contingente.

Las reflexiones sobre ambos interrogantes se relacionan entre sí, si aceptamos que no es necesario redefinir la soberanía, porque es en sí misma un concepto que se redefine históricamente y porque son sus límites, que están en constante evolución, los que pueden otorgar un fundamento más sólido a la RDP.

La “soberanía como responsabilidad”

La idea de “soberanía como responsabilidad” se debe a Francis Deng y sus asociados de la Brookings Institution, quienes en 1996 publicaron un libro que llevaba precisamente ese título, y en cuyo prefacio afirmaban:

“Tradicionalmente, la soberanía implica una autoridad suprema, independiente, original, pero en una época impregnada de espíritu democrático, debe significar que un pueblo se gobierna a sí mismo. La soberanía, incluso en su sentido tradicional, se refiere no sólo a la inviolabilidad del Estado sino a su capacidad para llevar a cabo sus funciones de gobierno. La soberanía no es simplemente el derecho a no ser perturbado desde el exterior, sino la responsabilidad de realizar las tareas que se esperan de un gobierno efectivo. Normativamente, pretender lo contrario sería perder de vista su propósito en el contexto original del contrato social, tomando los medios como el fin. La autoridad soberana es sólo el medio para realizar la armonía y la resolución de problemas cuando la armonía no existe, y los conflictos no son resueltos por la sociedad.

La obligación del estado de preservar los estándares de calidad de vida para sus ciudadanos debe ser reconocida como una condición necesaria de la soberanía. Y de hecho aunque este principio normativo no es todavía completa o consistentemente observado en la práctica, está siendo cada vez más reconocido como la pieza central de la soberanía. El estado tiene el derecho de realizar sus actividades sin perturbaciones desde el exterior cuando actúa como el agente original para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. Pero ese derecho no es una licencia. Es simple y normalmente la obligación de primera instancia y depende de la actuación del agente. Si no se realiza la obligación, el derecho de inviolabilidad debe considerarse perdido, primero voluntariamente si el propio estado pide ayuda de sus pares y luego involuntariamente si la ayuda se impone en respuesta a su propia inactividad o incapacidad y a las necesidades no satisfechas de su propio pueblo.

En el plano internacional, entonces, la soberanía se convierte en una función combinada, para ser protegida cuando se ejerce responsablemente y para ser compartida cuando se necesita ayuda” (DENG Y OTROS, 1996: p. xviii).

Como puede advertirse, las ideas que planteaba Deng en 1996 son las mismas que se retoman en el informe de la CIISE. Estas ideas implican entender a la soberanía como la responsabilidad –en rigor jurídico, la “obligación”– de orientar las funciones del

gobierno del Estado al bienestar de la población (caso en que la soberanía en cuanto derecho del Estado es o *merece ser* respetada) y en el caso de no cumplir con esa responsabilidad/obligación, justificar su asunción y cumplimiento por los demás Estados¹ (caso en que la soberanía en cuanto derecho del Estado *ya no merece ser* respetada). Viéndolo de esa manera, una interpretación extrema de esta idea llevaría a pensar que la soberanía –entendida en un sentido más tradicional– no sería una responsabilidad, ni una obligación, ni tampoco un derecho: sería un *privilegio* reservado solo para los Estados cuyos gobiernos protegen a su población. Aceptar una idea de este carácter conduciría a la conclusión de que hay Estados soberanos y otros que no lo son, cuestionando así su propia naturaleza de Estados. De allí que no es posible interpretar esta idea en clave de una soberanía entendida en términos tradicionales de autoridad, poder o control, sino que se proponga redefinirla para entenderla como este conjunto de obligaciones o responsabilidades destinados a proteger a la población de un Estado.

De hecho, el mismo Deng sostiene que la RDP es la versión evolucionada de la “soberanía como responsabilidad”: *“La noción de soberanía como responsabilidad ha evolucionado en la responsabilidad de proteger”* (DENG, 2011: p. 450).

La sola posibilidad de que esta idea podría llevar a una interpretación como la expuesta, sin olvidar la ya mencionada resistencia que puede encontrar entre los Estados aferrados a otros conceptos de soberanía justifica las reflexiones que efectuamos en estas páginas, comenzando con el interrogante de cuál es la definición de soberanía que se propone reformular.

Definiendo a la soberanía

Para poder comenzar a hablar de soberanía, es necesario tener en cuenta, como acertadamente lo señala Moyano Bonilla que *“La noción de soberanía, y la realidad político-jurídica que le corresponde, es, como se ha reconocido, una noción por esencia histórica, puesto que ella corresponde a un tipo específico de organización política, precisamente a aquél que denominamos Estado soberano”* (MOYANO BONILLA, 1998: p. 1126). Ello significa, ni más ni menos, que no siempre han existido Estados soberanos, y que la soberanía no siempre ha significado lo mismo. Esta idea es crucial para las reflexiones que aquí proponemos.

Resulta difícil encontrar una definición de soberanía aceptada por todos. Moyano Bonilla menciona que Arellano García recopila veintiséis definiciones diferentes del término (MOYANO BONILLA, 1998: p. 1128). A ello deben sumarse los distintos aspectos que algunos autores resaltan por sobre otros, y que influyen necesariamente sobre el sentido que se otorgará a la soberanía. Al respecto, Luck cita a Krasner al referirse a los cuatro modos en que el término es comúnmente usado:

¹ Significativamente, en el pasaje citado, Deng no hace referencia a la “comunidad internacional” como responsable ante el incumplimiento de las obligaciones del Estado, sino a los “pares” del Estado, es decir, a los otros Estados. Ello implica una diferencia importante con la RDP como lo entiende la CIISE, para quien la asunción de la responsabilidad ante el fracaso del Estado debe ser realizada por la comunidad internacional organizada a través de las Naciones Unidas (y, eventualmente, de organizaciones regionales).

- *Soberanía doméstica, que se refiere a la organización de la autoridad pública dentro de un estado y al nivel de control ejercido por quien detenta esa autoridad.*
- *Soberanía interdependiente, que se refiere a la capacidad de las autoridades públicas de controlar los movimientos transfronterizos.*
- *Soberanía jurídica internacional, que se refiere al reconocimiento mutuo de los estados u otras entidades; y*
- *Soberanía westfaliana, que se refiere a la exclusión de actores externos de las configuraciones de la autoridad interna.* (LUCK, 2009: p. 12)

Todo ello contribuye a la idea de que estamos frente a un concepto histórico y contingente, de difícil aprehensión y que puede variar tanto en el tiempo como según quién lo defina.

Ante esta dificultad de definir la soberanía, no intentaremos dar una definición más, pero sí buscaremos reconstruir el concepto en que se basan los propulsores de la RDP, puesto que es este el que habría que “redefinir”.

En ese sentido, tanto la CIISE como Deng dan las características que posee ese concepto: la soberanía es suprema, independiente, e implica autoridad, control y el derecho del Estado a no ser perturbado desde el exterior. Para Evans y Sahnoun, los copresidentes de la CIISE, esta noción se identifica con la de la soberanía westfaliana: *“En el clásico sistema westfaliano de relaciones internacionales, la característica definitoria de la soberanía siempre ha sido la capacidad del Estado de tomar decisiones de autoridad con relación a la población y a los recursos dentro de su territorio”* (EVANS Y SAHNOUN, 2002: p. 102).

El concepto de soberanía que según estos autores hay que redefinir parece ser, entonces, el concepto “clásico” o “westfaliano” y que, aunque no se afirme explícitamente, parece revestir el carácter absoluto e ilimitado. Un concepto de esta naturaleza no es compatible con las posibilidades de intervención por parte de la comunidad internacional que la RDP encierra en última instancia, y es por ello que sería necesaria su resignificación. Lo veremos a continuación.

La soberanía “absoluta e ilimitada”

El primer autor en referirse al carácter absoluto de la soberanía, fue Jean Bodin, quien en su obra “Los Seis Libros de la República” la definió como *“el poder absoluto y perpetuo de una república”* (MOYANO BONILLA, 1998: p. 1127). A partir de la definición de Bodin, muchos autores continuaron elaborando el concepto, y algunos de ellos consideraron que la soberanía es un poder absoluto e ilimitado del Estado. Tal sería el caso, refiere Moyano Bonilla, de Maquiavelo, Hobbes, Spinoza, Hegel y Rousseau (MOYANO BONILLA, 1998: p. 1128). Hobbes, en su “Leviatán”, planteaba al poder soberano como absoluto, ilimitado e indivisible, mientras que Rousseau, en “El Contrato Social”, define a la soberanía como un poder absoluto e ilimitado.

Sin embargo, desde aquí creemos que la idea de un Estado con soberanía absoluta e ilimitada solo ha existido en la mente y obra de pensadores políticos, mas no en la realidad histórica internacional.

Es el mismo Bodin quien primero mencionará los posibles límites de la soberanía al sostener que este poder absoluto puede encontrarse limitado, también, por ciertas

leyes humanas comunes a todo los Estados, y por las convenciones y tratados que celebre el soberano (MOYANO BONILLA, 1998: p. 1127).

Pero la existencia de límites a la soberanía no proviene solo del pensamiento político, sino también de la praxis estatal, y de hecho, creemos, del mismo momento en que se suele situar el origen de esta concepción de soberanía: la Paz de Westfalia. Luck menciona que la soberanía westfaliana está basada en dos principios: la territorialidad (o base territorial) y la exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad interna (LUCK, 2009: p. 17). Nuestro interrogante, entonces, se refiere a si esta soberanía westfaliana reconocía, en el mismo siglo XVII cuanto tuvo su origen, algún tipo de limitación.

En nuestra opinión, la respuesta afirmativa al interrogante se impone: la misma soberanía westfaliana reconocía limitaciones. Tales limitaciones estaban dadas tanto desde el plano político como desde el plano jurídico.

Desde el plano político, la existencia de los otros estados, y su inclusión en un sistema o sociedad internacional –cualquiera sea el alcance que se pretenda dar a tales términos–, con relaciones y dinámicas propias, constituyen limitaciones para el accionar de los estados y así, de su soberanía. Aún el sistema nacido de Westfalia, tan reducido en el número de Estados y limitado solo a Europa, presenta estas características, que a lo largo de los siglos se han ido acentuando cada vez más². Bull hace referencia al *“principio de que cada estado acepta el deber de respetar la soberanía o jurisdicción suprema de todos y cada uno de los estados sobre sus ciudadanos y sus dominios a cambio del derecho a esperar un respeto similar por parte de los demás estados a su propia soberanía”* (BULL, 2005: p. 122). El sistema westfaliano se basa, entonces, en el recíproco reconocimiento de la soberanía por parte de los miembros del sistema, fundamento de la coexistencia de los Estados, en el entendimiento de que ninguno de ellos es superior a los demás y que, como tales, están dotados de los mismos derechos. Pero, ¿cuál es el alcance de esta soberanía? Como afirma Moyano Bonilla, *“La soberanía expresa un carácter y uno solo: el de no estar sometida a otro poder de igual naturaleza”* (MOYANO BONILLA, 1998: p. 1128).

Desde el plano jurídico, es interesante que se fije el nacimiento del estado soberano –con soberanía “absoluta”– en el mismo momento histórico en que se suele reconocer el nacimiento del derecho internacional clásico, cuando este último también aparece como una limitación de la soberanía de los estados. Así lo adelantaba Bodin y lo han reiterado importantes juristas a lo largo de los años, como lo veremos a continuación.

El derecho internacional y sus interacciones con la soberanía

En 1966, el presidente de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas afirmaba: *“Al integrarse en la sociedad internacional, los Estados reconocen la existencia de un orden internacional mínimo, que no es otra cosa que el jus cogens. Los*

² Obsérvese, como ejemplo, la dinámica de la interdependencia y su importancia cada vez mayor en la sociedad internacional.

conceptos abstractos de libertad absoluta y soberanía absoluta no son compatibles con la existencia de la sociedad internacional” (CDI, 1967: p. 41, párr. 40).

Toda sociedad desarrolla, en forma más o menos organizada, sus propias reglas y normas, según se explicita con la máxima *ubi societas, ibi jus*. La sociedad internacional no ha sido la excepción y ha desarrollado un conjunto de principios y normas jurídicas que llamamos derecho internacional, y que, por un lado, limitan y encauzan el accionar del Estado soberano, y a la vez lo legitiman por el otro³. La jurisprudencia internacional se ha hecho eco de esta posición:

“Prácticamente, cualquier tratado en vigor entre Estados independientes restringe en alguna medida el ejercicio del poder incidental de la soberanía. Una soberanía completa y absoluta, sin restricciones por cualquier obligación impuesta por tratados es imposible, y prácticamente desconocida” (CPJI, 1931: p. 77)

El grado y extensión de la limitación a las facultades soberanas dependerá de varias circunstancias, en particular, del momento histórico. Sin duda, el alcance del derecho internacional del siglo XVII no es el mismo de 1945, ni el de comienzos del siglo XXI, pero la expansión y evolución que el mismo pudo haber experimentado en casi cuatro siglos solo modifica cuantitativa, pero no cualitativamente su naturaleza como límite a la soberanía del Estado.

Pero aquí nos permitimos una reflexión más al respecto: las posibles interacciones de soberanía y derecho internacional no se limitan a la función de límite que éste reviste respecto de aquella, sino también a una relación de mutua legitimación y justificación, que hace que ambos no solo no estén en oposición o conflicto –como se ha dicho alguna vez–, sino que se retroalimenten. Desarrollaremos más esta idea.

Aceptamos que la Paz de Westfalia de 1648 marca el nacimiento de un sistema internacional formado por Estados soberanos y el derecho internacional clásico. Ello no es casual. Por el contrario, obedece a la idea de que una sociedad necesita de reglas y principios que aseguren como mínimo el reconocimiento de los miembros del sistema y su coexistencia. Si el sistema (o sociedad) está compuesto por Estados soberanos, y esa soberanía implica el respeto del territorio y la exclusión de toda otra autoridad en la organización político/jurídica interna, tarde o temprano emergerá una regla o norma que imponga a los miembros tal respeto y exclusión, independientemente de su efectividad en la práctica.

De esa forma, el derecho internacional aparece no solo como un límite a la soberanía sino también como una fuente de legitimidad de la misma, estableciendo normas y principios encaminados a protegerla.

Sin embargo, esta relación entre soberanía y derecho internacional no es unidireccional, puesto que la soberanía también aparece como justificación del derecho internacional. Situándonos en el plano del derecho internacional clásico, en el que el único sujeto capaz de crear normas jurídicas internacionales es el Estado soberano, es la

³ La idea del derecho internacional como fuente de legitimación es muy significativa. Desde el nacimiento del sistema westfaliano, aún en los casos más obvios de ejercicio del más descarnado poder, los Estados han intentado justificar –con mayor o menor éxito– su accionar en las normas internacionales.

soberanía como atributo de ese sujeto la que le permite crear dichas normas. Así lo ha destacado la Corte Permanente de Justicia Internacional en el *Asunto del vapor Wimbledon*:

“La Corte rechaza ver en la conclusión de cualquier tratado por el cual un Estado se compromete a realizar o abstenerse de hacer un acto particular como un abandono de su soberanía. No hay duda de que cualquier convención que crea una obligación de este tipo genera una restricción sobre el ejercicio de los derechos soberanos del Estado, en el sentido que requiere que sean ejercidos de un cierto modo. Pero el derecho de asumir compromisos internacionales es un atributo de la soberanía estatal” (CPJI, 1923, p. 25).

La soberanía como fuente de justificación de la creación de normas internacionales no se agota en lo que respecta al derecho convencional. También las normas consuetudinarias, al ser creadas por la práctica de los Estados y su aceptación como derecho, son la manifestación del accionar soberano de las entidades estatales. Aún las normas de *ius cogens*, aunque separadas de la voluntad de los Estados, surgen de la mismas interacciones de los miembros de la sociedad internacional. La emergencia de nuevos sujetos del derecho internacional, como las organizaciones internacionales – también ellos mismos generadores de normas jurídicas internacionales–, no deja de ser consecuencia del actuar de los Estados soberanos.

Viéndolo de esta forma, las normas internacionales aparecen en verdad como una *consecuencia* –directa o indirecta, según el caso– de la soberanía de los Estados.

Así, podemos sintetizar esta triple interacción entre soberanía y derecho internacional de la siguiente manera:

- El derecho internacional funciona como límite a la soberanía estatal.
- El derecho internacional es fuente de legitimación y garantía del respeto a la soberanía estatal
- La soberanía, como atributo del Estado, es fuente de justificación de la existencia y creación del derecho internacional.

Otras limitaciones a la soberanía

Hasta aquí, hemos efectuado consideraciones sobre lo referente al llamado plano externo de la soberanía, ya sea en las relaciones entre los Estados soberanos entre sí o con la sociedad internacional y las normas jurídicas. Sin embargo, en lo que se denomina el plano interno de la soberanía, esto es, en cuanto al ejercicio exclusivo del poder sobre la población y el territorio, pocas décadas después de la Paz de Westfalia, los pensadores contractualistas buscaban en la voluntad del pueblo la fuente de legitimidad de los gobiernos, y la necesidad de que éstos respeten y garanticen a los ciudadanos el ejercicio de determinados derechos. Estas ideas tomarán forma y realidad política hacia finales del siglo XVIII cuando la Declaración de Independencia de los Estados Unidos disponga:

“... que todos los hombres son creados iguales, que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre estos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se vuelva destructora de estos principios, el pueblo tiene derecho a reformarla o abolirla, e

instituir un nuevo gobierno que base sus cimientos en dichos principios, y que organice sus poderes”.

Y la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia establezca en su Art. XVI: *“Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes definida, no tiene Constitución”.*

De allí, que cuando Kofi Annan afirma que la RDP *“recae, primordialmente, en cada Estado, cuya principal razón de ser y obligación es proteger a su población”* (ANNAN, 2005: p. 39) esté reproduciendo ideas con casi tres siglos de maduración en el pensamiento político occidental.

Podría argumentarse, no obstante, que las ideas de las revoluciones liberales del siglo XVIII estuvieron planteadas hacia el interior de las comunidades políticas y no como una cuestión internacional. Ello es cierto en términos históricos. Pero también es cierto que la evolución y expansión de la sociedad internacional y del derecho internacional – que operan, según se dijo, como límites de la soberanía– han llevado a que los derechos e intereses de los pueblos también sean reconocidos en ese plano y que su protección en la actualidad supere a la jurisdicción interna de los Estados.

¿Es necesario redefinir la soberanía?

De acuerdo a las ideas planteadas a lo largo de estas páginas, nuevamente volvemos sobre el interrogante original: ¿es necesario redefinir a la soberanía para entender la existencia de una obligación (o “responsabilidad”) de proteger a la población de un Estado? Como venimos adelantando desde la introducción, la respuesta a tal pregunta es negativa.

No advertimos la necesidad de redefinir algo que está en constante redefinición y que carece de un sentido unívoco. Los diferentes conceptos y aproximaciones sobre la soberanía expuestas en estas páginas refuerzan la idea de que la soberanía es un concepto histórico y contingente, en particular en lo que respecta a sus contornos siempre en movimiento⁴. Aunque nos hayamos referido a la misma como atributo o cualidad del Estado, ello no implica una contradicción con lo afirmado, ya que ello se debe a que el Estado mismo es un concepto histórico y contingente. Si recurriéramos a las ideas del constructivismo, y parafraseando a Alexander Wendt, es posible decir sin exagerar que la soberanía es lo que los Estados hacen de ella.

⁴ Baste para ello, un ejemplo. Una consecuencia del respeto a la soberanía de los Estados en el derecho internacional es el principio de no intervención en los asuntos internos, aplicable a los demás Estados y también a las organizaciones internacionales, como es el caso de las Naciones Unidas, según lo dispuesto en el Art. 2.7 de su Carta, que dispone: *“Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”* ¿qué asuntos cabe considerar como “esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”? Ciertamente, cuestiones como los derechos humanos de la población del Estado podrían haberse considerado incluidas en la disposición en 1945, pero ya no en la actualidad. ¿Ha perdido por ello soberanía el Estado? Creemos que no, pero sí que sus contornos se han visto modificados por las dinámicas de la sociedad internacional y por las normas jurídicas internacionales.

Por otra parte, y de acuerdo a lo expuesto, la idea de una soberanía westfaliana absoluta e ilimitada no aparece como sustentable en la historia de la sociedad internacional, dadas las limitaciones de la misma, sea por la existencia de otros Estados, o por las normas y principios del derecho internacional. Por lo tanto, no hay necesidad de “redefinir” un concepto que en realidad no existe ni ha existido más que en el campo de las ideas, pero no en la práctica internacional.

Por otra parte, hemos podido apreciar que muchos de los fundamentos utilizados en el intento de redefinición de la soberanía por parte de los sostenedores de la RDP tienen una considerable antigüedad en la historia del pensamiento político y de la sociedad internacional.

Buscamos destacar de esta manera dos aspectos de la cuestión: por un lado, y como se ha venido insistiendo, la innecesariedad de la redefinición de la soberanía, y, por el otro la falta de novedad de las ideas que se plantean para fundamentarla. Estos dos aspectos se formulan desde la discusión teórica de la cuestión, pero también es posible una crítica desde el campo de la praxis política, si se busca la aceptación de la RDP.

Esta crítica, que también adelantamos, tiene su fundamento en la reticencia de muchos Estados a aceptar un concepto que implicaría modificar la concepción que tienen sobre la soberanía. Basta para ello ver los debates en la Asamblea General de las Naciones Unidas cada vez que se discute la cuestión, y que es ilustrado por Luck (LUCK, 2009: p. 17 y ss.), reticencia muchas veces explicable por las lecturas extremas que pueden llegar a realizarse de la idea de “soberanía como responsabilidad”, como expusimos aquí. Existen, según veremos a continuación, otros fundamentos de la RDP, que son compatibles con una noción de soberanía más “clásica” –aunque limitada, como se ha visto– y que no requieren ninguna redefinición.

Un fundamento para la RDP compatible con la soberanía estatal

Afirmamos que no es necesario redefinir la soberanía para fundar la RDP. También vimos que el derecho internacional funciona como legitimador y como límite de la soberanía. Dado que, al aceptarlo de esta manera, el derecho internacional no puede ser visto en oposición o en conflicto con la soberanía, sino que, como se afirmó, las normas internacionales aparecen como una *consecuencia* de la misma, podemos preguntarnos si en el ordenamiento jurídico internacional encontramos algún fundamento para la RDP. Ello es de gran importancia, por cuanto tal fundamento, por las razones expuestas, será necesariamente compatible con la soberanía.

Así, creemos que hay fundamentos jurídicos suficientes para aceptar la existencia, en el estado actual del derecho internacional, de una obligación estatal de proteger a su propia población de, en palabras del Documento Final de la Cumbre 2005 de las Naciones Unidas, *del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad* (NACIONES UNIDAS, 2005: p. 33, párr. 138). Esta obligación surge, en particular, del derecho internacional de los derechos humanos⁵, del

⁵ Sin perjuicio de otras normas, son relevantes, en particular, los Arts. 55, inc. c) y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, en virtud de los cuales los Estados Miembros se han comprometido a tomar medidas para promover y proteger la realización universal y efectiva de los derechos humanos de todos sin

derecho internacional humanitario⁶ y del derecho penal internacional⁷, tanto en el plano convencional como en el consuetudinario, teniendo algunas de estas normas, como la prohibición del genocidio, del apartheid o de la tortura, el carácter de *ius cogens*.

Aunque excede los límites de esta ponencia, también podemos comentar que otro de los aspectos de la RDP, el llamado por la CIISE “responsabilidad de reaccionar” y por las Naciones Unidas “respuesta oportuna y decisiva”, y que en última instancia implica la posibilidad de una intervención armada en el territorio del Estado que ha fallado –por incapacidad o falta de voluntad– en el cumplimiento de su obligación de proteger a su población, también encuentra justificación en el derecho internacional. Tal justificación viene dada por las facultades del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de tomar las “medidas colectivas eficaces” para prevenir y eliminar amenazas a la paz, en ejercicio de su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, de conformidad a los Arts. 1.1, 24 y 39 de la Carta de las Naciones Unidas⁸.

Como se dijo, esta fundamentación que aquí se aporta es compatible con la soberanía, no entendida como responsabilidad, sino como atributo o cualidad del Estado en cuanto forma de organización política y sujeto del derecho internacional.

Así lo ha entendido el Secretario General Ban Ki Moon:

“Igualmente incorrecta es la asunción de que la responsabilidad de proteger está en contradicción con la soberanía. Adecuadamente entendida, la RDP es una aliada de la soberanía, no una adversaria. [...] La protección fue uno de los propósitos principales de la formación de los Estados y del sistema westfaliano. Al ayudar a los Estados a cumplir una de sus responsabilidades principales, la RDP busca fortalecer la soberanía, no debilitarla” (BAN, 2008).

También Luck comparte estas apreciaciones:

“La RDP busca reforzar uno de los elementos esenciales de la condición de Estado y la soberanía: la protección del pueblo de la violencia organizada. En efecto, esto no desafía la

distinción. Asimismo, en virtud del Art.2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados se han comprometido a asegurar y respetar los derechos reconocidos en el mismo, y en virtud del Art.2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados se comprometen a adoptar medidas para lograr progresivamente, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el Pacto.

⁶ Tanto los Convenios de Ginebra de 1949 –en particular el Cuarto Convenio– como los Protocolos adicionales de 1977 contienen disposiciones específicas destinadas a la protección de las personas no combatientes durante los conflictos armados, tengan o no carácter internacional.

⁷ A título de ejemplo, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional codifica el derecho consuetudinario vigente en la materia, al sancionar los crímenes más graves para la comunidad internacional en su conjunto, que incluyen el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. El Estatuto continúa lo dispuesto en otras fuentes del derecho internacional como la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948, y la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad, de 1968.

⁸ Aclaremos desde ya que estamos en contra de cualquier uso de la fuerza por parte de un Estado o grupo de Estados invocando la RDP, toda vez que ello implicaría la violación del derecho internacional vigente, en particular, del principio de la abstención de la amenaza y el uso de la fuerza establecido en el Art.2.4 de la Carta de las Naciones Unidas.

autoridad soberana de los Estados para hacer algo que cualquiera de ellos admitiría querer hacer en primer lugar. El principio de la responsabilidad estatal [...] es tanto política como jurídicamente legítimo y consistente con las principales reivindicaciones de soberanía” (LUCK, 2009: p. 14).

Ante estas consideraciones, surge un nuevo interrogante: si existen otros medios de fundar la RDP sin recurrir a la redefinición de la soberanía, ni a la asunción de la misma como responsabilidad, con los peligros de una mala interpretación de esta idea y la evidente resistencia que se encontraría de parte de muchos Estados, ¿por qué se recurrió a este argumento en primer lugar? Esta pregunta excede los límites de esta ponencia y permanecerá, por ahora, sin respuesta.

Conclusión

Lo planteado en las anteriores páginas pretende demostrar que la soberanía es un concepto en constante evolución y resignificación. Gran parte de esta evolución está dada, entendemos, no solo por las diferentes percepciones políticas de pensadores y estadistas sobre el sentido de la soberanía, sino también, por la gran expansión que han experimentado los que hemos caracterizado como límites del poder soberano: las interacciones y dinámicas de la sociedad internacional, y la existencia de normas jurídicas internacionales.

Por otro lado, nos permitimos dudar sobre la idea de una soberanía absoluta e ilimitada –e incluso que la misma soberanía westfaliana tenga ese carácter–, ya que la misma reconoce límites, y un claro ejemplo de uno de esos límites está dado por la existencia del derecho internacional. Es más, como también se vio, ha sido el mismo derecho internacional el que ha sido utilizado por los Estados para legitimar su soberanía. Inclusive, puede decirse que la existencia misma del derecho internacional es consecuencia de actos soberanos de los Estados, ya sea por aceptación voluntaria de las normas convencionales, como por la manifestación de una *opinio iuris* en el caso de las normas consuetudinarias. De esa manera, no advertimos una colisión ni enfrentamiento entre la soberanía y el derecho internacional, sino que se retroalimentan y fundan mutuamente.

Asimismo, y como se indicó, plantear una redefinición de la soberanía como algo “necesario” para entender la RDP, provoca entre los Estados mucha más resistencia que aceptación, sobre todo considerando que tal redefinición no es necesaria y es posible fundar la RDP en otros argumentos.

En definitiva, por ser la soberanía un concepto histórico y contingente que se redefine y adapta constantemente, por no tener ni haber tenido la soberanía un carácter ilimitado, sino que está limitada por la existencia misma de la sociedad internacional y del derecho internacional, no es necesario redefinir la soberanía ni entenderla como responsabilidad para poder fundar la RDP. Esta, por su parte, encuentra fundamentos sólidos en normas y principios firmemente establecidos por el derecho internacional, y aceptados por una gran mayoría de Estados.

BIBLIOGRAFÍA CITADA:

- ANNAN, Kofi A. (2001): "Dos conceptos de soberanía". Revista de Relaciones Internacionales N°17. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R17/Ri17-dana.htm
- ANNAN, Kofi A. (2005): Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y transparencia para todos. Informe del Secretario General. Documento A/59/2005. Nueva York, Naciones Unidas.
- BAN, Ki Moon: Address, at an event on "Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World", Berlin, 15 July 2008, Documento SG/SM/11701. Disponible en: <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm>
- BULL, Hedley (2005): La Sociedad Anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial. Madrid, Catarata.
- CDI (1967): Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1966. Vol. I Parte 1, Nueva York, Naciones Unidas.
- COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS (CIISE 2001): La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y soberanía de los Estados.
- CPJI (1923): S.S. Wimbledon. Series A, N° 1.
- CPJI (1931): Customs Regime between Germany and Austria. Series A/B N° 41. Dissenting Opinion of M. Adatci, Mr. Kellogg, Baron Rolin-Jaequemyns, Sir Cecil Hurst, M. Schücking, Jonkheer Van Eysinga and M. Wang.
- DENG, Francis M. y otros (1996): Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- DENG, Francis M. (2011): "Divided Nations and the Challenges of Protection". Global Responsibility to Protect 3 (2011), pp. 438-450.
- EVANS, Gareth, y SAHNOUN, Mohamed: "The Responsibility to Protect. Revisiting humanitarian intervention". Foreign Affairs. Vol. 81, N°6, pp. 99-110.
- LUCK, Edward C. (2009): "Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect". Global Responsibility to Protect 1 (2009), pp. 10-21.
- MOYANO BONILLA, César (1998): "Soberanía y derechos humanos", en CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: Liber Amicorum, Héctor Fix-Zamudio -Volumen II. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, pp. 1123-1144.
- NACIONES UNIDAS, 2005: Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Documento A/RES/60/1. Nueva York.