

SOBERANÍA NACIONAL Y MUNDIALIZACIÓN*

SUMARIO: I. *El fenómeno de la mundialización o globalización económica.* II. *La mundialización de fenómenos políticos.* III. *La mundialización de la sociedad.* IV. *La persistencia de los Estados nacionales y la necesidad de una mejor organización internacional.* V. *La jurisdicción interna de los Estados nacionales.*

Desde siempre, el concepto de soberanía ha sido objeto de importantes polémicas y cuestionamientos por parte de juristas y estudiosos de las ciencias del derecho y la política. Ello se debe, en buena parte, a las diferentes acepciones de esta idea —fenómeno frecuente en los temas políticos— y a las diversas circunstancias que han caracterizado, a través del tiempo y en relación con el espacio, a la evolución de la organización política, a nivel nacional e internacional.

Como es sabido, la idea de la soberanía como atributo del poder estatal nació como justificación doctrinaria del absolutismo, que luchaba en Europa Occidental para imponer la primacía de la monarquía sobre el papado y el imperio, en el frente externo, y por encima del poderío disperso y autónomo de la organización feudal. Bodino, Hobbes y las diversas teorías del derecho divino de los reyes militaron en esa batalla, que resultó, finalmente, en la aparición del Estado absolutista como primera manifestación del Estado moderno en los siglos XV y XVI.

Las revoluciones liberales y democráticas de finales del siglo XVIII, inspiradas en buena parte en el constitucionalismo inglés, transfirieron la fuente de la legitimidad política al pueblo o la nación, al afirmar que sólo el consenso o la voluntad popular pueden fundar el poder político a través de la ley, producto necesario de la voluntad general.

* Participación en el seminario organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la American Society of International Law, sobre *El papel del derecho internacional en América. El replanteamiento de la soberanía nacional en la era de la integración nacional*, México, D. F., 6 y 7 de junio de 1996.

La nueva doctrina de la soberanía popular coincidió con la de los derechos del hombre, que reclamaba, al lado de la teoría de la división de poderes, la limitación política y jurídica del poder con el fin de moderar su ejercicio y proteger la libertad. Estas ideas clave fueron el cimiento del constitucionalismo moderno, e irrumpirían a través de las cartas fundamentales producidas por las revoluciones norteamericana y francesa, con un efecto expansivo en Europa Occidental y en América Latina.

A partir de entonces, la idea de la soberanía popular ha sido uno de los principios fundamentales de la organización de los Estados nacionales y un concepto ineludible en el desarrollo de las relaciones internacionales.

En efecto, a lo largo del siglo XIX, el reconocimiento del derecho de las comunidades nacionales para autodeterminarse política y jurídicamente y ejercer en sus territorios la suprema potestad política se elevaron a la calidad de principio fundamental en el derecho interno y en la vida internacional, presidiendo la configuración de los nuevos Estados nacionales.

Desde luego, esta evolución no estuvo exenta de desviaciones y altibajos. La expansión de la idea de la soberanía popular como base del Estado nacional enfrentó importantes excepciones mediante el fenómeno de los imperialismos del siglo XIX, que practicaron las potencias de entonces, tanto de Europa como de América en los territorios de África, Asia, Oceanía y América Latina. El reacomodo de los imperios después de las revoluciones demócráticas impidió o agredió las doctrinas que los países originarios de las mismas trataban de practicar en lo interno, pero negaban de hecho en su política exterior.

Las siguientes fases de penetración de la doctrina de la soberanía o autodeterminación popular se dieron al término de cada una de las dos guerras mundiales, cuando el principio fue reconocido en los nuevos textos del derecho internacional, y muy específicamente en las cartas constituyentes de la Liga de las Naciones y en la Organización de las Naciones Unidas.

Consecuencia lógica del principio de la soberanía o autodeterminación popular o nacional es el reconocimiento de la igualdad jurídica de los Estados y el principio de la no intervención, que son también pilares fundamentales del derecho internacional contemporáneo.

La doctrina de la autodeterminación de los pueblos ha dado nacimiento a una verdadera multitud de nuevas unidades políticas independientes. Ha servido por igual a los procesos de descolonización generados por las dos guerras mundiales como a la desintegración del imperio soviético todavía en curso. El hecho es que la Organización de las Naciones Unidas, que fue fundada en 1945 por cincuenta Estados, tiene ya una membresía de cerca de doscientos países asociados.

El reconocimiento formal de los principios de soberanía popular, igualdad jurídica de los Estados y no intervención no ha sido óbice para que, en la práctica, los Estados poderosos militar o económicamente practiquen en ocasiones una política diferente y de franca violación de estos principios del derecho internacional, proyectando aquella frase orwelliana de que aunque todos los animales son iguales, hay unos más iguales que otros.

Durante los últimos años, algunas tendencias destacadas en las relaciones internacionales y en la vida interna de los Estados nacionales han puesto en el tapete de la discusión, con mayor frecuencia e intensidad, la cuestión de la idea de la soberanía y aun de la perspectiva de la existencia misma del Estado nacional.

Encuentro que la discusión actual versa sobre las siguientes cuestiones.

I. EL FENÓMENO DE LA MUNDIALIZACIÓN O GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

Es evidente que en las últimas décadas se ha acelerado la interconexión o interdependencia entre las naciones. La intensificación de los intercambios comerciales, de inversiones, financieros, turísticos y tecnológicos, sobre todo en el área del transporte y las comunicaciones, han venido propiciando un intenso proceso de integración de las economías nacionales, independientemente de su magnitud y grado de desarrollo.

Dentro de esta vertiente, la tendencia a la constitución de grupos económicos regionales, entre los que destacan la Unión Europea (en proceso de expansión), el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, la llamada Cuenca del Pacífico Asiático, el Mercosur sudamericano, sólo por mencionar los más avanzados, implican, desde luego, una nueva interrelación no sólo económica, sino con efectos jurídicos, políticos y sociales. La Unión Europea, por sus características y antigüedad, repre-

senta el movimiento más profundo y ambicioso, y aun dentro de su complejidad, incrementada en los últimos años por el ingreso de nuevos miembros y el interés de otros por asociarse, apunta claramente a una forma de federalismo que afecta sustancialmente el concepto y vigencia de la idea tradicional de soberanía nacional, ya que está trasladando a instancias comunitarias facultades que, hasta ahora, se consideraban propias de la jurisdicción interna de los Estados nacionales.

En paralelo, es también evidente la tendencia a fortalecer y utilizar en mayor medida a los organismos internacionales de carácter multilateral, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio (antes GATT). Dichos organismos se han ampliado o están en proceso de ampliarse con varios países derivados de la desintegración del bloque soviético, y están considerando también el complejo problema de China. También otros países en desarrollo, como México, se han integrado al organismo de comercio, al producirse un movimiento de apertura en sus políticas económicas. Es claro que, en la práctica, las dos anteriores tendencias —regionalismo y multilateralismo— no son claramente compatibles y hasta pudieran resultar conflictivas, aunque podrían también ser movimientos convergentes en el largo plazo.

En cualquier forma, multilateralismo y regionalismo son signos indiscutibles de una nueva etapa de estrechamiento de las relaciones económicas internacionales.

Por otra parte, debemos reconocer que la agenda actual de la Organización de las Naciones Unidas se ha centrado en las tareas de seguridad y paz, postergando relativamente las relacionadas con el desarrollo económico y social. Ello, en parte, por la debilidad financiera de la Organización, pero, fundamentalmente, por la actitud de algunos países aportantes importantes —Estados Unidos e Inglaterra— que han mostrado insatisfacción por los programas y organismos relativos (UNESCO, ONUDI, Turismo, Salud, etcétera), en parte por razones ideológicas y en parte por sus programas de austeridad presupuestal, problema al cual no son ajenos la gran mayoría de los países miembros.

Otro fenómeno de mundialización importante que merece especial comentario es el crecimiento de las empresas transnacionales, que toman sus decisiones estratégicas y tácticas al margen no sólo de las entidades nacionales en las que operan, sino de los países que les dieron origen, o

donde están domiciliadas. Este fenómeno, llamado “deslocalización” de las grandes decisiones económicas, diluye o dispersa el ejercicio de las facultades propias de los Estados nacionales.

El problema relativamente reciente de la globalización de los flujos financieros a corto plazo, de carácter preponderantemente especulativo, que arrancó con los mercados del eurodólar y los petrodólares después, y que ahora se multiplica con las nuevas modalidades de los inversionistas institucionales y con la apertura de las bolsas de valores, constituye también una importante vertiente de la mundialización económica, que reta tanto a las autoridades financieras nacionales como a las instancias internacionales encargadas de la cooperación y la estabilidad, el orden de los tipos de cambio y los flujos de dinero y capitales.

El fenómeno de la mundialización se expresa también en los mecanismos de fijación de precios para materias primas y otros bienes y servicios que se han internacionalizado a través de bolsas, carteles y otras instancias que deterioran también la posibilidad de tomar decisiones y políticas aisladas e independientes.

II. LA MUNDIALIZACIÓN DE FENÓMENOS POLÍTICOS

Una tendencia que también se ha venido apuntando con fuerza en los últimos años, sobre todo a partir del colapso del sistema comunista, es la reafirmación de las doctrinas demoliberales, que postulan la misión de los países occidentales, y ahora también de los organismos multilaterales, de velar por la vigencia, expansión y respeto de la democracia representativa como forma universal de gobierno y de los derechos humanos en su concepción liberal, propia de las tradiciones del Occidente. Fenómenos tales como los conflictos regionales antiguos o derivados del poscomunismo, las luchas tribales derivadas de una partición territorial un tanto arbitraria de la política colonial en África, y conflictos étnicos y religiosos, han inducido a los países fundamentales de la comunidad internacional a resucitar el “derecho de injerencia” con motivos de seguridad colectiva o con propósitos humanitarios, actitud que, desde luego, despierta la suspicacia o el temor de los Estados medianos y pequeños de que se disminuye su propia soberanía ante decisiones selectivas que asumen los países permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU o de organismos regionales.

Gradualmente se han venido ampliando los organismos internacionales encargados de la salvaguardia de los derechos humanos y la actividad de los organismos internacionales para propiciar leyes y procesos electorales de corte occidental y, bajo el rubro de la reforma del Estado, ha surgido una creciente variedad de programas de asistencia técnica, con cierto grado de inducción política, de reestructuración de los poderes del Estado y de las organizaciones sociales.

Otro fenómeno que afectó el papel tradicional de los Estados nacionales es el funcionamiento de mecánicas grupales en la conducción y dinámica de las relaciones internacionales. Ante el crecimiento numérico de las organizaciones internacionales y su debilidad financiera y política, que dificultan los procesos de diálogo y negociación, y, sobre todo, de toma de decisiones eficaces, existe la disposición para reunir grupos relativamente reducidos de países poderosos para adoptar las estrategias y lineamientos de acción frente a los grandes problemas mundiales, a nivel de jefes de Estado. El ejemplo más destacado es el Grupo de los Siete, de cuyas decisiones derivan las acciones cotidianas de los organismos internacionales y la conducción de las relaciones bilaterales, de acuerdo con las perspectivas de los países que lo integran. De esta mecánica grupal se deriva una sensación de marginación e indiferencia hacia los Estados que no pertenecen a tan exclusivo club.

III. LA MUNDIALIZACIÓN DE LA SOCIEDAD

Como resultado de los fenómenos de globalización en los campos económico y político, pero, sobre todo, como efecto derivado de los vertiginosos avances en el transporte y las comunicaciones que han intensificado en grado y ritmo sin precedentes la intercomunicación de todos los países del mundo, se han venido generando una serie de fenómenos trascendentales en la convivencia social a escala planetaria.

La información casi instantánea de los sucesos más llamativos ocurridos en cualquier lugar es transmitida a todo el mundo mediante las nuevas redes satelitales. Ello también incluye a la información de todo género con aplicaciones cada vez más amplias en la difusión de los conocimientos y en la agilización de las transacciones económicas. Lo anterior está provocando una revolución tecnológica sólo comparable con la Revolución Industrial del siglo XVIII. El mundo avanza ahora a la sociedad de servicios, fincada en los cambios informáticos y en el po-

der del conocimiento. Estos desarrollos están provocando cambios radicales en las diversas formas de la vida humana, a nivel social e individual: en la educación y la cultura, en el trabajo y en el espacamiento. Aunque con enormes diferencias entre países y grupos sociales, estas tendencias se observan en la mayor parte de los países.

Los cambios sociales están afectando las formas tradicionales de relación entre los Estados nacionales y su propia sociedad y se trasladan también al sistema político. El fortalecimiento de los valores individuales y parciales dentro de las mismas sociedades nacionales generan cambios en las formas de relacionamiento entre autoridad e individuo, tanto a nivel de la vida política como de otras organizaciones sociales, como los sindicatos obreros, las agrupaciones de campesinos y de profesionistas, las asociaciones de vecinos y de tantas otras formas de asociación que se multiplican y se hacen cada día más complejos ante la dinámica evolución del tejido social.

Un ejemplo típico de este fenómeno es el vigoroso surgimiento de las llamadas organizaciones no gubernamentales alrededor de temas y causas de la más amplia variedad, que en su actividad disgran el tratamiento social de sus planteamientos y demandas y con frecuencia desplazan a otras organizaciones tradicionales, como los partidos políticos, los sindicatos obreros y campesinos, las agrupaciones empresariales y otras instituciones tradicionales, que no han sido capaces de adaptarse a la nueva dinámica social. Las instituciones políticas y las organizaciones internacionales se han visto obligadas a reconocer, e inclusive a apoyar, a este nuevo tipo de organizaciones sociales, no sin dificultades para dialogar y negociar y llegar a soluciones armónicas y articuladas a los intereses más generales de la sociedad.

La insuficiencia de las instituciones políticas y sociales frente a la creciente complejidad social, en no poco acelerada por la explosión demográfica global del siglo XX, se ha traducido en los fenómenos llamados genéricamente de ingobernabilidad a que se han visto expuestos la mayoría de los países, en menor o mayor grado. La pobreza y la marginación de importantes grupos sociales en las sociedades urbana y rural le han restado efectividad al imperio de la ley y a la acción de las autoridades constituidas, aumentándose fenómenos de violencia y corrupción que ocasionan verdaderos vacíos de autoridad en la jurisdicción de los Estados nacionales. Por otra parte, diversas formas de crimen organizado han superado las fuerzas tradicionales del orden y la seguridad y

de la persecución y sanción de las actividades criminales derivadas. Las actividades ligadas a la drogadicción y el narcotráfico también se han globalizado, constituyéndose en secuelas de delincuencia internacional frente a las cuales los Estados nacionales están incapacitados para actuar satisfactoriamente en forma aislada.

Finalmente, y a manera de gran tesis sintética, las nuevas ideas del desarrollo sustentable, que agrega a las elaboraciones económicas y sociales los nuevos argumentos institucionalistas y, sobre todo, el amenazante problema del deterioro de los recursos naturales del planeta, que amenaza la subsistencia misma de un género humano que crece desproporcionadamente, nos han hecho ver que nos encontramos ahora, en el cambio de siglo y de milenio, ante retos inéditos que nos evidencian la insuficiencia de los Estados nacionales y de la actual organización internacional para hacerles frente con eficacia y equidad.

IV. LA PERSISTENCIA DE LOS ESTADOS NACIONALES Y LA NECESIDAD DE UNA MEJOR ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

A pesar de las tendencias hacia la mundialización o globalización que hemos apuntado someramente, y que señalan claramente la insuficiencia de los Estados nacionales para superar sus propios problemas y los que afectan conjuntamente al género humano, y ante el subdesarrollo relativo que aún experimenta la organización internacional y sus instituciones multilaterales y regionales, la observación objetiva de nuestra realidad nos impide considerar y ni siquiera avizorar en el futuro previsible otra forma básica de organización política radicalmente distinta de la que ahora se basa en el arquetipo de los Estados nacionales.

Tampoco es viable la aceptación de una hegemonía preponderante de uno o varios de los polos de poder que ahora se delinean como la nueva estructura del poder mundial. Ni la única superpotencia económica y militar de nuestros tiempos —los Estados Unidos— está en condiciones de imponer unilateralmente su poderío al resto del mundo. Ni sus recursos se lo permiten ni su sociedad lo desea. Pero es más, aun la tripolaridad existente de los propios Estados Unidos, Europa y Japón tiene la capacidad de afrontar los densos y complejos problemas de la mundialización y la globalización. Rusia, China y la India aparecen como los

otros grandes centros de poder demográfico, económico y militar, y, por ende, político, del mundo del siglo XXI, que necesitan participar y ser armonizados con los polos destacados ahora. En su momento aparecerán otros: África, el mundo árabe y América Latina están tocando ya las puertas de la historia.

En tanto no se superen estas etapas, pensar en el gobierno mundial es ilusorio, y esto posiblemente consuma más que todo el próximo siglo.

Si aceptamos este razonamiento nos vemos en la necesidad de aceptar la subsistencia del Estado nacional como base de la organización política de los países y de la organización internacional. Y con ello, el concepto de la soberanía como facultad de autodeterminación política y jurídica interna y como base de la organización internacional y su derecho.

La cuestión se convierte así en un problema de equilibrio y ponderación entre la necesidad de mantener el Estado nacional y la de mejorar, perfeccionar y ampliar la organización internacional.

V. LA JURISDICCIÓN INTERNA DE LOS ESTADOS NACIONALES

Se requiere ahora recapitular sobre cuáles son las condiciones indispensables para la existencia eficaz de los Estados nacionales y en qué dirección, medida y ritmo los propios Estados pueden participar en la coexistencia y cooperación de las soberanías nacionales, a través de la organización internacional.

Por ahora, sólo concluiré esta aproximación al tema con el señalamiento de lo que considero el contenido esencial de la jurisdicción interna de los Estados nacionales, esto es, de la soberanía. Éste puede resumirse en las siguientes potestades.

1) *Potestad constituyente*, o sea, el poder de la comunidad soberana de decidir su propia Constitución política, económica y social como la ley suprema de su orden jurídico, así como la facultad de reformarla conforme a sus propias decisiones y a los procedimientos y órganos que la propia Constitución determine.

2) *Potestad de creación y desarrollo de su orden jurídico en general*, que consiste en las atribuciones del Poder Legislativo constituido para

reglamentar la norma constitucional y para normar las relaciones sociales en sus diversos aspectos, conforme a los principios constitucionales y al derecho internacional incorporado al orden jurídico nacional.

3) *Potestad electiva*, o sea, el derecho de la comunidad para elegir libremente, sin interferencia externa, a los titulares de los respectivos órganos del poder público, conforme a las leyes y procedimientos establecidos en la legislación electoral correspondiente.

4) *Potestad gubernativa genérica*, o sea, el conjunto de facultades para aplicar la Constitución y las leyes, así como los tratados y convenciones internacionales celebrados en los términos que señala el orden constitucional. Esta potestad es ejercida normalmente por los poderes Ejecutivo y Judicial en cada país para cumplir con la obligación del Estado de proporcionar orden y seguridad a su población como base de la realización de la libertad y la justicia dentro del sistema político adoptado.

5) *Potestad de rectoría del desarrollo nacional*. Aunque implícita en la potestad gubernativa genérica, los Estados nacionales contemporáneos tienen un conjunto de facultades específicas para regular y orientar el desarrollo político, económico y social de sus sociedades conforme a sus normas constitucionales y legales y de acuerdo con las estrategias y políticas que determine la propia sociedad a través de sus instituciones representativas. Destaca entre estas facultades la de orientar, promover, apoyar y, en su caso, gestionar directamente el sistema educativo nacional y conservar y promover la cultura como medios estratégicos de cuidar y fortalecer la identidad nacional, base de la subsistencia del propio Estado.

6) *Potestad participativa en la configuración y gestión del orden y el derecho internacionales*. Es el conjunto de facultades otorgadas al gobierno constituido de representar al Estado ante la comunidad internacional en la formación de su derecho y en la integración y gestión de su organización e instituciones. Esta potestad se ha extendido rápidamente en las últimas décadas como resultado de la mundialización y globalización, que hemos comentado brevemente en este ensayo. El ejercicio de estas facultades, como hemos apuntado, debe buscar el complejo pero necesario equilibrio entre la autodeterminación e independencia de los Estados nacionales y la necesaria evolución y fortalecimiento de la

organización internacional. El elemento definitorio de este equilibrio debe ser el derecho democráticamente elaborado por la comunidad de naciones soberanas. En la conducción de las relaciones internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, el Estado nacional es el instrumento de las comunidades soberanas para defender y promover sus derechos e intereses propios.