

SOBERANÍA DE LOS ESTADOS NACIONALES VERSUS SISTEMA GLOBAL EN EL SIGLO XXI

Jorge NADER KURI*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Estado nacional*. III. *Soberanía de los Estados nacionales*. IV. *Globalización*. V. *¿La globalización afecta la soberanía de los Estados nacionales?* VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Los Estados nacionales eran identificados —hasta hace poco tiempo— como aquellos con poder suficiente para realizar sus objetivos en lo social, político, económico y cultural, así como para llevar a cabo políticas públicas por medio de decisiones y acciones libres, autónomas y soberanas. Para ellos, el contexto internacional era una extensión natural de esas realidades.

Lo que se observa hoy es un escenario muy distinto, interdependiente y con actores, lógicas, dinámicas y procedimientos que se entrecruzan y superan las fronteras tradicionales, que provoca cambios políticos, sociales e institucionales necesarios para asegurar el funcionamiento efectivo de una economía globalizada que, entre más rápida y acentuada, más transforma los sistemas políticos y normativos.

La doctrina generalizada acepta que la globalización ha impactado con mayor pujanza en los temas que tienen relación con el transporte y las comunicaciones; con la economía, a partir de la expansión transnacional de mercados y de la creciente importancia de las corporaciones multinacionales, públicas y privadas; con la ecología; con la seguridad nacional, a partir

* Director de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle.

del terrorismo internacional y del crecimiento ingente del crimen organizado, por naturaleza transfronterizo; con la política, a partir de la existencia e influencia fáctica de instituciones supranacionales que se dejan sentir mediante negociaciones, cabildos e imposiciones; y de la existencia creciente de la idea de una sociedad civil global.

Los órdenes políticos y jurídicos de naturaleza supranacional reinventan a diario el papel de Estado nación o Estado nacional, cuyo principal rasgo es la territorialidad. Ejemplo de ello es el caso de los procedimientos normativos nacidos de las prácticas mercantiles adoptadas por las empresas transnacionales en la economía mundial.

Así, en un contexto de naturaleza cada vez más mundial y heterogénea, las instituciones políticas y jurídicas enfrentan dificultades crecientes que deben ser resueltas a través de normas vinculantes de los distintos ámbitos de la vida socioeconómica. Y foros académicos como éste constituyen, sin duda, una posibilidad importante para la construcción y promulgación de ideas útiles en la comprensión del fenómeno, la descripción de las problemáticas más importantes y las medidas pertinentes para su solución.

II. ESTADO NACIONAL

El término *Estado nacional*, que suele utilizarse indistintamente junto al vocablo Estado, se refiere más propiamente a un Estado dominado por una sola nación.

Sólo en los últimos siglos y particularmente desde el último medio siglo (excepto en África), esta forma de Estado ha llegado a ser más común, por lo que hoy, la mayor parte de los Estados se consideran Estados nacionales. Sin embargo, esto no siempre ha sido así; aún en la actualidad hay algunos Estados donde hay cuestionamientos sobre la predominancia de una sola nación. Esto hace aún más difícil la pregunta sobre qué es una nación.

Hay muchos Estados, como Bélgica y Suiza, con múltiples idiomas, religiones o grupos étnicos dentro de ellos, sin que ninguno sea claramente dominante. A menudo (y en especial el caso de Suiza y los Estados Unidos) una identidad nacional ha sido construida desafiando esas diferencias. Un mejor ejemplo de un Estado sin nación sería el Reino Unido, constituido por cuatro naciones: Inglaterra, Escocia, Irlanda del Norte y Gales. Mientras algunos hablan de una nación británica, es muy cuestionable que esa entidad realmente exista. Y aunque Inglaterra fue aplastantemente domi-

nante dentro del Reino Unido en el pasado, esto no puede ser establecido como regla.

Un ejemplo similar puede ser la España contemporánea, donde algunos partidos políticos (y sus simpatizantes) vascos, catalanes y gallegos reclaman ser naciones distintas de la históricamente dominante: Castilla.

El Estado nacional es un Estado territorial, que basa su poder en su apego a un lugar concreto (en el control de las asociaciones, la aprobación de las leyes vinculantes, la defensa de las fronteras etcétera). Por su parte, la sociedad global no está vinculada a un lugar específico con círculos sociales, redes de comunicación, relaciones de mercado y modos de vida, sino que traspasa en todas direcciones las fronteras territoriales del Estado nacional, lo que aparece en todos los pilares de la autoridad nacional estatal como la fiscalidad, las atribuciones especiales de la policía, la policía exterior o la defensa. Ejemplo de lo anterior, podemos hablar del aspecto fiscal, en donde, tras un aumento de impuestos no se esconde una autoridad cualquiera, sino el mismísimo principio de autoridad del Estado nacional.

III. SOBERANÍA DE LOS ESTADOS NACIONALES

Los órdenes político y jurídico de todo Estado nacional descansan en su poder de autodeterminación, de ser, de hacer. Este poder de mando y dirección en la última instancia está caracterizado por su unidad, individualidad, centralidad, inalienabilidad e incondicionalidad; se relaciona con la esencia misma de la política y debe ser respetado por toda otra nación, por lo que cualquier intromisión en ella es repudiable. La primera obligación de los órganos de poder constituidos por el pueblo es defender y hacer respetar la soberanía nacional y todo acto en contrario debe considerarse traición a la patria.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su título segundo, capítulo I, se refiere a la soberanía nacional. De ella refiere, en el artículo 39, que reside esencial y originalmente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, y que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Dispone, en su artículo 40, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de

Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la ley fundamental.

Por último, señala, en el artículo 41, que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Los dispositivos constitucionales antes señalados, sin embargo, no definen lo que es soberanía, si bien señalan una serie de efectos con respecto a ella. Esto se debe a que

la soberanía es, en su origen histórico, una concepción de índole política, que sólo más tarde se ha condensado en una de índole jurídica. No se ha descubierto este concepto en el gabinete de sabios extraños al mundo, sino que debe su existencia a fuerzas muy poderosas, cuyas luchas forman el contenido de siglos enteros.¹

Así, habrá que acudir a la doctrina para aclarar a qué nos referimos cuando hablamos de "soberanía" y cuándo ésta es "nacional" toda vez que no debe caerse en el error de confundir la soberanía del órgano estatal, con la del Estado, como bien recomienda Jellinek.²

La palabra soberanía viene del latín *superanus*, *super*: sobre, encima. Es la instancia última de decisión; la libre determinación del orden jurídico.³ Cuando el constituyente originario reconoció al pueblo la residencia original y esencial de la soberanía, quiso señalar que México,

desde su independencia como pueblo libre, tiene una tradición, tradición que no encadena, sino que ayuda a encontrar a las generaciones presentes su peculiar modo de vivir. México es una unidad que a través de la historia se ha ido for-

¹ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, México, Oxford University Press, 1999, vol. 2, p. 258.

² *Ibidem*, p. 282.

³ *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, tomo P-Z, pp. 2935 y 2936.

mando, y que como nación tiene una proyección hacia el futuro, pero sin olvidarse de su pasado, y menos de su presente.⁴

La noción de soberanía nacional,

se atribuye a la nación, como entidad abstracta y no al pueblo formado por hombres concretos. De ese modo, la soberanía se hace pasar al cuerpo colegiado de representantes populares que se arrojan el derecho de hablar por la nación y decidir quiénes pueden contribuir a formar su voluntad por medio del voto.⁵

Se trata de "la facultad de decidir en última instancia aun cuando no haya normas que aplicar al caso concreto; el *legibus solutus* desde la Revolución Francesa hasta nuestros días es el pueblo, porque él y sólo él está libre de la ley que puede derogarla, por una ley posterior por él sancionada".⁶

Vale recordar que, a partir del siglo XVIII, periodo marcado por las tres grandes revoluciones (inglesa, norteamericana y francesa), las naciones incorporaron a la *societas civiles* en algunas tareas del Estado, y los ciudadanos conquistaron el derecho a participar en la elaboración de leyes, así como en la construcción y en la conducción de las instituciones de gobierno y de la idea de "conciencia nacional". Ese es el momento histórico en que la nación pasó a ser identificada como fuente de soberanía, es decir, como la consecuencia concreta del derecho de una comunidad dada o de un pueblo a autodeterminarse políticamente y a hacer valer, dentro de su territorio, la universalidad de sus decisiones, como resultado objetivo de la capacidad de una sociedad para constituirse libremente y para organizarse de modo independiente.

Los anteriores elementos permiten, para efectos de esta conversación, establecer lo que entendemos por soberanía nacional: *La autoridad suprema de la nación por sobre sus ciudadanos, sus componentes y sus instituciones, dada por el pueblo para su autodeterminación y que se ejerce por medio de sus órganos representativos constituidos.*

⁴ Andrade Sánchez, Eduardo, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, LV Leg. slatura, t. VI, p. 56.

⁵ *Idem*.

⁶ Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, 4a. ed., México, McGraw-Hill, 2003, p. 74.

IV. GLOBALIZACIÓN

La palabra globalización encuentra su significado sobre todo en el ámbito de las ciencias económicas, aunque presenta “implicaciones jurídicas, sociales, históricas, psicológicas y éticas”.⁷ La Real Academia Española la define como “tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales”.⁸

Joseph E. Stiglitz, premio Nobel de economía 2001, la define como “la supresión de las barreras al libre comercio y la mayor integración de las economías nacionales”,⁹ y tras calificarlo de fenómeno simultáneamente vilipendiado y alabado, abunda en que se trata de la

integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras.¹⁰

Entre nosotros, Juan Luis Forteza Vargas¹¹ la define como el “proceso político, económico, social, ecológico y cultural que está teniendo lugar actualmente a nivel planetario, por el cual existe cada vez mayor interrelación económica entre países, por alejados que estén, bajo el control de las grandes empresas multinacionales”.

Es verdad que hablar de la globalización hoy en día es un asunto cotidiano, en todas las esferas de la vida el fenómeno o la simple palabra parecen estar presentes, dado que, como dice Fernando de Garay: impacta en todos los renglones de la vida, desde las grandes migraciones de trabajadores hacia los centros industriales hasta las modificaciones en la vida familiar, pasando por las telecomunicaciones y la informática. Es irremediable:

la apertura al comercio internacional ayudó a numerosos países a crecer mucho más rápidamente de lo que habrían podido en caso contrario.

⁷ Barroso Montero, Susana, *La globalización y el Estado nacional*, México, Partido Revolucionario Institucional-Fundación Colosio, 2003, p. 3.

⁸ *Diccionario de la Lengua Española*, 22a. ed., Madrid, Espasa, 2001.

⁹ *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002, p. 11.

¹⁰ *Ibidem*, p. 34.

¹¹ “México en el dinamismo globalizador”, *Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*, año I, núm. 1, junio de 2003, p. 68.

El comercio exterior fomenta el desarrollo cuando las exportaciones del país lo impulsan. Gracias a la globalización muchas personas viven hoy más tiempo y con un nivel de vida muy superior. Puede que para algunos en occidente los empleos poco remunerados de Nike sean explotación, pero para multitudes en el mundo subdesarrollado trabajar en una fábrica es ampliamente preferible a permanecer en el campo y cultivar arroz. La globalización ha reducido la sensación de aislamiento experimentada en buena parte del mundo en desarrollo y ha brindado a muchas personas de esas naciones acceso a un conocimiento que hace un siglo ni siquiera estaba al alcance de los más ricos del planeta. Las propias protestas antiglobalización son resultado de esta mayor interconexión.¹²

A diferencia del concepto “soberanía nacional”, de compleja definición y entendimiento según coinciden Jellinek, Amaiz, Andrade y muchos otros autores, es más sencillo, quizás por la novedad del tema, comprender el significado de “globalización”. Lo que no es fácil, sin embargo, es poner en juego simultáneamente esos dos conceptos y dilucidar si pueden interrelacionarse de manera óptima o si, en cambio, son contrarios porque uno sea incapaz de desenvolverse a plenitud con el otro. Para comprender el alcance de la disyuntiva antes planteada, sólo es menester repasar los argumentos a favor de la liberalización de los mercados contra las protestas, cada vez más importantes, de los grupos globalifóbicos; debate que, sin duda, llevaría largas horas y prolíficos documentos para exponer.

Con razón afirma Renate Mayntz que la globalización se percibe como amenaza y como promesa. Afirma que las economías nacionales suponían que podían utilizar para su provecho el acceso a los mercados en vías de globalización, pero una economía en vías de globalización también significa que existen presiones competitivas crecientes. Los ciudadanos, escribe, creían que podían beneficiarse del mayor acceso a una variedad de bienes y servicios, pero también se exponían a las consecuencias de las crisis financieras mundiales. Estados que en un comienzo optaron por abrir sus fronteras a la comunicación, el comercio y los viajes internacionales, y decidieron adherirse a las organizaciones internacionales existentes, ahora se encuentran restringidos por sus decisiones políticas, particularmente en los campos de la política fiscal, económica y social.

Estas ambigüedades de la globalización han conducido a un debate público colmado de emociones, esperanzas y también temores infundados. Lo que hace falta, concluye, es un análisis serio sobre la forma en que la

¹² Stiglitz E., Joseph, *op. cit.*, nota 9, p. 28.

globalización realmente afecta a los Estados nacionales y la formulación de políticas nacionales.¹³

Los resultados nocivos de la globalización en sus distintas manifestaciones (comunicación, transporte, mercados, procesos productivos, criminalidad y política, entre otros), han contribuido al surgimiento de dos formas nuevas de globalización: la globalización política y la sociedad civil global.

La globalización política se fundamenta en el aumento de instituciones políticas supranacionales e internacionales y el surgimiento de políticas de seguridad internacional, resultado de las secuelas de las guerras libradas con la tecnología militar del siglo veinte, del terrorismo internacional, y de los esfuerzos por establecer políticas de seguridad internacional dentro del marco de las Naciones Unidas.

Semejantemente a estas instituciones políticas, se han desarrollado organizaciones no gubernamentales internacionales, que representan los intereses del empresariado o de ciertos gremios profesionales, que trabajan por el logro de metas de interés público, o que buscan la estandarización técnica. Estas organizaciones privadas encarnan los inicios de una sociedad civil global.

V. ¿LA GLOBALIZACIÓN AFECTA LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS NACIONALES?

La pregunta no es fácil de responder. No tiene una sola respuesta. Debe reflexionarse sobre ello desde los diferentes puntos de vista que abarca el problema y, sobre todo, de sus actores principales: los países desarrollados, por un lado, específicamente por conducto del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC),¹⁴ y los países en desarrollo, por el otro.

Para los primeros, la globalización es una fuerza benéfica cuyo potencial es el enriquecimiento de todos, particularmente de los pobres. Para los segundos, el efecto ha sido lo contrario. Joseph E. Stiglitz¹⁵ es contundente. Tras haber sido presidente del Consejo de Asesores Económicos de

¹³ <http://www.clad.org.ve/rev24/maynt-es.pdf#search=Estados%20nacionales>

¹⁴ *Ibidem*, p. 35. "Las tres instituciones principales que gobiernan la globalización son el FMI, el Banco Mundial y la OMC".

¹⁵ *Op. cit.*, nota 9, pp. 11 y 16.

presidente William Clinton y luego economista jefe y vicepresidente senior del Banco Mundial, confiesa que comprobó "de primera mano el efecto devastador que la globalización puede tener sobre los países en desarrollo y especialmente sobre los pobres en esos países"; sin negar los potenciales beneficios que pudiere arrojar el conjunto de acciones globalizadoras a los países pobres, afirma que

para que esto suceda es necesario replantearse profundamente el modo en que la globalización ha sido gestionada, incluyendo los acuerdos comerciales internacionales que tan importante papel han desempeñado en la eliminación de dichas barreras comerciales y las políticas impuestas a los países en desarrollo en el transcurso de la globalización.

Sin ambages reconoce que:

las políticas de ajuste estructural del FMI —diseñadas para ayudar a un país a ajustarse ante crisis y desequilibrios más permanentes— produjeron hambre y disturbios en muchos lugares, e incluso cuando los resultados no fueron tan deplorables y consiguieron a duras penas algo de crecimiento durante algún tiempo, muchas veces los beneficios se repartieron desproporcionadamente a favor de los más pudientes, mientras que los más pobres en ocasiones se hundieron aún más en la miseria.

Producto de su notable experiencia académica y práctica en procesos de transición desde las economías comunistas hacia el mercado, apunta que:

la globalización no ha conseguido reducir la pobreza, pero tampoco garantizar la estabilidad. [En consecuencia], las crisis en Asia y América Latina han amenazado las economías y la estabilidad de todos los países en desarrollo [y por ese motivo] los críticos de la globalización acusan a los países occidentales de hipócritas, con razón: forzaron a los pobres a eliminar las barreras comerciales, pero ellos mantuvieron las suyas e impidieron a los países subdesarrollados exportar productos agrícolas, privándolos de una angustiosamente necesaria renta vía exportaciones.

También nos recuerda Joseph E. Stiglitz, que, "incluso los políticos conservadores, como el presidente francés Jacques Chirac, han manifestado su preocupación por que la globalización no está mejorando la vida de quienes más necesitan de sus prometidas ventajas" y concluye afirmando que

“quienes valoraban los procesos democráticos comprobaron que la condicionalidad —los requisitos que los prestamistas internacionales imponían a cambio de su cooperación— minaba la soberanía nacional”.

Lo anterior no sería tan sorprendente en su cruda exposición, si no fuera por que quien lo afirma tiene amplias credenciales académicas y políticas sobre el tema. ¿Quién podría pensar que un destacado académico, político y premio Nobel de economía escribiría un libro inspirado en su certeza del “efecto devastador que la globalización puede tener sobre los países en desarrollo, y especialmente entre los pobres en esos países”?

Pero no sólo Stiglitz lleva su argumentación al punto de reconocer que la globalización es una imposición (condicionalidad) cuando va de los países desarrollados a los que están en ello, impulsada enérgicamente por “corporaciones internacionales que no sólo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también la tecnología”.

Entre nosotros, Susana Barroso¹⁶ apunta que:

la soberanía, entendida como la facultad de autodeterminación de las naciones... ahora se ve afectada por la reducción acelerada de las distancias espaciales y temporales. Las políticas económicas y sociales ya no son decididas libre y aisladamente por los gobiernos locales, sino que deben hacerse compatibles con las exigencias del sistema económico internacional... hace vulnerables a las normas y a las instituciones nacionales y muy complejo mantener el equilibrio con el orden interno del país para responder a las crecientes demandas de grupos sociales, empresarios, inversionistas y trabajadores.

Y Forteza Vargas:¹⁷

Hasta ahora, la globalización no ha contribuido de manera tangible y mucho menos sostenida en acortar la brecha de desarrollo, a mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, a igualar las oportunidades dentro de los países y entre las naciones. México es un país que produce y genera gran riqueza, a veces con muchas dificultades, pero esa riqueza difícilmente se distribuye de manera equitativa, acentuándose la concentración de la riqueza y aumentando el número de familias pobres en nuestro país, el problema social se agrava y la tarea del Estado es vital en el nuevo orden mundial.

¹⁶ *Op. cit.*, nota 7, pp. 12 y 13.

¹⁷ *Op. cit.*, nota 11, p. 84.

VI. CONCLUSIONES

La soberanía se encuentra en crisis, acechada, como ya se ha dicho, por la alteración de las reglas internas en relación de la intromisión de normas externas que menoscaban su independencia, y en este sentido es prudente reflexionar sobre la efectividad del principio de soberanía de Estado nación, en tanto que condición epistemológica necesaria, aunque no suficiente de la teoría jurídica moderna.

Para los países en desarrollo, y México lo es, la globalización es una imposición o, si se quiere, una presión al Estado utilizando los medios de persuasión, negociación, conformación y veto de que disponen los países desarrollados, al situarse en posiciones clave del sistema productivo y tener por eso mismo, el poder sustantivo de influencia en la formulación, establecimiento y ejecución de políticas públicas.

Las presiones se dirigen a mejorar y ampliar las condiciones de competitividad, reivindicando la eliminación de las trabas que bioquean la apertura comercial, así como la desregulación de los mercados, la adopción de programas de desestatización, la flexibilización de la legislación laboral y el establecimiento de otros proyectos, como pueden ser el de deslegalización y desconstitucionalización.

La imposición que supone la globalización, y que viene de los países desarrollados y de las instituciones financieras y corporaciones transnacionales, puede afectar la soberanía nacional de los países en desarrollo al tener que aceptar políticas, condiciones y reformas que no necesariamente sean compatibles con sus sistemas políticos y jurídicos, situación que se deja por demás manifiesta en el caso de reciente de aplicación de la ley Helms-Burton en nuestro país, en donde además se contraviene el sentido de la famosa “cláusula Calvo”, que exige a empresas extranjeras en México apegarse a nuestra normatividad y no a la de su países de origen.

Es preocupante la conclusión de los expertos en el sentido de que la globalización no ha beneficiado a los países en desarrollo ni a sus pobres; y que, al contrario, sólo ha servido para beneficiar a las naciones desarrolladas, sus industrias internacionales, así como a algunos grupos de pudientes de los países pobres, situación que se concreta en la manifestación de la Organización Mundial del Comercio al alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en un informe en el cual se autocalifica como una pesadilla para las naciones pobres.

Las estructuras administrativas, políticas y jurídicas del Estado nación se hacen vulnerables a la disciplina establecida por opciones y decisiones económicas hechas en otros lugares, por personas, grupos empresariales e instituciones sobre las que no se tiene poder de control, o éste es muy escaso.

México es una nación para quien la liberalización de los mercados es una política fundamental del desarrollo económico. Convenciones Internacionales como el TLC así lo demuestran, aunque también los efectos que ha tenido en su implementación, principalmente en la frontera con los Estados Unidos de América con respecto al paso de algunos productos y al tránsito de personas, no alcanzan una relación de igualdad.

En tal situación, para nuestra nación debe ser doblemente importante cuidar la soberanía nacional, si se decide por la continuación del modelo económico que se sigue hoy en día, buscando el equilibrio entre lo que se puede sacrificar y lo que no puede constituir motivo de negociación.

Reuniones académicas como la que hoy nos convoca, estoy seguro, nos motiva a la reflexión sobre si, como nación, vamos en el camino adecuado del desarrollo económico, o es momento de replantear nuestro futuro en defensa de la autoridad de la soberanía del Estado nación y evitar el agotamiento del equilibrio de poderes y la pérdida de autonomía de nuestro aparato burocrático.

Tal vez sea urgente y preciso formular en nuevos términos teóricos y políticos la cuestión trascendental de la justicia en la era de la globalización, no sólo en lo que tiene relación con el arbitraje comercial, normalmente internacional, sino incluso en el desarrollo mismo de la justicia pública por todos sus actores.