
La soberanía nacional en la era de la globalización*

*Miguel de la Madrid H.***

El concepto de soberanía ha sido siempre 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 noción —fenómeno frecuente en los temas políticos— así como a las diversas circunstancias que han caracterizado, a través del tiempo y en relación con el espacio, a la evolución política, a nivel nacional e internacional.

♦

Evolución del concepto de soberanía

Como es sabido, 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 el siglo XVI.

Las revoluciones liberales y democráticas de finales del siglo XVIII, inspiradas en buena parte en el constitucionalismo inglés, transfirieron la fuente de legítimi-

* Esta ponencia fue presentada en el seminario sobre el papel del derecho internacional en América. El replanteamiento de la soberanía en la era de la integración regional, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la American Society of International Law; tuvo lugar en México, D.F., los días 6 y 7 de junio de 1996.

** Ex presidente de México. Director del Fondo de Cultura Económica (FCE).

dad política al pueblo o a 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.

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 de los gobernados. Estas ideas claves fueron el cimiento del constitucionalismo moderno, las mismas irrumpirían a través de las cartas fundamentales producidas por las revoluciones estadounidense y francesa, con un efecto expansivo en Europa occidental y en América Latina.

A partir de entonces, esta idea de soberanía ha sido uno de los principios fundamentales de la organización de los Estados nacionales y un concepto ineludible que los Estados están obligados a tomar en consideración al conducir sus relaciones con otros.

En efecto, a lo largo del siglo XIX, el reconocimiento del derecho de las comunidades nacionales a autodeterminarse política y jurídicamente y a ejercer en sus territorios la suprema potestad política se elevó a la calidad de principio fundamental en el derecho interno, elemento que influyó de manera determinante en la configuración de nuevos Estados nacionales.

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

Las siguientes fases de penetración de la doctrina de la autodeterminación de los pueblos y, más ampliamente, de la soberanía 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, de manera, específica, en las cartas constituyentes de la Sociedad de Naciones y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

El reconocimiento de la igualdad jurídica de los Estados y el principio de la no intervención, pilares fundamentales del derecho internacional contemporáneo, son consecuencia lógica de esta doctrina.

La doctrina de la autodeterminación de los pueblos ha dado nacimiento a una verdadera multitud de nuevas unidades políticas independientes. Ha servido por igual tanto a los procesos de descolonización generados por las dos guerras mundiales, como a la desintegración del imperio soviético. El hecho es que la ONU,

que fue fundada en 1945 por 51 Estados, cuenta en la actualidad con 185 países miembros.

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, con lo cual proyectan aquella frase orwelliana de que, aunque todos los animales son iguales hay unos más iguales que otros.

Discusión actual sobre los alcances de la soberanía

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

En mi opinión, la discusión actual versa sobre las siguientes cuestiones:

El fenómeno de la mundialización o globalización económica

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

Dentro de esta vertiente, y aun cuando los procesos en materia de integración sean distintos y con ritmos diferentes, la tendencia a la constitución de grupos económicos regionales entre los cuales destacan la Unión Europea ([UE] en proceso de expansión), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), por mencionar algunos, implican, desde luego, una nueva interrelación no sólo económica sino con efectos jurídicos, políticos y sociales. La UE, por sus características y antigüedad, representa el movimiento más profundo y ambicioso; incluso dentro de su complejidad, que en los últimos años se ha incrementado por el ingreso de nuevos miembros y el interés de otros por asociarse, la UE apunta claramente a una forma de federalismo que, al mismo tiempo, afecta sustancialmente el concepto y la vigencia de la idea tradicional de

soberanía nacional, ya que traslada a instancias comunitarias facultades que eran propias de la jurisdicción interna de los Estados nacionales.

En forma paralela, es también evidente la tendencia a fortalecer y utilizar con mayor medida ciertos organismos internacionales de carácter universal como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial de Comercio ([OMC], antes Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio [GATT]). Por una parte, dichos organismos se han ampliado o están en proceso de ampliarse como resultado de la desintegración del bloque soviético y, por la otra, están considerando asimismo el complejo problema de China. 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 tendencias anteriores — regionalismo y multilateralismo — no son claramente compatibles y hasta pudieran resultar conflictivas, si bien debieran de eventualmente converger en el largo plazo.

De cualquier forma, multilateralismo y regionalismo conjuntamente con la impresionante revolución en el campo de las comunicaciones son signos indiscutibles de una nueva etapa de estrechamiento de las relaciones económicas internacionales.

Por otra parte, hay que reconocer que la agenda actual de la ONU se ha centrado en las tareas de paz y seguridad internacionales, por lo que las relaciones con el desarrollo económico y social han quedado relativamente postergadas. El fin de la guerra fría no produjo la estabilidad esperada; por el contrario, en todas las regiones del planeta surgieron numerosos conflictos. A lo anterior se puede agregar la debilidad financiera de la organización, atribuible fundamentalmente a la falta de pago de las obligaciones presupuestarias del principal contribuyente, y la actitud de otros importantes contribuyentes, los cuales han mostrado insatisfacción con los programas laborales de organismos especializados como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización Mundial de Turismo (OMT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Lo anterior se explica, en parte, por razones ideológicas y, en parte, por sus programas de austeridad presupuestal, problema al cual no es ajena 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 cuales operan sino también al de aquellos países que les dieron origen o donde está establecido su domicilio. Este fenómeno, llamado por algunos autores “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 y volátil, que primero arrancó con los mercados del eurodólar, después con los petrodólares y ahora se multiplica con las nuevas modalidades de las inversiones 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, así como del orden de los tipos de cambio y los flujos de dinero y capitales.

A pesar del fenómeno de la mundialización, subsisten círculos restringidos de decisión como los mecanismos de fijación de precios de materias primas y otros bienes y servicios que se han internacionalizado a través de bolsas, cárteles y otras instancias, que afectan a todo el mundo y, al mismo tiempo, reducen la posibilidad de adoptar decisiones y políticas de largo plazo, de manera aislada e independiente.

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 la de los organismos internacionales, de velar por la vigencia, la expansión y el 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 como los conflictos regionales antiguos o derivados del postcomunismo; las luchas tribales derivadas de una partición territorial un tanto arbitraria, resultado de la política colonial de África; y conflictos étnicos y religiosos han llevado a algunas potencias de la comunidad internacional a retomar el "derecho de injerencia" fundamentalmente 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 con respecto a la disminución de su propia soberanía ante decisiones selectivas que ciertos miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU asumen.

Gradualmente, las instancias encargadas de la salvaguardia de los derechos humanos y la actividad de los organismos internacionales para propiciar leyes y procesos electorales de corte occidental se han venido ampliando. Como respuesta a los procesos de reforma de los Estados, 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. Como resultado del aumento en el número de miembros de los organismos internacionales y de su debilidad financiera y política, mismos que dificultan y hacen más complejos los procesos de diálogo y negociación y, sobre todo, la toma de decisiones eficaces, se ha optado por el establecimiento de diferentes grupos de países, relativamente reducidos, en los cuales se discuten y negocian estrategias y lineamientos de acción para hacer frente a los grandes problemas mundiales, con frecuencia, a nivel de jefes de Estado. El ejemplo más destacado es el Grupo de los Siete, cuyas decisiones influyen de manera determinante en la orientación de las relaciones internacionales. De este hecho se deriva una sensación de marginación e indiferencia en las relaciones con aquellos Estados que no pertenecen a tan exclusivo club.

La mundialización de la sociedad

Como resultado de los fenómenos de globalización en los campos económico y político, sobre todo como efecto derivado de los vertiginosos avances en el transporte y las comunicaciones que han intensificado la intercomunicación de todos los países del mundo en grado y ritmo sin precedentes, se ha 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 de satélites. 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 XIX. Ahora, el mundo avanza a la sociedad de servicios que se finca en los cambios informáticos y en el poder del conocimiento. Estos desarrollos están provocando cambios radicales en las diversas formas de la vida humana, a nivel social e individual, es decir en la educación y la cultura; en el trabajo; y en el esparcimiento. Aunque con enormes diferencias entre países y grupos sociales, estas tendencias se observan en la mayor parte de los países.

Estos cambios afectan las formas tradicionales de relación entre los Estados nacionales y su propia sociedad, lo mismo que el fortalecimiento de los valores individuales y sectoriales. Dentro de las mismas sociedades nacionales generan cambios en las formas de relación, 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; así como otras tantas formas de asociación que se multiplican y hacen cada día más compleja la evolución del tejido social.

Un ejemplo típico de este fenómeno es el vigoroso surgimiento de las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG), que muchas veces tienen vínculos a nivel mundial, alrededor de temas y causas de la más amplia variedad y que, en su actividad, disgregan el tratamiento social de sus planteamientos y demandas, y con frecuencia buscan desplazar 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, incluso a apoyar, a este nuevo tipo de organizaciones sociales, no sin dificultades para dialogar, negociar y llegar a soluciones armónicas, articuladas y adaptadas a los intereses más generales de la sociedad de un Estado determinado.

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 manifiesta igualmente en fenómenos llamados genéricamente de ingobernabilidad a los cuales la mayoría de los países, en mayor o menor grado, se ha visto expuesta. La pobreza y la marginación de importantes grupos en las sociedades urbana y rural amenazan con restar efectividad al imperio de la ley y a la acción de las autoridades constituidas, con el consecuente aumento de fenómenos de violencia y corrupción que ocasionarían verdaderos vacíos de autoridad en la jurisdicción de los Estados nacionales.

Por otra parte, diversas formas de crimen organizado eluden cada vez con mayor eficacia la acción de las fuerzas tradicionales del orden y la seguridad, lo mismo que la persecución y sanción de las actividades criminales derivadas. Las actividades ligadas a la drogadicción y el narcotráfico también se han globalizado; como resultado, se han constituido en secuelas de delincuencia internacional que limitan sensiblemente la capacidad de los Estados nacionales para actuar en forma aislada.

Finalmente, las nuevas ideas del desarrollo sustentable, relacionadas con el grave 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 hoy, en el cambio de siglo y de milenio, nos encontramos ante retos inéditos que evidencian la insuficiencia de los Estados nacionales y de la actual organización internacional para hacerles frente con eficacia y equidad.

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 al igual que aquellos 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, 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 resulta aceptable la hegemonía preponderante de uno o varios de los polos de decisión e influencia que actualmente se delínean como la nueva estructura del poder mundial. Aunque Estados Unidos aspira a asumir el papel de única superpotencia económica y militar, no parece estar en condiciones de imponer unilateralmente su poderío al resto del mundo. Ni sus recursos se lo permiten ni su sociedad lo desea. Todavía más, la pretendida tripolaridad del propio Estados Unidos, Japón y la UE carece de la capacidad para afrontar los densos y complejos problemas de la mundialización. En el mundo del siglo XXI surgirán otros centros de poder en África, América Latina, Asia y Europa, mismos que requerirán participar y ser armonizados con aquellos polos que ahora se han destacado.

Frente a estas limitaciones, pensar en un gobierno supranacional es ilusorio. De acuerdo con la información disponible, es previsible que este proceso consuma todo el próximo siglo.

Si admitimos 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. Al mismo tiempo, el concepto de soberanía entra en proceso dinámico de adaptación en el cual será necesario encontrar un equilibrio entre la necesidad de mantener el Estado nacional y el de mejorar, perfeccionar y ampliar la competencia de la organización internacional.

Por lo pronto, es preciso 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 aquello que considero el contenido esencial de la jurisdicción interna de los Estados nacionales. El mismo puede resumirse en las siguientes potestades:

1. *Potestad constituyente*. Consiste en el poder de la comunidad soberana de decidir su propia Constitución como ley suprema de su orden jurídico, en la
-

cual se definan los principios y las instituciones políticas, económicas y sociales, 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.* 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.* Consiste en 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 los procedimientos establecidos en la legislación electoral correspondiente.

4. *Potestad gubernativa genérica.* Consiste en el conjunto de facultades para aplicar la Constitución y las leyes, así como los tratados y convenciones internacionales celebradas 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 la propia sociedad determine a través de sus instituciones representativas. Esta potestad incluye el ejercicio de la jurisdicción interna sobre los recursos naturales contenidos en su respectivo territorio. Destacan también, entre estas facultades, la de orientar, promover, apoyar y, en su caso, dirigir el sistema educativo nacional, así como 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 para representar al Estado ante la comunidad internacional en la formación de su derecho y en la integración y gestión de su organización e instituciones. En las últimas décadas, esta potestad se ha extendido rápidamente como resultado de la mundialización.

Como ya se ha mencionado, el ejercicio de estas facultades debe buscar el complejo pero necesario equilibrio entre la autodeterminación y la independencia de los Estados nacionales, por un lado y, la necesaria evolución y el fortalecimiento de la organización internacional, por el otro. El elemento definitorio de este equilibrio debe ser el derecho, elaborado a partir de principios de aceptación universal por parte de la comunidad de naciones soberanas. En la conducción de las relaciones internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, el Estado nacional es el instrumento para defender y promover los derechos e intereses de su sociedad; al mismo tiempo, es el actor indispensable en la formación y la conducción del derecho y las organizaciones internacionales.

no se aceptó esta idea; de hecho, sólo se aprobó una, entre varias recomendaciones incluidas en el Acta Final, en la cual se decía lo siguiente:

Debido a la falta de tiempo, a la magnitud de otros problemas por tratar, y a otras consideraciones limitantes, no fue posible prestar atención suficiente a este problema en forma que permitiera hacer recomendaciones bien definidas. Sin embargo, la Comisión III opinó que el asunto merecía estudio ulterior por parte de las naciones interesadas en él.⁷

Lo paradójico fue que México adujo el uso monetario de la plata, cuando en la práctica este metal precioso se estaba convirtiendo rápidamente en una mercancía, que para México era un subproducto de la producción nacional de minerales de zinc y plomo, y cuyos usos industriales predominarían al final de la segunda guerra mundial mientras su uso monetario se reduciría radicalmente. De hecho, México se enfrentaba a un mercado fragmentado, afectado por la política estadounidense de apoyo a sus propios productores, situados en las Rocallosas, y sujeto a la vez al control de precios del sistema de economía de guerra. En cambio, en Asia, la plata, como instrumento de atesoramiento y especulación, entraba ilegalmente a China, India, y otros países por intermedio de los corredores de Hong Kong, Londres y el Medio Oriente. La sobreproducción acumulada de plata en barras de México al finalizar la guerra tuvo una salida bastante difícil.

En otros aspectos del convenio sobre el FMI, México intervino, con otras delegaciones, en la puntualización de diversos aspectos técnicos. En general, la delegación dedicó más tiempo a los asuntos del FMI que a los del BIRF, los cuales se mencionan a continuación.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

Respecto al proyecto del futuro BIRF, es preciso notar que inicialmente se llamó sólo Banco de Reconstrucción, con frecuente olvido inconsciente de la palabra Fomento (que fue la traducción oficial de *Development*, tal vez por la existencia, ya en esa época, de la Corporación de Fomento de Chile). México veía con interés la posibilidad de acudir a esa nueva institución de posguerra para obtener financiamientos de largo plazo para el desarrollo, pues había pasado por un largo periodo de moratorias y consolidaciones de la deuda exterior del siglo XIX, y se le había negado acceso al mercado de capitales en el periodo posrevolucionario. En

⁷ Véase *Proceedings...*, vol. I, Acta Final, Resolución IV (Doc. 492), p. 939.