

De la soberanía estatal entendida como *constructo hipócrita*

Amalia Stuhldreher

La discusión en torno del concepto de soberanía del Estado y su viabilidad en tiempos de globalización generalizada registra ya un sinnúmero de publicaciones que reflejan los resquemores que despierta esta controvertida te-

mática. Entre las últimas contribuciones al debate, la obra reciente de Stephen Krasner presenta un abordaje del tema desde una perspectiva poco convencional. La elección misma del título ya resume sustancialmente la tesis del análisis de Krasner, que a partir de su estudio sobre los regímenes internacionales se convirtiera en un clásico ineludible de la teoría de las relaciones internacionales¹. Algunos de los postulados del nuevo trabajo del autor habían sido ya esbozados en un artículo anterior, donde refutaba la interpretación corriente de las connotaciones de la Paz de Westfalia (1648), que pusiera término a la devastadora Guerra de los Treinta Años (1618-1648), y que es concebida tradicionalmente como el punto de partida de un sistema de relaciones internacionales moderno, basado en la interacción entre Estados soberanos. Para Krasner, por el contrario, Westfalia no representa un quiebre con el mundo institucional y conceptual de la Edad Media². La paz no implicó la creación de nuevas prácticas, sino la codificación de otras ya existentes. Los tratados, firmados en Münster y Osnabrück, reflejan más bien los intereses a corto plazo de Suecia y Francia, triunfantes tras la guerra, antes que esbozar una conceptualización generalizante acerca del

Stephen Krasner:
***Sovereignty. Organized
Hypocrisy***, Princeton
University Press,
Princeton, 1999.

AMALIA STUHLREHER: doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Johannes Gutenberg, Mainz; miembro de la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina-Adlaf.

funcionamiento del sistema internacional. Solo en retrospectiva Westfalia se convertiría en una suerte de icono, utilizado para justificar la consolidación paulatina de la soberanía estatal contra otras formas de organización política que rivalizaban con ella³.

En el nuevo trabajo, el concepto de soberanía vuelve a convertirse en objeto central de análisis. Krasner distingue aquí cuatro interpretaciones del término⁴: a) la soberanía internacional en términos legales, que concierne al estatus de una entidad política en el sistema internacional y cuya regla básica está dada por el reconocimiento extendido a aquellos Estados que disponen de territorio y que ejercen la autonomía jurídica formal sobre los mismos; b) la soberanía en los términos de la Paz de Westfalia, que se refiere a la organización política basada en la exclusión de la influencia de actores externos sobre las estructuras de autoridad dentro de un determinado territorio, a partir del principio básico de no intervención⁵; c) la soberanía doméstica, que apunta a la organización formal de la autoridad política dentro del Estado y a la habilidad de las autoridades para ejercer efectivamente el control dentro de los límites de su propia entidad política; y d) la soberanía de la interdependencia, que remite a la habilidad de las autoridades estatales para regular el flujo ya sea de información, ideas, mercaderías, personas, contaminación o capital a través de los límites de su territorio. A partir de esta diferenciación el estudio se concentra principalmente en la soberanía «westfálica» y, en segundo término, en aspectos de la soberanía internacional legal. Según Krasner, ambas concepciones de la soberanía han sido violadas en forma regular a partir de desviaciones respecto a sus principios, concretamente a través de la firma de convenciones o contratos, o del ejercicio de la coerción o imposición. Dichas desviaciones han sido más marcadas con respecto a la soberanía westfálica, comprometiendo la autonomía del Estado en lo que hace a la forma particular de articular la relación entre gobernantes y gobernados. Esto no siempre habría sido percibido claramente por los observadores, engeguados en su convicción de que el modelo mencionado seguía funcionando operativamente. En lo que hace a la soberanía internacional legal, solo la coerción y la imposición significan una violación de sus principios, dado que de hecho la firma de contratos y convenciones implican más bien una confirmación de dicha soberanía.

El interés por la soberanía no es meramente casual ni producto de una moda. Como señala Krasner, la soberanía entendida en términos de Westfalia ha jugado un rol central para las teorías contemporáneas de las relaciones internacionales: mientras que para aquellas concepciones que enfatizan el rol de los actores (como el neorrealismo o el institucionalis-

mo neoliberal) este concepto es asumido como supuesto analítico no sujeto a discusión; para las así llamadas «teorías sociológicas», como por ejemplo la Escuela Inglesa, la soberanía westfálica es definida como una norma internalizada que ha guiado, aunque no determinado exclusivamente, la conducta de los líderes políticos. Por el contrario, y en consonancia con las aseveraciones de Krasner, algunas variantes de la vertiente constructivista enfatizan lo problemático de los atributos asociados a la soberanía: ésta habría sido permanentemente deconstruida a partir de la interacción de los agentes entre sí y con las estructuras. La diferencia en la interpretación radica, sin embargo, en el peso atribuido a diferentes factores explicativos: mientras que para los constructivistas las determinantes críticas están dadas por los principios y normas compartidas, el estudio aquí analizado acentúa explícitamente la importancia de las asimetrías de poder⁶. En resumidas cuentas, para Krasner ninguna de las teorías mencionadas ofrecen una explicación satisfactoria para aquellos fenómenos del sistema internacional que son claramente inconsistentes con el modelo westfálico.

A partir de este juicio y apuntando al análisis de las instituciones, Krasner esquematiza una tipología en función de dos dimensiones: el grado de institucionalización y la duración o persistencia de dichas instituciones. En el caso en que ambos atributos estén escasamente representados, y donde se tiende hacia la anarquía, la influencia de las instituciones sobre el accionar de los actores es reducida, representando el escenario concebido por ejemplo por Hobbes o por el neorealismo. En el caso contrario, ambas variables tienden a converger en grado creciente, las instituciones subsisten pese a eventuales cambios en la distribución de poder y modifican las preferencias de los actores, situación que responde, entre otras, a las aseveraciones de la Escuela Inglesa en cuanto a la socialización normativa. En la situación caracterizada por alto grado de institucionalización y baja persistencia, las instituciones logran reprimir determinadas conductas, aunque pueden cambiar rápidamente si se registra un cambio de poder o intereses de los actores, escenario que guía los análisis del institucionalismo neoliberal o del «rational choice». Por último, en el caso en que las instituciones demuestran su capacidad de persistencia, aunque las reglas sean eventualmente violadas y su impacto sobre la conducta de los actores sea relativo, se produce una situación de «hipocresía organizada». Las reglas son obedecidas en determinadas circunstancias, y en otras son simplemente ignoradas. Para Krasner, esta última situación caracterizaría el ambiente del sistema internacional, a pesar de lo cual los analistas le habrían prestado escasa atención. El concepto de «hipocresía organizada» sería el *constructo* que ayudaría a entender la esencia de la soberanía legal internacional y la soberanía en-

tendida en términos de Westfalia, dado que los principios asociados con ambas han sido violados en forma consecuente y permanente.

Tras la introducción teórica, Krasner aplica sus categorías analíticas al estudio de distintas áreas temáticas (*issues*) tales como la protección de los derechos de las minorías, de los derechos humanos, la concesión de préstamos a Estados soberanos, el delineamiento de estructuras constitucionales de los nuevos Estados surgidos durante el siglo XIX y después de la Segunda Guerra Mundial.

Una reflexión acerca de la obra de Krasner debe de por sí concentrarse en determinados aspectos de la misma. Así se puede plantear por ejemplo el interrogante acerca de la elección de la unidad de análisis que efectúa Krasner en esta oportunidad. El autor, quien anteriormente se identificara con un enfoque realista o estructural de las relaciones internacionales y para quien los Estados constituirían los actores básicos del sistema internacional⁷, selecciona como punto de partida ontológico para este nuevo análisis a los gobernantes de los Estados, específicamente a los decisores políticos, corporizados usualmente por el poder ejecutivo. La motivación central de dichos actores está dada por su deseo de perpetuarse en el poder y no necesariamente por la observancia estricta de normas internacionales abstractas⁸. De esta forma se reemplaza al Estado nacional como actor racional y unitario del sistema internacional, y cuya lógica está dada por el interés nacional concebido en términos de poder, por aquellos individuos que llegan al gobierno. Este cambio de enfoque le permite a Krasner identificar las motivaciones de dichos gobernantes de mantenerse en el poder con la preponderancia de la así llamada «lógica de las consecuencias esperadas»⁹ en oposición a la «lógica de adecuación»¹⁰ en el ámbito del sistema internacional, sin ofrecer sin embargo una justificación detallada de dicha elección ontológica. Aunque la elección puede considerarse acertada, debería ya de por sí ser justificada en forma más consecuente, dado que se «decapita» aquí una suerte de «icono» de los análisis de las relaciones internacionales.

Asimismo se genera la pregunta acerca de la relevancia empírica de las diferenciaciones analíticas efectuadas en el estudio. En un principio el autor afirma que la ausencia o pérdida de alguno de los tipos de soberanía no implica por lógica la erosión de los otros, aun cuando a nivel empírico puedan estar relacionados mutuamente¹¹. La consideración en detalle de las áreas temáticas específicas conduce indirectamente a relativizar la supuesta independencia entre los diferentes niveles. Como señala Fred Lawson, en definitiva queda en claro que existe al menos una conexión significativa entre la soberanía jurídica internacional y la soberanía en

términos de Westfalia: los Estados poderosos están en condiciones de manipular el otorgamiento del reconocimiento jurídico en forma tal que puedan ganar influencia sobre el diseño de la política interna dentro de Estados que están en una situación desventajosa en términos de poder¹².

En lo que hace a las conclusiones generales del libro, son problemáticas las afirmaciones de Krasner en el sentido de que no existe evidencia de que la globalización ha minado el control ejercido por el Estado, o que ha llevado a la homogeneización de las políticas y las estructuras de los Estados¹³. Cuando los mismos Estados industrializados reflexionan acerca de medidas posibles para controlar los movimientos del capital financiero de carácter especulativo, contra los que las herramientas tradicionales de política macroeconómica resultan totalmente inadecuadas, el argumento de la invulnerabilidad que presenta Krasner despierta serios cuestionamientos. Por otra parte, tampoco puede decretarse de manera inmediata la agonía del Estado en su carácter de soberano. La soberanía será quizás un *constructo* «hipócrita» en términos de Krasner, pero sigue gozando aún de buena salud. Algunas de las decisiones de los Estados que comprometen parte de su soberanía en procesos de integración regional, como por ejemplo el Mercosur, se pueden interpretar como sana reacción soberana a los desafíos de la globalización. De todas formas es posible coincidir con Krasner cuando afirma que el sistema internacional no es un juego de ajedrez donde las reglas han sido fijadas de una vez para siempre¹⁴. Y en el tema soberanía, la historia ejemplifica una serie de formas institucionales alternativas como el Commonwealth hasta fines de la Segunda Guerra Mundial, la Orden de Malta o la zona de explotación económica exclusiva para los océanos. Solo que hasta ahora la soberanía estatal continuó siendo la solución institucional preferida. Probablemente la Unión Europea sea en la actualidad el proyecto alternativo más interesante. Sin embargo, y sin lugar a dudas, sus rasgos definitivos distan absolutamente de la claridad del modelo del Estado soberano.

Notas

1. V. principalmente S. Krasner: *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism*, Berkeley, 1985 [en esp., S. Krasner: *Conflicto estructural. El Tercer Mundo contra el liberalismo global*, GEL, Buenos Aires, 1989a]; v. tb. S. Krasner (ed.): *International Regimes*, Ithaca, 1989b.

2. Según Krasner, la fuerza motora que permitiera la eliminación de las instituciones feudales fue de carácter eminentemente material. Paralelamente, la diversidad del capital intelectual existente en Europa a partir del siglo XVI proveyó a determinados actores, tales como las ciudades-Estados del norte de Italia, que disponían de amplios recursos co-

merciales y de adecuada tecnología militar, de un repertorio de conceptualizaciones legitimantes de extraordinaria riqueza. Esto les habría permitido enfrentar al aparato del Sacro Imperio Románico Germánico, debilitado por sus sempiternas pugnas con el Papado. Ver S. Krasner: «Westphalia and All That» en Judith Goldstein y Robert Keohane: *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press, 1993, pp. 235-264.

3. *Ibíd.*, p. 246. Krasner señala al respecto que Westfalia no implicó la liquidación automática del imperio, que siguió subsistiendo hasta incluso comienzos del siglo XIX, cuando fue disuelto en razón de los intereses del actor más poderoso de aquel momento dentro del sistema europeo, la Francia napoleónica.

4. S. Krasner: *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, cit., pp. 3-25.

5. Respecto al principio de no intervención, Krasner señala que éste no se relaciona directamente con la mencionada Paz de Westfalia, sino que por el contrario dicha norma no fue articulada en forma coherente sino hasta fines del siglo XVII por Wolff y Vattel. *Sovereignty...*, p. 21.

6. V. *Sovereignty...*, pp. 45-51.

7. Ver S. Krasner: *Structural Conflict...*, p. 34.

8. Ver S. Krasner: *Sovereignty...*, p. 7.

9. De acuerdo con la definición de Krasner, la «lógica de las consecuencias esperadas» considera a la acción política y sus resultados, incluidas las instituciones, como el producto de una conducta de cálculo racional orientada a maximizar un determinado conjunto de preferencias no explícitas (v. *Sovereignty...*, p. 5).

10. Para el autor, la «lógica de adecuación» considera a la acción política como un producto derivado de las reglas, roles e identidades que estipulan la conducta adecuada en determinadas situaciones (v. *Sovereignty...*, p. 5).

11. V. *Sovereignty...*, p. 24.

12. V. Fred Lawson: «Sovereignty: Organized Hypocrisy by Stephen D. Krasner» en *Political Science Quarterly* vol. 114 N^o 4, 1999-2000, pp. 716-717. Como indica Lawson, el mismo Krasner destaca la vinculación estrecha entre los niveles citados como uno de los resultados centrales de su investigación.

13. Ver S. Krasner: *Sovereignty...*, p. 223.

14. V. *Sovereignty...*, p. 229.