

Sociológica, año 21, número 60, enero-abril de 2006, pp. 209-242
Fecha de recepción 14/06/04, fecha de aceptación 03/09/04

Estado multinacional y globalización en México*

Fernando Vizcaíno¹

RESUMEN

A partir de explicar los elementos esenciales del Estado multinacional y proponer una tipología del mismo, se argumenta en el artículo que la vinculación del Estado y la sociedad con el mundo favorecen el avance del multiculturalismo y el reconocimiento de las minorías nacionales, lo cual implica una pérdida de la soberanía del Estado. Para sustentar este argumento se recurre a algunos ejemplos del proceso de apertura económica en México en las últimas décadas y a las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio entre el gobierno de este país y la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: Estado multinacional, globalización, comercio, relaciones Mexico-Unión Europea, apertura económica, privatizaciones, discurso político, democracia, nacionalismo.

ABSTRACT

By explaining the essential elements of the multinational state and proposing a typology for it, this article argues that the link between the state and society and the world favors the advance of multi-culturalism and the recognition of national minorities, which implies a loss of state sovereignty. Examples of the economic opening in Mexico in recent decades and the negotiations prior to the signing of the free trade agreement between Mexico and the European Union are used to back up this argument.

KEY WORDS: multinational state, globalization, trade, Mexico-European Union relations, economic opening, privatizations, political discourse, democracy, nationalism

* Este artículo recoge ideas y datos de mi libro *El nacionalismo mexicano en los tiempos de la globalización y el multiculturalismo*, Vizcaíno (2004).

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Circuito Mario de la Cueva, s/n, Ciudad Universitaria, Distrito Federal 04500, México D.F. Correo electrónico: vizcaino@servidor.unam.mx



DE LOS GRANDES CAMBIOS RECIENTES en las ciencias sociales dos me parecen determinantes. El primero consiste en el surgimiento de un pensamiento que asume el carácter multinacional del Estado en oposición al paradigma predominante del Estado-nación. El segundo, en el cuestionamiento de la concepción del Estado soberano como una entidad autocontenida y, a su vez, en el surgimiento de una interpretación en donde el eje explicativo de la sociedad y la vida política descansa en la interconexión del Estado con la sociedad internacional.²

El objetivo de este artículo es ofrecer una definición del concepto de Estado multinacional, analizar algunas de sus características fundamentales y explicar cómo éstas se relacionan con la globalización, que entenderé, en sus elementos más esenciales, como la vinculación del Estado y la sociedad con el mundo por la economía, el derecho, la política, la cultura y la tecnología.³

² Sobre la multinacionalidad me he beneficiado fundamentalmente de Gagnon y Tully (2001), Smith (1995: 85-115), Kymlicka (1995, 1996, 1998), Guibernau (1999), Brown (1998), Mischevic (2000) y Minaham (1996). Y sobre la globalidad, de Held (1991), Held *et al* (1999), Beitz (1991), Pozas (1999, 2000), Arditti (2000), y Bokser y Salas-Portugal (1999).

³ La literatura acerca de la globalización es inmensa. Como habré de explicar más adelante, sigo fundamentalmente el planteamiento elaborado por Held (1991) y Rodrik (1997), quienes argumentan que el incremento de la vinculación internacional de la sociedad y el Estado implica, entre otros aspectos, una transformación de la soberanía y pérdida de capacidades del Estado. Hay que decir que no existe acuerdo académico acerca de cómo definir ni cómo abordar el tema. La definición que aquí he asumido se centra no en las implicaciones ni en las causas del fenómeno, sino en sus rasgos esenciales: la vinculación de la sociedad y el Estado con otras sociedades del resto del mundo. Creo, además, que esta definición permite construir variables e indicadores: vinculación por el comercio, por la tecnología, por los contactos individuales, etc. En mi consideración, una definición debe incluir los elementos esenciales del fenómeno que nombra y a su vez abrir la posibilidad de construir indicadores.

El punto de partida es que históricamente ha existido una tensión entre la construcción del Estado-nación y la lucha de las minorías nacionales por su autonomía.⁴ Un conjunto de circunstancias asociadas a la idea del Estado soberano y autocontenido favorecieron la construcción gradual de la centralidad del Estado, al menos desde el siglo xvii y hasta los años ochenta del siglo xx. A partir de entonces, en coincidencia con la desintegración del bloque socialista, el reconocimiento del Estado multinacional comenzó a constituir un eje de los discursos políticos de diversos movimientos que luchan por los derechos de las minorías en Europa, África, Asia y en algunos países de América, particularmente en Canadá y las naciones andinas. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, por sólo citar un caso notable, ya desde la *Declaración Política* de su Congreso de 1993 afirmaba que las nacionalidades y los pueblos indígenas han construido una organización nacional política y sólidamente estructurada y que “nuestro propósito es la construcción de una nueva nación multinacional”. Declaraba, además, que sólo el reconocimiento de un Estado multinacional podría garantizar la democracia, la igualdad, la paz social y la fraternidad.

El problema es explicar cómo se detuvo este proceso de unificación alrededor del Estado nación y, en cambio, resurgieron las minorías nacionales y el reclamo de sus derechos, así como el reconocimiento de los mismos. Mi argumento central, que intento ilustrar con algunos ejemplos y datos principalmente de México, es que la globalización ha favorecido tanto la pérdida de capacidades del Estado como el fortalecimiento de las minorías y, con ello, el reconocimiento del Estado multinacional.

⁴ Si bien el fenómeno es antiguo, el concepto de Estado multinacional es relativamente nuevo. Hasta donde sé, una de las primeras obras académicas donde apareció fue en el estudio de Janowsky (1945), quien lo utilizó como un instrumento de diagnóstico y análisis para entender el nacionalismo de las minorías en Europa central. Se ha utilizado sobre todo recientemente (por ejemplo, en Gagnon, 2001; Guibernau, 1999; Gellner, 1997; Moddod y Werbner, 1997; Smith, 1995; Caplan y Feffer, 1996; Walzer, 1997; Minahan, 1996; Stavenhagen, 1996; y Kymlicka, 1996) en el contexto de la explosión del multiculturalismo de la última década junto a otros temas y problemas: etnicidad, minorías, nacionalismo, que han resurgido luego de que durante mucho tiempo se consideraron agotados en un mundo donde se expandía la idea, y la realidad, del Estado nación.

DEL ESTADO NACIÓN Y DEL ESTADO MULTINACIONAL

Encontramos, en una rápida observación del mundo, muchas “naciones sin Estado” integradas a un Estado, ya por conquistas, ya por donaciones de territorios entre imperios o por divisiones fronterizas determinadas por terceros países.⁵ En otras palabras, encontramos en todo el mundo Estados multinacionales.

La noción “Estado multinacional” difiere de “Estado nación” en varios sentidos. Primero, por su metodología: distingue entre nación, en sentido sociológico, y Estado; considera que el Estado tipo no es el que coincide con una nación sino el que envuelve a más de una; observa el mundo y las regiones siguiendo las fronteras culturales tanto, o más, que las geográficas que dividen a los países.

Segundo, hay una diferencia de contenido y diagnóstico: el paradigma del Estado multinacional no niega la existencia de los Estados, pero fundamentalmente observa las culturas, es decir, las naciones, lo cual es más complejo y revela problemas que aparentemente no existen desde el punto de vista del Estado nación. A la pregunta sobre cuántos Estados existen en el mundo hay una respuesta relativamente fácil: 185, según el reconocimiento de la ONU. En cambio, es casi imposible enumerar las culturas o las minorías nacionales de todo el globo. Ello depende de una concepción sociológica o antropológica de nación y, muchas veces, de un arreglo político o jurídico al interior de cada Estado y en el orden mundial. ¿Es Hawai una nación como los son Quebec, Kosovo o Palestina?, ¿si a los inuit se les ha reconocido el territorio autónomo de Nunavut, con una jurisdicción especial en la federación canadiense, tienen el mismo derecho los mayas en México, Guatemala y Belice?

De todo lo anterior se desprende una tercera diferencia. Si hay una metodología y unos problemas distintos también existen arreglos, políticas públicas y una agenda internacional distinta frente a los problemas sociales y políticos. Bajo el paradigma multinacional, las políticas del gobierno central se realizan no para las provincias o departamentos, sino en consideración de los pueblos o naciones. Lo mismo ocurre mundialmente; Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales o instituciones como el Banco Mundial o la Unión

⁵ La obra de Minaham (1996) es un interesante mapa contemporáneo de las naciones sin Estado. La reflexión de Kymlicka (1995: 10-73) me ha sido especialmente ilustrativa.

Europea pueden llevar a cabo programas de desarrollo que financien a los Estados que reconozcan y otorguen derechos a las minorías, o bien directamente a éstas y sin la mediación de los gobiernos centrales. Recordemos, por ejemplo, el *Informe de la Comisión Mundial para la Cultura y el Desarrollo* (Unesco, 1997: 21-77), que sugiere con un vigoroso consenso modificar las políticas de la agenda internacional y emprender programas y acciones directamente con las culturas, aun si para ello es necesario poner en duda el concepto de la soberanía del Estado. Sin embargo, el esquema multinacional sirve no sólo para la paz y el desarrollo. También para la guerra. Samuel Huntington (1996), quien supone una nueva organización mundial cuyo sillar son las culturas, no los Estados, propone una alianza de Estados Unidos y Europa para defender a Occidente de las otras civilizaciones.

EL PROBLEMA DE LA SOBERANÍA

En la distinción entre el Estado nación y el Estado multinacional el asunto de la soberanía es esencial. El tema atañe a dos aspectos fundamentales de la vida del Estado. Primero, a su exclusividad como gobierno central –independientemente del origen de sus miembros y los medios por los que llegaron al poder– para dictar leyes generales dentro de la comunidad política, ejercer sanciones, conducir las relaciones con el exterior y establecer tratados internacionales. Segundo, a su capacidad, dentro de un sistema jurídico y un territorio delimitado, para satisfacer las necesidades fundamentales de la población, controlar la vida de las instituciones públicas –especialmente la policía, el ejército y el banco central– y regular la interacción política y los conflictos sociales.

Sobra decir que la bibliografía sobre el tema y el tema mismo es enorme y están fuera de los objetivos de este estudio. Empero, cabe reconstruir algunos aspectos a fin de entender las diferencias entre el Estado nación y el multinacional desde las perspectivas de la soberanía.

La soberanía, entendida como capacidades y monopolio del gobierno central, ha sido un proceso de construcción gradual desde el siglo xvi. Fue entonces que Jean Bodin sostuvo en sus *Six Livres de la République* que la “soberanía es el poder absoluto y perpetuo constituido en una república” y estableció como su principal atributo “crear la ley obligatoria en todos los temas en general y en cada caso en par-

ticular”.⁶ Bodin escribió, frente a la ausencia de soberanía general, para centralizar el poder y el derecho, y frente a la guerra religiosa que assolaba Francia, para construir la paz y formas de gobierno estables. Desde entonces el ideal de las monarquías, particularmente durante el absolutismo del siglo XVIII, fue hacer imperar una sola legalidad y, a su vez, reducir la autonomía de los principados y casas reales. La existencia de dos o más soberanías, muchas de ellas traslapadas al interior de cada Estado, o incluso allende sus fronteras, hacía extremadamente compleja la vida social y política. Con el tiempo se buscó uniformar la legalidad y homogeneizar la cultura y se creó el ideal del Estado nación. Ello gracias a un proceso paulatino y gradual que alternó con diversas guerras revolucionarias. No obstante, la unificación o formación del Estado nación no eliminó por completo aquella condición del Estado: la diversidad de culturas, la realidad multinacional.

La soberanía es en el fondo la disputa esencial entre uno y otro modelo de Estado. En el Estado nación la soberanía radica en el gobierno central y acaso en las provincias, según un principio de descentralización de las obligaciones y derechos administrativos y políticos. En cambio, en el Estado multinacional la distribución de competencias implica, sobre todo, otorgar derechos especiales y diferenciados a las culturas que forman parte del mismo. Lo más importante es que el control de la sociedad no se distribuye conforme a un principio de descentralización según los territorios del Estado sino siguiendo las fronteras culturales.

Si en el Estado nación la soberanía es un complejo sistema de competencias entre el gobierno central y el local, en el multinacional la complejidad es aún mayor. Las identidades culturales no sólo amenazan el monopolio del poder sino que se constituyen fundamentalmente de manera cultural; demandan otros derechos, incluso la independencia, y no sólo la participación en un esquema descentralizado de gobierno.

En el Estado nación el municipio es la célula, la base, de un amplio sistema administrativo, jurídico y político; la base de una pirámide en cuya parte más alta se halla el gobierno central o federal. En el Estado multinacional un poblado con una identidad propia no es la base de la pirámide de la mayoría social; simplemente no es parte de esa mayoría social. Constituye una sociedad con un derecho par-

⁶ La obra se publicó en francés en 1576 y en inglés en 1606. Cito la edición de 1964, pp. 25 y 43.

ficular y demanda un trato especial y, a su vez, de igualdad con las otras naciones en las instancias de debate y decisión central. No adapta sus leyes a las federales sino que posee las propias.

En el esquema multinacional el objetivo de que las decisiones de las autoridades federales se realicen en el ámbito local es no sólo poco probable sino en cierta forma ilógico. Los poblados reconocidos como una nacionalidad distinta aspiran a construir su propia soberanía. Constituyen una pirámide aparte cuyo tamaño y peso no están en función del número de sus miembros (puesto que son una minoría) sino de su derecho a constituir una nación, acaso integrada a un Estado más amplio y, por tanto, a compartir el poder con las otras nacionalidades, que siendo mayoría casi siempre controlan el gobierno central. El peso de la minoría en el orden federal no está determinado –al menos formalmente– en función de su tamaño sino de su existencia como nación.

El Estado multinacional no es sino el triunfo de las minorías; el reconocimiento de su derecho colectivo en un Estado que antes no reconocía sino los derechos individuales y cuyo proyecto histórico de siglos fue la unificación legal, política y cultural.⁷

Si la soberanía es un concepto de un proceso gradual que va del gobierno central que demanda todo el poder hasta el gobierno que lo comparte, el Estado multinacional es el extremo de la distribución de ese poder. En el Estado multinacional el gobierno ha perdido gran parte de su autoridad y, en cambio, han ganado libertad no tanto los ciudadanos sino las minorías culturales. Con ello quiero señalar que uno es el principio: compartir el poder en función de las identidades, y otro el grado. Ahora bien, la separación entre el gobierno central y las minorías tiene un límite. Rebasado éste la consecuencia

⁷ Aunque en los últimos años se ha dado una explosión de estudios sobre las minorías nacionales, no cabe duda que el tema comenzó a abordarse para explicar los movimientos nacionalistas de las minorías aplastadas durante la Segunda Guerra Mundial, principalmente en el este y centro de Europa. De esa época data la obra pionera de Janowsky, *Nationalities and National Minorities* (1945). Una obra fundamental para explicar el desarrollo desde 1945 de los derechos de las minorías y grupos nacionales es la de Natán Lerner (1991). Sobre estos derechos ha sido fundamental en la historia reciente y en la teoría el principio de Charles Taylor (1991): el Estado y las instituciones públicas deben tratar a los individuos de acuerdo con su especificidad cultural, es decir, de acuerdo con la cultura (o nación) a la que pertenecen, como un acto de justicia y de reconocimiento de su dignidad. La política del reconocimiento implica, por tanto, la defensa y fomento de los grupos y culturas minoritarias. Kymlicka (1995, 1996, 1998) ha logrado sistematizar la política del reconocimiento en las sociedades democráticas.

lógica es o bien la secesión o bien la desintegración del Estado. En el espacio que va quedando entre la soberanía que detenta el gobierno central y el que reclaman las minorías subsiste el mayor riesgo para la integridad de los Estados contemporáneos. Cuanto más crezca ese espacio más crece la posibilidad de la desintegración. Así, el Estado multinacional se nos presenta como una posibilidad de ordenar la diversidad, pero también como el riesgo de destruir el Estado.

Hasta hace poco imaginamos enterrada bajo la modernidad del Estado la idea de que la soberanía, necesariamente asociada a un territorio, corresponde a los habitantes originarios que constituyen una cultura. No obstante, este principio ha encontrado en los movimientos políticos, y de algún modo en el desarrollo de la investigación antropológica, los suficientes argumentos como para recuperar un cierto consentimiento. Se sigue muchas veces este argumento: en el pasado la soberanía se entregó al gobierno de otra nacionalidad en consideración de ciertas circunstancias, pero dadas las nuevas condiciones la soberanía o algún tipo de autonomía al menos debe regresar al pueblo que otrora la cedió como resultado de una imposición o en aras de un pacto que ya no es necesario sostener.⁸ Esta idea ha venido a debilitar a los gobiernos centrales, fortalecer a las minorías y contribuir al Estado multinacional.

Las relaciones de parentesco constituyeron durante mucho tiempo bases sólidas de la asociación política. Sin duda el desarrollo del proyecto del Estado nación fue modificando esas relaciones. Su maduración implicó el paulatino decrecimiento de la asociación basada en el parentesco. Sin embargo, no desapareció del todo y en los últimos años han ganado consenso las opiniones a favor de preservarla e incluso otorgarle reconocimiento jurídico y político. Así, las sociedades de parentesco constituyen uno de los elementos que se contraponen a la idea del Estado nación y, a su vez, contribuyen al fortalecimiento del Estado multinacional. Las ligas genéticas pesan

⁸ Esta es la tesis de, entre otros, Luis Villoro. Tuve la oportunidad de escucharla de su propia voz en una reunión académica en Tepoztlán en julio de 1998 en la que estuvieron, entre otros, Andrés Lira, Guillermo de la Peña, Magdalena Gómez, Jan de Vos, Rodolfo Stavenhagen y Héctor Díaz Polanco. Una transcripción de las discusiones quedó inédita, quizás a causa de que, como decía Magda, muchas de las cosas que ahí se dijeron no eran políticamente convenientes para el zapatismo. El único resultado público fue un manifiesto para seguir discutiendo el tema de los derechos indígenas aparecido en octubre de 1999 en la revista *Memoria*. Véase Luis Villoro (1998) para una versión amplia de la posición del autor sobre el tránsito del Estado autoritario al Estado plural.

tanto como las políticas, no obstante la gran ola democrática de los últimos 25 años. Mientras que el Estado nación se constituye y legitima sin considerar los vínculos de la sangre ni la condición originaria de los naturales de un territorio, sino las obligaciones y derechos de las personas por igual, el Estado multinacional sí reconoce estos elementos. Son incluso la base de la distribución de las obligaciones y los derechos de las culturas que cohabitan dentro del sistema jurídico federal.⁹

En pocas palabras, el concepto de soberanía, entendido como normatividad y control de un gobierno central o federal, ha perdido mucho de su sentido en el ámbito del Estado multinacional. En cambio, los valores asociados al parentesco y la originalidad de los habitantes están ganando peso y espacios. Y continuarán en ascenso. Para los pueblos que se miran a sí mismos como dependientes la conquista de un Estado independiente seguirá siendo objeto de sus aspiraciones. Difícilmente se renuncia al valor simbólico de ocupar un lugar en la asamblea de naciones.

NACIÓN Y TIPOS DE ESTADO MULTINACIONAL

La noción de Estado multinacional requiere, entonces, pensar a la nación en su sentido sociológico y cultural, antes que estatal. Así, la nación es una parte de la humanidad con un conjunto de imágenes y símbolos compartidos. Nos refiere a una comunidad histórica, organizada, asentada en un territorio y cuyos miembros comparten costumbres y poseen sentimientos de pertenencia sustentados en uno o varios de los siguientes elementos: una lengua y un pasado común, una raza, una geografía o una religión.¹⁰

Esta concepción se asemeja a la de cultura o pueblo, en la cual el sustento y la identidad colectiva aparecen como necesidades primordiales del individuo. Coincide con la del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989), que en los últimos años ha adquirido un lugar esencial en la legislación internacional de protección de las mino-

⁹ La ciudadanía y los derechos diferenciados han sido tratados, entre otros, por Kymlicka (1995: 107-129) y Tierney (2000).

¹⁰ Una reflexión reciente y amplia sobre la redefinición del concepto de nación puede verse en Seymour (2000), Guibernau (1999, 2000), Seton (1999) y Ommen (1997).

rías. El Convenio se refiere a los pueblos indígenas como a aquellos “que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial” y, además, “descienden de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica perteneciente al país, antes de la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. El Convenio no utiliza el concepto de pueblo como sinónimo de nación, puesto que este término corresponde en el derecho internacional al de Estado. Queda claro, sin embargo, que “pueblo” coincide con el sentido sociológico de nación aquí asumido. El Estado multinacional, entonces, es el que envuelve o integra a dos o más naciones o pueblos.

Si es necesario diferenciar entre Estado nación y Estado multinacional también hay que distinguir entre éste y la noción de Estado multiétnico o multicultural. Will Kymlicka, uno de los autores que más se han ocupado del tema, establece una definición para minorías nacionales y grupos étnicos y explica que a un Estado multinacional corresponde el derecho, reconocido o no, de las minorías nacionales, y a uno multiétnico el de los grupos étnicos. Por minoría nacional entiende una sociedad distinta y potencialmente autogobernada, pero incorporada a un Estado por sucesos históricos como conquistas o por acuerdos entre potencias. En cambio, lo que explica la existencia de los grupos étnicos es el proceso de inmigración de quienes dejaron su nacionalidad para incorporarse a otra sociedad. En esta definición el factor clave es el territorio: las minorías nacionales ocupan territorios, no así los inmigrantes (Kymlicka, 1995: 12-19). Hay que agregar que las minorías nacionales casi siempre se constituyen de elementos étnicos (raza, lengua, religión y, en general, características culturales específicas). Es decir, también son grupos étnicos, aunque en la clasificación de Kymlicka tienen la calidad de naciones en tanto ocupan un territorio. Así, las minorías nacionales poseen derechos superiores a los de las minorías de inmigrantes; derechos incluso diferentes a los de la mayoría social y reconocidos constitucionalmente.

Algunos países son Estados multinacionales y a su vez multiétnicos dado que además de las minorías nacionales que los integran han recibido un enorme número de grupos de inmigrantes. Estados

Unidos y Canadá son buenos ejemplos. En estos casos se usa el concepto de multiculturalismo o Estado multicultural debido a que engloba tanto a las minorías nacionales como a los inmigrantes. Sin embargo, las circunstancias jurídicas o políticas de cada país influyen en el uso corriente de estos términos incluso en el ámbito académico. En Canadá es frecuente el término Estado multinacional, en correspondencia a la importancia con la que se ha reconocido a la cultura francesa de Quebec y a los indios de todo el territorio. En Estados Unidos el de Estado multicultural o simplemente Estado nación. En México se utiliza sobre todo el de Estado nación y muy rara vez el de Estado multicultural, aunque la reforma de 1991 al artículo 4° de la Constitución reconoció el carácter pluriétnico del país, y la del 2001 al artículo 2° avanzó aún más en la definición del reconocimiento y los derechos de los “pueblos” indios.

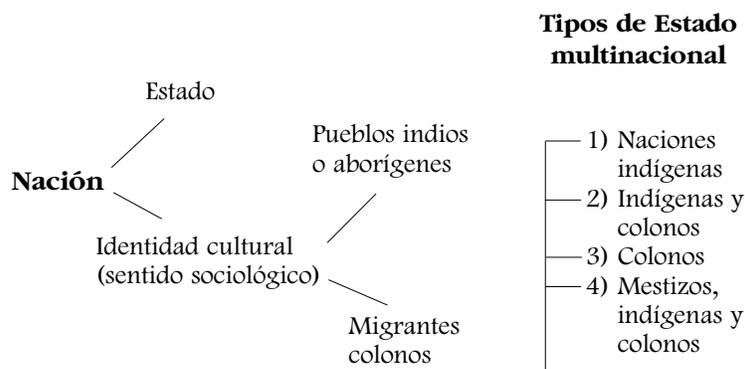
En el estudio que el lector tiene en sus manos me he referido al Estado multinacional para acentuar que son las naciones, ya sean minorías o mayorías, el objeto de mi interés en tanto condición fundamental del nacionalismo. Entiendo, sin embargo, que la noción de multiculturalismo refleja temas relacionados con los inmigrantes y aun muchos otros como el feminismo, los estudios de género, el cambio de la moral sexual, la apertura en la educación y la política y el impacto de las nuevas migraciones.

“Todos somos multiculturalistas ahora”, ha escrito en Estados Unidos Nathan Glazer (1997). La expresión resume muy bien la explosión en el reconocimiento de la multiculturalidad. Sin embargo, precisamente porque incluye todo y a todos puede volverse confusa. De ahí la necesidad de delimitar las fronteras, o acaso los traslapes, entre multiculturalismo, multiétnicidad y Estado multinacional. Todos somos multiculturalistas, es cierto, pero no todos lo somos en el mismo sentido.

La coexistencia de más de una nación, entendida como cultura, es decir, como un pueblo o grupo humano que ocupa un territorio y comparte símbolos y reglas o instituciones, es el componente fundamental del Estado multinacional. Canadá es uno de los ejemplos más destacados de Estado multinacional. Engloba además de las culturas inglesa y francesa varios pueblos originarios: los inuit, métis e indios, entre los cuales a su vez hay varias categorías. Si bien se trata de un Estado unitario para los asuntos más esenciales de moneda, ejército y política exterior, posee un complejo sistema jurídi-

co y federado con el que se ha buscado organizar la diversidad. La cultura mayoritaria, de aproximadamente 45%, es la anglófona, y las minoritarias la francófona (25%) y las indígenas. Esta diversidad ha obligado a un complicado sistema para asumir el reconocimiento y el derecho de los grupos minoritarios. Uno encuentra, por ejemplo, que el sistema legal está basado en la *English Common Law*, excepto en Quebec, donde rigen los preceptos de la ley francesa. Es cierto que los pueblos indígenas, minoritarios con respecto a los ingleses y franceses, no han tenido las mismas prerrogativas. Empero, en los últimos años cada vez se reconocen más sus derechos. Existen reservaciones con una cierta autonomía y a partir de abril de 1999 la región de los Territorios del Noroeste se dividió para crear Nunavut. El Parlamento, a su vez, posee sistemas de representación especial en correspondencia con el Estado multinacional. Al final de este complicado esfuerzo por acomodar las nacionalidades deviene una “ciudadanía diferenciada” que, según Kymlicka (1996), posee tres derechos básicos: autogobierno, multiétnicidad y representación especial.¹¹

El ejemplo de Canadá permite advertir dos clases de naciones: las indígenas u “originarias” y las de inmigrantes colonos. Una tercera resultaría de la mezcla de ambas: pueblos mestizos. La coexistencia de estos diversos tipos de naciones (entendidas no como Estado, sino como cultura) da origen, a su vez, a diversos tipos de Estado multinacional, como se muestra en el siguiente esquema.



¹¹ Esta distinción en los derechos resulta, y a la vez es causa, del precepto de que la igualdad se sustenta en reconocer y ubicar la diferencia.

El primer tipo de Estado multinacional es el que envuelve a dos o más naciones indígenas o aborígenes y en donde la población de inmigrantes europeos colonos no existe o es casi nula. Ejemplos de este tipo son algunos de los Estados de África Central: Burundi y Ruanda, República Democrática del Congo, Tanzania. Muchos de estos Estados integran grupos étnicos que poseyeron una cierta organización y delimitación de territorios naturales hasta que, a causa de las necesidades de administraciones colonialistas, Occidente los envolvió en fronteras. En consecuencia, comunidades diversas quedaron o bien divididas por las fronteras creadas, o bien obligadas a convivir unas con otras dentro de la soberanía del nuevo Estado. Las tensiones de esa convivencia forzada se contuvieron mientras existió el dominio de las potencias extranjeras, pero con el fin de la colonia se han desatado diversas guerras entre los grupos étnicos. Dos de los más graves y conocidos de los años noventa son los casos de los pueblos Hutu y Tutsi, dominados por Bélgica hasta 1962, obligados a una difícil convivencia tanto en Burundi como en Ruanda. El segundo tipo de Estado multinacional es el que engloba naciones indígenas y a otra u otras de colonos, casi siempre migrantes europeos. Se ha citado el caso de Canadá, pero muchos otros, especialmente donde hubo migraciones anglosajonas, son ejemplos interesantes: Australia, Sudáfrica, etcétera. El tercero es el que integra a dos o más pueblos de colonos. Canadá, por ejemplo, hasta hace unos años se consideró como binacional, pues política y jurídicamente sólo contaban las comunidades francesa e inglesa. El cuarto tipo es el de las culturas que resultan de la mezcla de razas de colonos de origen europeo e indígenas, de donde resulta una sociedad mestiza que junto a otros pueblos (indígenas y colonos) conforman un Estado multinacional. Ejemplos de este cuarto tipo lo son prácticamente todos los países de la colonia española y portuguesa: Filipinas y la mayoría en América Latina.

La tipología referida deriva de abstraer y combinar dos elementos básicos: indígenas y colonos europeos, y sirve para una apreciación general y una primera clasificación. Sin embargo, los Estados multinacionales son tan complejos que constituyen un fenómeno cuya cabal comprensión debería considerar muchos otros elementos: raza, lengua y religión, conquistas y cesión de territorios de un imperio a otro, sistemas de gobierno, tolerancia, ciudadanía, derechos humanos, etcétera.

Cabe preguntarnos sobre los riesgos que implica el reconocimiento de más de una cultura o nación al interior del Estado. Es decir, ¿cuáles son las implicaciones de la coexistencia de dos o más ordenamientos jurídicos para el estado de derecho, para la integridad del Estado o para las garantías individuales? No es mi propósito aquí desarrollar el tema, pero cabe al menos plantear algunos problemas. El primero ha sido ampliamente discutido en derredor de la tensión entre el liberalismo individualista y el liberalismo comunitario y ha puesto en el centro del debate estas dos cuestiones: ¿cuáles son los límites de la tolerancia del derecho comunitario y de sus costumbres?, y ¿cómo hacer compatible la autonomía ética individual con el bien común y la reproducción de la comunidad, si suponemos que la comunidad constituye un bien público esencial para la dignidad y la justicia?¹² Si el primer problema atañe a los derechos individuales y su tensión con la comunidad, el segundo se refiere a la relación entre la comunidad o nación con las otras naciones y el Estado. La pregunta que aquí debemos planteamos atañe a los límites de la autonomía de las minorías culturales. ¿Cuál es el grado de autonomía de las minorías nacionales que una sociedad puede tolerar, en el entendido de que mientras mayor es la autonomía más aumenta la tensión entre las minorías con el Estado de derecho y el gobierno central? La pregunta es fundamental porque ninguna mayoría social ni Estado alguno renuncian a la integridad del derecho y a la integridad del Estado mismo. Finalmente, ¿cuál es el límite de las relaciones de la comunidad internacional con las minorías nacionales? La pregunta es relevante por dos motivos: primero porque esas relaciones frecuentemente se llevan a cabo sin la mediación del Estado, lo cual implica socavar sus capacidades soberanas; segundo, porque esa relación fortalece las capacidades de autonomía de las minorías nacionales y, por tanto, acentúa el problema anterior, es decir, acelera las tensiones entre las minorías nacionales y el gobierno central.

No hay soluciones fáciles a tales cuestiones, que se agravan aún más cuando incorporamos otras variables como la migración y las sociedades transfronterizas. Aun así, es útil plantear tales problemas al menos para advertir los riesgos del Estado multinacional.

¹² La obra de Rodolfo Vazquez (2001) ofrece una discusión amplia de este debate, particularmente véase el tercer capítulo sobre derechos de las minorías y tolerancia.

EL ESTADO Y LAS RELACIONES POLÍTICAS GLOBALES

Siendo el de la multinacionalidad un problema al interior del Estado se halla, a su vez, estructuralmente vinculado con los procesos políticos de la sociedad internacional. La multinacionalidad no es ajena a la globalidad; por el contrario, su expresión, su resurgimiento tras siglos de quedar sepultada bajo el ideal del Estado nación se debe, en cierta forma, a que las interconexiones globales penetraron los Estados, debilitaron los gobiernos centrales y permitieron que las minorías se vincularan por su cuenta con el mundo. Berking (2003) incluso sugiere que la etnicidad y la globalización son dos partes del mismo proceso.

México es sin duda un buen ejemplo para ilustrar el proceso de globalización y sus relaciones con la multinacionalidad y el nacionalismo. En este país, como en casi todos los del mundo, el juicio y la observación internacional de los asuntos domésticos habían sido rechazados históricamente por el gobierno, los intelectuales y muchos grupos de la izquierda bajo el argumento de la defensa de la soberanía. Todavía cuando el Partido Acción Nacional, por citar un ejemplo hoy casi olvidado, solicitó la intervención de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en 1986 por el asunto del fraude electoral en Chihuahua, fue juzgado como antipatriota, extranjerizante, etc.¹³ Por ello no se aceptó sino hasta principios de los noventa la observación internacional en los procesos electorales.¹⁴

¹³ Entre los meses de agosto y diciembre de 1986 se suscitó un amplio debate cuando Acción Nacional acudió a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos para denunciar lo que consideraron un fraude en las elecciones de ese año en el estado de Chihuahua. Ese caso, que hoy —cuando los actores domésticos acuden recurrentemente a la sociedad internacional y viceversa— nos parece de poca importancia, puede seguirse en los diarios de la época: “Condena unánime al PAN por recurrir a la OEA”, *La Jornada*, 28 de septiembre de 1986; “Critican al PAN por recurrir al exterior”, *El Norte*, 28 de septiembre de 1986; “No es ajena a México la CIDH: González Schmal”, *El Universal*, 2 de octubre de 1986; “La OEA ya pidió a México documentación electoral”, *La Jornada*, 1º de octubre de 1986.

¹⁴ El estudio de Pozas (1997) sobre la aprobación de la observación electoral como un proceso institucionalizado con el apoyo de la sociedad internacional nos hace pensar que la observación iniciada en los años noventa, junto con otros factores como la “ciudadanización” del Instituto Federal Electoral o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, equivalen en política a lo que a la economía el Tratado de Libre Comercio y a los derechos de los indios el Convenio 169: un proceso de vinculación de lo doméstico con las redes globales que expresa la intensificación de la apertura mexicana, la disminución del control del gobierno central y el incremento de las capacidades de la sociedad para vincularse con el mundo.

No obstante, si la observación y opinión internacional en asuntos políticos era inadmisibles, lo cierto es que el país comenzó a moderar sus criterios de soberanía en materia económica y comercial. Ese año de 1986, tras una larga negativa a la apertura de los mercados México bajó sus aranceles e ingresó al Acuerdo General de Aranceles y Comercio. Eran los tiempos del comienzo del proceso de integración internacional acelerado (como se muestra en el anexo “Tratados firmados por México”).

De esa nueva tendencia, que sin duda iba a cambiar la idea de soberanía al finalizar el siglo, dos acuerdos internacionales fueron significativos. En el ámbito económico el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que abrió las puertas a México de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y favoreció la canalización de recursos del Fondo Monetario Internacional y del gobierno de los Estados Unidos para enfrentar la crisis de 1995. Antes del TLCAN, y tanto o más importante para las interconexiones políticas globales, se firmó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indios y Tribales, aprobado en Ginebra y ratificado por el Senado mexicano en 1991. El propósito central del Convenio es el reconocimiento “de las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico, y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”. Un propósito que poco después, a finales de 1991 y en los primeros días de 1992, iba a favorecer en el Congreso de la Unión la aprobación de una iniciativa del Ejecutivo para adicionar al artículo cuarto de la Constitución un primer párrafo en los siguientes términos:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos en que establezca la ley.¹⁵

¹⁵ El artículo cuarto volvió a cambiar en 2001 y pasó la esencia del párrafo citado al artículo segundo, en el marco del reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y sus derechos.

Este cambio poseía importancia política e histórica. Reconocía en la Constitución la composición multinacional de la sociedad mexicana y daba inicio en la vida política doméstica a una fase de discusión sobre la diversidad cultural y étnica en las instancias nacionales de debate y decisión.¹⁶ Esa discusión se intensificó con el auge de las demandas a favor de los pueblos indios de los años noventa, con las celebraciones de los 500 años de la Conquista en 1992, el alzamiento zapatista de 1994 y los Acuerdos de San Andrés aprobados en febrero de 1996 como resultado de las negociaciones entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que se tenía pensado presentar ante el Congreso en el 2000 como “Ley Cocopa”, la cual iba a dar origen a un conjunto de reformas de carácter constitucional, centradas en el artículo segundo y aprobadas en el 2001, para reconocer a las comunidades y pueblos indios y sus derechos, incluidos los de autodeterminación para explotar sus recursos naturales y regular su vida social y política de acuerdo con sus normas y tradiciones, amén del derecho de recibir recursos de la federación para recrear su identidad particular. El reconocimiento de las comunidades y pueblos indios quedó limitado a no violar sus derechos humanos y a respetar la propia Constitución, pero se puede decir —a pesar de la insatisfacción del movimiento zapatista— que el gobierno aceptó la autonomía de los pueblos indígenas de acuerdo con los principios del Convenio 169. Estos arreglos jurídicos, y muchos otros de carácter institucional y de políticas públicas que aquí no podríamos enumerar, pueden entenderse como un compromiso o una consecuencia en parte derivada de la vinculación de la sociedad mexicana con la comunidad internacional.¹⁷

¹⁶ El análisis de la exposición de motivos del proyecto de decreto referente al artículo cuarto de la Constitución y el debate que suscitó nos revelaría mucho más sobre las diferentes concepciones políticas sobre la diversidad cultural y étnica en México y, sobre todo, que tales concepciones están vinculadas a los principios del Convenio 169 y a la ola mundial a favor de los derechos indígenas, a la cual México no ha quedado ajeno. La iniciativa fue presentada en la Cámara de Diputados el 24 de junio de 1991. Se aprobó con 272 votos, de un total de 324, de los partidos de la Revolución Democrática, Popular Socialista, del Trabajo y del Revolucionario Institucional. Acción Nacional se abstuvo, luego de considerar que la reforma “se sustenta en un criterio de diferenciación étnica inaceptable”, *Diario de debates de la H. Cámara de Diputados*, 21 de junio de 1991.

¹⁷ En un ensayo yo había escrito: “La autonomía y los derechos de los indígenas, independientemente de sus alcances, tanto como de una conquista interna serán el resultado de una presión externa” (Vizcaíno, 1998). En este sentido, resultan esclarecedoras las siguientes ideas de Charles Taylor (1996a: 19): “El espacio público internacional constituye un campo de fuerza en el que las identidades de las naciones a menudo deben luchar para mantenerse.

El traslape del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Convenio 169 revela que el “lanzamiento” a la mundialización implicaba no sólo la integración económica sino, igualmente, las interconexiones de la política doméstica con la global. Quizá la prueba más evidente de ello sea el tratado de libre comercio entre México y Europa. Cuando comenzaron las negociaciones, en noviembre de 1997, uno de los problemas que el gobierno de Zedillo debió enfrentar, amén de los estrictamente arancelarios, fue la cláusula democrática o cláusula de los derechos humanos que el Parlamento Europeo incorporó al Acuerdo. Por primera vez la negociación comercial no podía ser sólo económica: la cooperación económica suponía la cooperación política. De ahí su nombre: Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea. ¿Qué significaba? En pocas palabras, que la vida política doméstica mexicana iba a tener en Europa un aliado y, a un tiempo, un observador y un interlocutor legítimo para asuntos de la democracia, el respeto de los derechos humanos y la políticas públicas sobre educación, migración, desarrollo y atención a la pobreza. La exigencia de Europa ponía en vilo la idea de soberanía, que como he referido arriba supone un monopolio de la capacidad del Estado de decidir sobre el destino del país. Las exigencias de Europa, incontenibles en México por mucho que causaran extrañeza o inseguridades a los criterios de soberanía asumidos, y la relación de un buen número de movimientos sociales mexicanos con gobiernos y organizaciones europeas, iban a acabar de sepultar “la condena unánime” contra quienes se atrevieran a recurrir a las instancias internacionales para resolver los asuntos “nacionales”.

El Acuerdo de Asociación Económica considera la adhesión de las partes a los principios democráticos y a los que rigen los derechos humanos fundamentales, así como a los principios del Estado de derecho y del buen gobierno. El artículo primero asienta: “El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las

Hasta quienes pretenden abstraerse de él se ven concernidos, como se aprecia en la reacción de tantos gobiernos autoritarios frente a los juicios de Amnistía Internacional. [...] El espacio público internacional y las políticas de la identidad que vehicula llegan a todos los rincones del mundo”.

partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo”; y el 39 se refiere a los objetivos de la cooperación sobre derechos humanos y democracia: el desarrollo de la sociedad civil por medio de programas de enseñanza, formación y sensibilización de la opinión pública; el fortalecimiento de las instituciones y del Estado de derecho; y la promoción de los derechos humanos y de los valores democráticos.¹⁸

Estas disposiciones constituyen la “cláusula democrática”, resultado de larguísimas disquisiciones de parlamentarios europeos que para favorecer la libertad económica exigían a México el empleo de la democracia y los derechos humanos. La “Recomendación Lage”, un documento de la Comisión de Relaciones Económicas Exteriores del Parlamento Europeo redactado por la eurodiputada Miranda de Lage para justificar la aprobación del Acuerdo,¹⁹ así como las opiniones, también favorables, de otras dos comisiones (de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa, y de Desarrollo y Cooperación) y los debates en el Parlamento dan cuenta de los juicios en Europa sobre la democracia y los derechos humanos en México.²⁰ Se discutía allá la vida doméstica de México. Un hecho, por cierto, mucho más significativo que la certificación que Estados Unidos expidió, hasta el 2000, cada año a México por su colaboración en el combate a las drogas y que siempre se ha concebido como una violación de la soberanía de este país.

La “Recomendación Lage” era un análisis de las relaciones económicas recientes entre Europa y México y una explicación de los intereses de una y otra parte por restablecer el equilibrio perdido

¹⁸ El Acuerdo para la Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, junto con la “Decisión del Consejo Conjunto” de dicho Acuerdo y la “Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea” se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2000, de donde recojo los párrafos que aquí cito.

¹⁹ La “Recomendación sobre la propuesta de decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo de Colaboración Económica, Coordinación Política y Cooperación Comercial entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra” tenía como propósito recomendar la aprobación del Acuerdo. De este documento, como de los discursos parlamentarios en Europa, cito la versión que ofrece la página electrónica del diario de debates del Parlamento Europeo: www.europarl.eu.int

²⁰ Mientras en Europa las discusiones sobre el Acuerdo se realizaron en debates públicos parlamentarios y duraron poco más de cuatro años, en México se restringieron al Ejecutivo federal y a un grupo de empresarios. Se puede decir que en el Senado de la República no se deliberó al respecto y el Acuerdo sólo se hizo público hasta que se dio a conocer en el *Diario Oficial de la Federación*.

tras el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Asimismo, exponía los tres ámbitos del Acuerdo: diálogo político, asociación económica y cooperación política y social. En conclusión, recomendaba la aprobación del Acuerdo como un mecanismo para ampliar el mercado de la Unión Europea. Empero, había que enfrentar, a su vez, el problema de la insuficiencia de la democracia y el respeto a los derechos humanos en México. Para ello, Lage se refería esencialmente a la cláusula democrática. Justificaba el acuerdo subrayando que la mencionada cláusula obligaba a México a respetar los derechos humanos individuales y colectivos y a avanzar en la democracia, lo cual había sido desde el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) una preocupación de los diputados europeos.²¹

Las opiniones de las comisiones de Cooperación y de Relaciones Económicas Exteriores reiteraban su satisfacción por la cláusula democrática y eran explícitas especialmente con el asunto de Chiapas. La última comisión manifestaba, por ejemplo, el deseo de fortalecer el diálogo político bilateral y una agenda que “pueda prestar su concurso a la democratización completa del sistema político mexicano, a la movilización de los medios necesarios para poner fin a la impunidad, a una solución negociada al conflicto en Chiapas y a la búsqueda de soluciones justas a los efectos sociales que han acompañado a la apertura económica”. Solicitaba, además, un informe específico

²¹ La exposición de Lage condensaba las diversas opiniones de los comités involucrados y de buena parte de los diputados que participaron en los debates. Lage partía del supuesto de que la conveniencia del Acuerdo no sólo respondía al significativo desarrollo y modernización de México, sino también “a la necesidad imperiosa de que la determinación aplicada en materia económica fuese de la mano de una voluntad firme de promover un equilibrio social más justo y un sistema político auténticamente democrático, pluralista y respetuoso de los derechos humanos”. Para sustentar esta idea, recordaba que el Parlamento Europeo, en un informe de 1995, había subrayado que “la entrada en vigor el 1° de enero de 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) coincidió simbólicamente con la rebelión de las comunidades indígenas de Chiapas, recordando al mundo que el reconocimiento internacional de México como una pujante economía emergente no puede disociarse de la marginación y de la injusticia social en la que viven extensos sectores de la población que padecen las consecuencias de estructuras de poder económico y de reparto de la tierra periclitadas y profundamente injustas”.

De aquí la ponente pasaba a argumentar que el Acuerdo es mucho más amplio que la exclusiva motivación comercial del TLC entre Canadá, Estados Unidos y México, puesto que incluye la cláusula democrática y de los derechos humanos y una cláusula adicional o “de cumplimiento de obligaciones” (artículo 58) que permite señalar, sancionar o hasta suspender la vigencia del Acuerdo por incumplimiento de estas obligaciones. Lage completaba su exposición con esta frase: “El incumplimiento de los elementos esenciales del Acuerdo contemplados en el artículo 1 se considera caso de urgencia especial y se somete a un mecanismo específico de intervención”.

dedicado a la evolución y seguimiento de la situación relativa a los derechos humanos y que de todo ello se reportara cumplida y extensamente al Parlamento Europeo, el cual en todo caso habría de aprobar la situación en México.

Las objeciones sobre los derechos humanos en México, sin embargo, no eran suficiente motivo como para no autorizar el Acuerdo. Tanto las opiniones de las comisiones como la recomendación de Lage se manifestaban favorablemente. La Unión Europea tenía un interés económico que debía ponderarse. Hay que entender, aunque no siempre sea reconocido por los puristas de la moral europea, que las exigencias políticas tenían como límite no destruir la posibilidad de incrementar el comercio con México, especialmente cuando Estados Unidos estaba desplazando muchas de sus posiciones.²² Así, el Comité de Relaciones Exteriores discutió y aceptó la “Recomendación Lage” el 21 de abril de 1999 y el Parlamento Europeo formalizó el acuerdo el 6 de mayo. El proceso de ratificación incluyó a los quince parlamentos de los Estados europeos y al Congreso de México, cuyo gobierno lo publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2000. El Consejo de Ministros de Europa hizo lo propio en septiembre y el Acuerdo entró en vigor el primer día del siguiente mes.

Hay que mencionar que como defensa frente a los juicios en Europa, México expone, en una declaración unilateral incluida en el Acuerdo, los principios constitucionales en los que se fundamenta su política exterior y su soberanía. Aunque no condiciona explícitamente el alcance o la aplicación de la cláusula democrática tal y como lo interpretaba la diputada Lage y el Parlamento Europeo, si recuerda los principios de autodeterminación de los pueblos, no intervención, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales e igualdad jurídica de los Estados. Esta declaración era, precisamente, la prueba de las dudas del gobierno de México acerca de su propia soberanía. Decir que se tiene soberanía es dudar de que realmente se tenga. Es evidenciar su resque-

²² Así lo muestran estas palabras del laborista inglés Arthur Stanley Newens en una sesión del 5 de mayo de 1999 en el Parlamento: “No soy desde luego ningún seguidor de las políticas neoliberales, pero la supresión de las barreras comerciales es una realidad y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América Norte ha aumentado la dependencia mexicana del comercio con Estados Unidos. Así pues, el acuerdo Unión Europea-México es urgente para contribuir a restablecer el equilibrio y para fomentar los vínculos políticos, culturales y económicos entre México y Europa, en beneficio de ambas partes”.

brajamiento. Agréguese que los principios de autodeterminación y no intervención dejaron de ser fundamentales en la política exterior con la llegada de Vicente Fox a la Presidencia, especialmente cuando Jorge Castañeda se ocupó de las relaciones exteriores.

Hay que mencionar también que, aun cuando todavía no estaba firmado el Acuerdo algunos parlamentarios europeos exigieron abiertamente al gobierno de México el cumplimiento de la democracia y el respeto de los derechos humanos. Lo primero implicaba la caída del PRI y lo segundo la aceptación de los Acuerdos de San Andrés.²³

Lo que para el PRI y el gobierno constituía una amenaza para el país dada la vulneración de la soberanía, se convirtió paradójicamente en una ventaja para la campaña de Vicente Fox y coadyuvó a su triunfo en julio del 2000. Por ello, en octubre de 2000, en un viaje por Europa ya como presidente electo agradeció a los parlamentarios europeos su interés por la democracia en México y reconoció que su triunfo se había beneficiado de las exigencias europeas. A su paso por la capital francesa el presidente electo aseveró que el entorno democrático, uno de los elementos de reticencia de los países europeos hasta antes del 2 de julio, ya existía en México y anticipó que iba a ratificar su disposición para lograr el restablecimiento de la paz en Chiapas. Asimismo, reconoció que los nexos de México con Europa abarcaban asuntos de índole política y democrática: “A Europa le interesa ir más allá de los tratados solamente comerciales y el TLC recién suscrito refleja ese espíritu con cláusulas que tienen que ver con lo político”. Sintetizó, entonces, con estas palabras las exigencias de Europa: “Hay una enorme satisfacción por lo que pasó el 2 de julio; recordarán que estaba de alguna manera condicionada la última firma del TLC a los resultados de las

²³ Especialmente el Parlamento italiano condicionó la firma del Acuerdo a los resultados de las elecciones presidenciales del 2000 en México y a la aceptación por parte del gobierno de los Acuerdos de San Andrés. A finales de noviembre la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento italiano declaró tales exigencias y algunos de sus miembros llegaron incluso a pedir “abrir una oficina de la Comunidad Europea en México para que se tomen en cuenta los mecanismos de derechos humanos y garantizar el compromiso con misiones oficiales de verificación y contacto”. El condicionamiento democrático fue especialmente significativo conforme se acercaron las elecciones presidenciales del 2 de julio. Las exigencias italianas no hacían referencia a la limpieza del proceso electoral, sino a los resultados. Como si la única posibilidad aceptada fuese el triunfo de algunos de los candidatos, pero no de cualquiera que limpiamente ganase la preferencia de los electores. O, quizá, como si implícitamente hubiese un veto a uno de los aspirantes.

elecciones en México. Y una vez que Europa ha visto el resultado plenamente democrático esta transición rápida a la democracia ha despertado nuevamente [su] interés [...]” (*Excélsior*, 2000). Con estas palabras, es obvio, el presidente aprobaba el juicio y la intervención europea.

Después de las elecciones el Parlamento italiano aceptó el 18 de julio la firma del Acuerdo con México. Y muchos de sus legisladores, especialmente de izquierda, entendieron que habían actuado correctamente al condicionar la firma y que existían los suficientes estímulos como para seguir presionando a México. El agradecimiento del presidente electo Fox, y más aún de otros actores políticos en México, era una buena señal y un reconocimiento nada despreciable.

No tengo ningún elemento para siquiera suponer que la derrota del PRI en julio de 2006 haya tenido por causa la intervención de Italia y, en general, de Europa, pero tampoco podemos negar que sí influyó y que nadie pudo cuestionar su legitimidad. Por el contrario, como lo hemos señalado Fox acabó por legitimar las exigencias de Europa. En cualquier caso, cabe asumir que esa intervención en algo ayudó al triunfo de Fox. La observación y la intervención internacionales favorecieron el cambio.²⁴

CONCLUSIÓN

¿Qué se puede concluir de esta breve historia? La globalización —entendida como la vinculación del Estado y la sociedad con el mundo— no es un fenómeno nuevo. Su característica actual yace en su intensificación y extensión. México ilustra este proceso, así como las

²⁴ Seis meses después, con motivo de la movilización del EZLN para apoyar la Ley Cocopa de asuntos indígenas, la presencia de italianos, algunos de ellos diputados, en la caravana zapatista repetía en cierta forma dicha intervención y su aceptación por el Ejecutivo. La presencia de los “Monos blancos”, cuyas filas estaban fundamentalmente constituidas por la organización italiana “Ya basta”, fue significativa no porque diera “seguridad” a los comandantes zapatistas, sino porque muchos de sus miembros habían conseguido la revocación de su expulsión definitiva de México que la Secretaría de Gobernación les había impuesto dos años antes. Y, otra vez, esa revocación y su regreso al país significaban la aceptación de su conducta. El gobierno mexicano se había equivocado al presumir que iba contra la soberanía la participación de los “Monos blancos” en la vida política doméstica y ahora no sólo corregía sino que aceptaba que esos mismos extranjeros participaran en ella. Y no sólo eso. Los “Monos blancos” y, en general, los demás visitantes europeos, como José Saramago, coincidían explícitamente con Fox en el apoyo a la Ley Cocopa.

principales consecuencias del mismo: primero, una mayor presión de la sociedad internacional para el avance de la democracia y los derechos humanos individuales y de las comunidades indígenas —a través de convenios como el 169 de la oir y el acuerdo de libre comercio con la Unión Europea—; segundo, una creciente transferencia del poder del Estado a los organismos internacionales vía los cientos de tratados internacionales de las últimas décadas. Agreguemos la transferencia de poder hacia otros actores: las organizaciones no gubernamentales mundiales y domésticas, las grandes empresas, los gobiernos locales dentro del país, los municipios y los pueblos indígenas. Así, el Estado pierde soberanía, lo cual, a su vez, favorece a los actores globales y a la vinculación de la sociedad con el mundo sin la mediación del Estado.

En otras palabras, existe una conexión entre globalización y soberanía que consiste en que mientras la sociedad en general y el Estado en particular se vinculan con el mundo, el segundo pierde soberanía. ¿Por qué? El tema puede explicarse abundantemente. Aquí me limito al siguiente argumento: al vincularse el Estado con la comunidad internacional, o con parte de ésta, cede, en primer término, una proporción importante de las decisiones y acciones de su propio ámbito jurisdiccional a la sociedad internacional. El ejemplo del acuerdo con Europa es ilustrativo. Y en segundo término, la comunidad internacional obtiene facultades para observar y juzgar al menos parte de la vida política y social del país, lo cual antes era una facultad exclusiva del Estado y de los actores políticos domésticos. En el ámbito económico sucede un proceso semejante: mientras que en la época de la economía cerrada eran los actores locales quienes desempeñaban una función significativa en la regulación del mercado, en la era de la globalización son los actores internacionales quienes adquieren el papel fundamental. Se ha incrementado el poder de estos últimos y en cambio ha decrecido el del Estado. Añadamos otro factor: en la globalización se ha favorecido, como lo he señalado arriba, el reconocimiento de las minorías culturales o nacionales, las cuales establecen vínculos directos con los actores internacionales (gobiernos, organizaciones no gubernamentales, organismos multilaterales, etc.). No habría ningún problema si no fuera porque tales vínculos ocurren sin la mediación del Estado, lo que implica, otra vez, la pérdida de sus capacidades soberanas para regular la vida política local.

¿Tenemos que buscar restablecer el orden soberano de acuerdo con los principios del pasado o debemos más bien cambiar nuestro concepto de soberanía? Una mirada rápida al mundo nos obliga a pensar en que una idea de soberanía asumida desde el pasado no es útil ya para explicar la vida política actual. La opción que ahora tenemos consiste en preguntarnos cómo podemos entender la soberanía de acuerdo con los fenómenos actuales.

En términos generales la idea de soberanía tenía dos caras: una hacia el interior del Estado, en donde éste ejercía el monopolio de la violencia y el control de las instituciones públicas, y otra hacia fuera, en donde el Estado aceptaba la cooperación con otros Estados a cambio de que éstos no intervinieran en el ámbito doméstico. No diré aquí que en todos los casos el Estado ha perdido el control sobre sus propias instituciones ni que la comunidad internacional ha dejado de reconocer la jurisdicción propia de cada Estado. Ni es así ni creo que lo será en el futuro próximo, pero sin duda tampoco podemos negar lo que hoy es evidente: la intervención extranjera, por las causas y justificaciones que sean, se ha acrecentado y es fundamental no sólo para organizar la vida política internacional sino también la doméstica. No se trata de una excepción como confirmación de un criterio de soberanía, sino de que se ha vuelto una regularidad desde hace ya varios años (quizás el primer ejemplo de ello en las Américas lo fue, como anuncio anticipado del fin de la Guerra Fría y como principio de la validación de la intervención internacional en los países, el caso de Nicaragua, en el cual Estados Unidos apoyó la autonomía de los indios de la costa atlántica al tiempo que vulneraba la centralidad del gobierno sandinista).

El concepto de soberanía no podrá ahora eludir las interconexiones entre lo doméstico y lo global. Como lo ha escrito Ricardo Pozas (1999: 157): “La presencia de los elementos simbólicos constitutivos de la globalidad en la vida diaria de las sociedades nacionales ha roto el vínculo existente entre cultura y territorio nacional, que fue definitorio de lo tradicional y de la modernidad”. En cierta forma Vicente Fox se debe a Italia; y los “Monos blancos” a Fox y a los indios de un rincón de México. Aunque Fox se debe a muchos otros factores y los “Monos blancos” no sólo actúan en México.

David Held ha logrado sistematizar y explicar acuciosamente las interconexiones entre la política doméstica y los factores globales (Held, 1991 y Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, 1999). Además

de la globalización de los asuntos económicos, tecnológicos y financieros ha explorado el crecimiento de las interconexiones globales políticas, jurídicas y culturales. Especialmente ha insistido en pensar en la soberanía y la democracia de acuerdo con una época en donde el Estado pasa de una jurisdicción delimitada geográficamente y en donde el gobierno se legitima con respecto a los ciudadanos integrados a esa jurisdicción, a un sistema abierto en donde la legitimidad y el derecho incluyen a la sociedad internacional, a los ciudadanos de otros países y en donde incluso el gobierno rinde cuentas a las instituciones internacionales. Held, como en general la teoría de la globalización, ha reflexionado también acerca del debilitamiento del Estado como consecuencia de la misma. Sin embargo, al igual que otros autores (por ejemplo, Ohmae, 1995) no le ha dado importancia a las ventajas que los Estados adquieren gracias a ella. Desde mi punto de vista la integración internacional no sólo pone en riesgo las capacidades monopólicas del Estado sino que, también, le permite usar otras a las que no tenía acceso antes de la integración internacional.

Es cierto que el gobierno central, en la complejidad de las interconexiones locales y globales, pierde capacidades de control de sus instituciones y sus ciudadanos, lo cual es desde el punto de vista de ese gobierno una desventaja, pero hay que advertir también las ventajas de la globalidad. El gobierno que pierde capacidades adquiere, a su vez, apoyos externos para la instrumentación de sus políticas públicas y, en general, para el ejercicio de sus funciones. Por eso Fox agradeció a Europa la intervención y ello se volvió evidente con el regreso de los “Monos blancos”. Por otra parte, para el apoyo a la Ley Cocopa hubiese bastado con apelar a los convenios internacionales firmados por el país con Europa, y con la ONU y sus organismos como la OIT. La legitimidad de una ley ahora también radica en el derecho internacional y en una corriente de opinión igualmente mundial que no contradice al gobierno sino que le sirve y en la cual se apoya. Buena parte de las privatizaciones y ajustes al gasto público desde los años ochenta se han justificado en México, y en general en América Latina, de manera simple: “es la tendencia mundial”. Se trata de una falacia, pero ilustrativa de cómo los gobiernos también se benefician de la globalización.

La aceptación de las relaciones globales también ofrece la posibilidad al gobierno de México de intervenir en otros países. Las nue-

vas reglas del juego legitiman, por ejemplo, la obra política y educativa que se realiza desde el centro de México con los migrantes mexicanos en Estados Unidos. De la expansión mexicana los casos más notables al inicio del siglo xxi han sido la condena del régimen de Fidel Castro por violación de los derechos humanos y el juicio de Miguel Cavallo por sus crímenes cometidos en Argentina. La Suprema Corte de Justicia permitió en junio de 2003 la extradición del argentino a España. El gobierno mexicano pareció, así, entronizarse en la nueva justicia global.

La interconexión política entre lo doméstico y lo global tiene, entonces, tanto desventajas como ventajas y es doble: no sólo implica tolerar la influencia externa sino, también, asumir la acción de los “actores domésticos” en el mundo, en otras sociedades y otros países.

La época de la globalidad, la era de la intensificación del comercio, la cultura y el derecho internacional –que según nuestras cifras de los convenios internacionales en México comienza en los años setenta y se intensifica a partir de finales de los ochenta (Vizcaíno, 2004: 94-99)–, implica la disminución de las capacidades del Estado y una mayor vulneración de su soberanía porque, como hemos advertido, los gobiernos centrales someten cada vez más sus decisiones y arreglos internos al orden mundial y porque se acrecientan los vínculos de la sociedad con el mundo sin la mediación del Estado: a mayor globalización menor control del gobierno central. Por otra parte, sin embargo, creo que debemos preguntarnos sobre las posibles ventajas que, paradójicamente, adquiere el Estado en el proceso de globalización. En este sentido he argumentado que el Estado, o al menos un grupo en el poder dentro del Estado, obtiene ventajas de la globalización dado que la comunidad internacional le provee apoyos para construir instituciones e instrumentar políticas –la defensa de la democracia y los derechos humanos o el servicio civil de carrera, por ejemplo– que serían muy difíciles en el viejo contexto del Estado cerrado y autocontenido. No todo pone en riesgo al Estado; la globalidad también favorece su estabilidad bajo nuevos esquemas y principios. La globalización contribuye a modificar la estructura de la dominación, pero no necesariamente destruye el gobierno. Favorece el paso de un Estado cerrado, circunscrito a un territorio y a una población a su interior, a otro con una relación vital con los ámbitos internacionales. Con ello está llegando a su fin la idea del Estado autocontenido, que rinde cuentas y se legitima sólo frente a

sus propios ciudadanos y, en cambio, gradualmente surge la necesidad del Estado de legitimarse también ante la opinión pública internacional y los organismos mundiales.

La condición multinacional del Estado (causa y a la vez consecuencia de la globalidad), gradualmente se ha aceptado en el mundo, y en particular en México, frente a la concepción nacional o culturalmente homogénea del Estado nación. El “triumfo” actual del reconocimiento de la multinacionalidad, la diversidad o el multiculturalismo se está traduciendo en políticas públicas, ideologías, instituciones y leyes de las cuales tan sólo hemos visto el principio.

ANEXO

TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES
FIRMADOS POR MÉXICO, POR DÉCADA (1823-2000).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Senadores.

BIBLIOGRAFÍA

- Arditti, Benjamín
2000 “Soberanía *light* y ámbitos políticos supranacionales”, *Perfiles latinoamericanos*, vol. 9, núm. 17, pp. 49-68.
- Beitz, Charles
1991 “Sovereignty and Morality in International Affairs”, en D. Held (editor), *Political Theory Today*, Stanford University Press, Stanford, California, pp. 236-254.
- Berking, Helmuth
2003 “On Globalization and the Transformation of Cultural Identity”, *Current Sociology*, vol. 51, núm. 3, pp. 248-264.
- Bodin, Jean
1964 [primera edición: 1576], *Six Books of the Commonwealth*, edición de M. J. Tooley, Basil Blackwell, Oxford.
- Bokser, Judit y Alejandra Salas-Portugal
1999 “Globalización, identidades colectivas y ciudadanía”, *Política y cultura*, núm. 12, pp. 25-52.
- Breuilly, John
1990 *Nacionalismo y Estado*, Pomares, Barcelona.
- Brown, David
1998 “Why is the Nation-state So Vulnerable to Ethnic Nationalism?”, *Nations and Nationalism*, vol. 4, núm. 3, pp. 1-15.
- Caplan, Richard y John Feffer, editores
1996 *Europe’s New Nationalism. States and Minorities in Conflict*, Oxford University Press, Nueva York.
- Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador
1993 *Declaración política de los pueblos indígenas de Ecuador*, diciembre 15-18, Ecuador.
- Crowley, John
1993 “Etnicidad, nación y contrato social”, en Pierre Delannoi y Pierre Taguieff (editores), *Teorías del nacionalismo*, Paidós, Barcelona, pp. 255-309.
- Excélsior*
2000 “Absoluta disposición para lograr la paz en Chiapas: Fox”, 1º de octubre, México D. F.
- Gagnon, Alain y James Tully
2001 *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, Inglaterra.

- Gellner, Ernest
1997 *Nationalism*, New York University Press, Nueva York.
- Glazer, Nathan
1997 *We Are All Multiculturalists Now*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Guibernau, Montserrat
2000 "Nationalism and Intellectuals in Nations without States: the Catalan Case", *Political Studies*, vol. 48, núm. 5, pp. 989-1005.
1999 *Nations without States*, Polity Press, Inglaterra.
1998 "El futuro del nacionalismo de las naciones sin Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LX, núm. 1, pp. 115-131.
- Hayes, Carlton
1960 *Nationalism: a Religion*, Mcmillan, Nueva York.
- Heater, Derek
1990 *Citizenship. The Civic Ideal in World History. Politics and Education*, Logman, Londres.
- Held, David
1991 "Democracy, the Nation-State and the Global System", en D. Held (editor), *Political Theory Today*, Stanford University Press, Stanford, California, pp. 197-235.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt
y Jonathan Perraton
1999 *Global Transformations*, Stanford University Press, Stanford, California
- Huntington, Samuel
1996 *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon and Schuster, Nueva York.
- Janowsky, Oscar
1945 *Nationalities and National Minorities*, Macmillan, Nueva York.
- Kymlicka, Will
1999 "Nacionalismo minoritario dentro de las democracias liberales", en Soledad García y Steven Lukes (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Siglo XXI, Madrid.
1998 *Finding Our Way. Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Oxford University Press, Ontario.
1996 "Three Forms of Group-differentiated Citizenship in Canada", en Seyla Benhabib (editora), *Democracy and Difference*, Princeton University Press, Nueva Jersey, pp. 153-170.

- 1995 *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Nueva York.
- Lerner, Natán
- 1991 *Minorías y grupos en el derecho internacional*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D. F., col. "Derechos y discriminación".
- Minahan, James
- 1996 *Nations without States*, Greenwood Press, Estados Unidos.
- Miscevic, Nenard
- 2000 "The (In)morality of Nationalism", en N. Miscevic (coord.), *Nationalism and Ethnic Conflict*, Open Court, Chicago, pp. 1-22.
- Modood, Tariq y Prina Werbner, editores
- 1997 *The Politics of Multiculturalism in the New Europe: Racism, Identity and Community*, Zed Books Publications, Londres, 1997.
- Ohmae, Kenichi
- 1995 *The End of the Nation State*, Free Press Paperbacks, Nueva York.
- Ommen, T. K.
- 1997 *Citizenship, Nationality and Ethnicity*, Polity Press, Cambridge, Inglaterra.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- 1989 *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio 169)*, Ginebra.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco)
- 1995 *Our Creative Diversity. Report of the World Commission on Culture and Development*, Paris.
- Pozas, Ricardo
- 2000 "Globalidad", en *Léxico de la política*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., pp. 278-282.
- 1999 "La modernidad desbordada", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LXI, núm. 1, pp. 149-175.
- 1997 "La observación electoral: una modalidad de la militancia ciudadana", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LXIX, núm. 2, pp. 23-40.
- Rodrik, Dani
- 1997 *Has Globalization Gone Too Far*, Institute for International Economics, Washington, D. C.

Rosenfeld, Michel

- 1997 "A Pluralistic Look at Liberalism, Nationalism and Democracy", *Constellations*, vol. 3, núm. 3, pp. 326-339.

Seaton, Kathy

- 1999 "Four World Nations in the Era of Globalization", www.cwis.org/fwj/41/world.html.

Seymour, Michel

- 2000 "On Redefining the Nation", en N. Miscevic (editor), *Nationalism and Ethnic Conflict*, Open Court, Chicago, pp. 25-55.

Shapiro, Ian

- 1997 "Group Aspirations and Democratic Politics", *Constellations*, vol. 3, núm. 3, pp. 315-325.

Smith, Anthony

- 2000 *The Nation in History. Historiographical Debates about Ethnicity and Nationalism*, University Press of New England, Hanover.

- 1998 "Conmemorando a los muertos, inspirando a los vivos", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. IX, núm. 1, pp. 61-80.

- 1995 *Nations and Nationalism in a Global Era*, Polity Press, Cornwall.

- 1983 *Theories of Nationalism*, Holmes & Meier Publishers, Nueva York.

Southall, Aidan

- 1966 "Stateless Society", en *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 15, pp. 157-167, Macmillan-Free Press, Estados Unidos.

Stavenhagen, Rodolfo

- 1996 *Ethnic Conflicts and the Nation-State*, Nueva York, Macmillan.

Taylor, Charles

- 1996a "Identidad y reconocimiento", *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 7, mayo, pp. 10-19.

- 1996b "Why Democracy Needs Patriotism?", en Joshua Cohen (editor), *For Love of Country. Debating the Limits of Patriotism*, Beacon Press, Boston, pp. 119-121.

- 1991 "La política del reconocimiento", en Charles Taylor *et al*, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

Tierney, Stephen, editor

- 2000 *Accommodating National Identity. New Approaches in International and Domestic Law*, Kluwer Law, Gran Bretaña.

Unesco

- 1997 *Informe de la Comisión Mundial para la Cultura y el Desarrollo*, Madrid.

Vázquez, Rodolfo

- 2001 *Liberalismo, estado de derecho y minorías*, Paidós-Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F.

Villoro, Luis

- 1998 *Estado plural. Pluralidad de culturas*, Paidós-Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.

Vizcaíno, Fernando

- 2004 *El nacionalismo mexicano en los tiempos de la globalización y el multiculturalismo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F.

- 1998 “El nacionalismo y la nueva relación del Estado y la sociedad con los pueblos indígenas”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. IX, núm. 1, pp. 169-185.

Walzer, Michael

- 1997 *On Toleration*, Yale University Press, Nueva York.
1993 *Las esferas de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México D. F.

Wionczek, Miguel S.

- 1977 *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, Siglo XXI, México D. F.

ARCHIVOS

Diario de debates del Parlamento Europeo, 1996-2000, versión electrónica: www.europarl.eu.int.

Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México, 1823-1999, Senado de la República, México D. F.