CONSTITUCIONALISMO Y GLOBALIZACIÓN

José GAMAS TORRUCO

SUMARIO: I. *¿Qué es la globalización?* II. *Sociedad*. III. *Sistema económico.* IV. *Movimientos migratorios*. V. *Sistema jurídico internacional*. VI. *Derechos humanos*. VII. *Democracia*. VIII. *Comunicación e información*. IX. *Medio ambiente.* X. *El tercer mundo*. XI. *Constitucionalismo*. XII. *Bibliografía*.

La presente ponencia intenta reseñar cómo el proceso denominado universalmente "globalización" está afectando las estructuras sociales y políticas del Estado-nación; hacer el recuento de las reacciones que se han dado en las Constituciones, así como el papel de éstas ante los cambios, y destacar la iniciativa que corresponde a la sociedad en el nuevo orden que se está construyendo.

I. ¿QUÉ ES LA GLOBALIZACIÓN?

La globalización es un proceso dinámico de interrelación permanente y creciente entre las sociedades humanas, tradicionalmente identificadas como nacionales, estructuradas dentro de sistemas políticos conformados en la figura del Estado-nación. El conjunto de grupos particulares avanza hacia la formación de un sistema social planetario.

El término "globalización" ha sido utilizado con diversos sentidos, amplios o restrictivos, para calificar un proceso que afecta la complejidad social entera o sólo parte de ella e incluso limitándolo a un sector específico; se le ubica, además, dentro de distintas coordenadas históricas.

Es necesario por ello hacer algunas precisiones.

1) La globalización no es un fenómeno nuevo, sino la resultante de un proceso, consecuencia del desarrollo de las comunicaciones, de la tecnolo-

gía y de los intercambios. Se inicia en la etapa de los grandes descubrimientos, se prolonga con la incorporación de América al mundo occidental y la extensión de Europa a otros continentes. El proceso experimentó una primera gran aceleración en las décadas precedentes a la Primera Guerra Mundial, en que se incrementaron los intercambios; se interrumpió entre los dos grandes conflictos bélicos del siglo XX y cobró un ímpetu inusitado a partir del final de la segunda gran conflagración hasta el día de hoy. Ha sido generado e impulsado por Occidente, y se complementó con la extensión de sus instituciones políticas y económicas a las sociedades antes organizadas dentro del comunismo.

La globalización no es un fenómeno nuevo, sino una resultante de la evolución humana, y como tal aparece como fenómeno histórico dado inevitable.

2) La globalización se identifica hoy como una etapa del capitalismo. Es indudable el papel que el sistema económico está jugando en el interior de los Estados y en el de las relaciones entre ellos.

Sin embargo, hay fenómenos específicos: las redes de comunicación electrónica; los problemas de seguridad estatal; el desplazamiento de personas y grupos étnicos; la protección del medio ambiente; la preocupación humanitaria y por los derechos humanos; el papel de la mujer; la protección infantil; los problemas de salud; los movimientos religiosos; la evolución del derecho internacional; la conciencia de los derechos humanos; la democratización; etcétera. Todos ellos se desarrollan entre las diversas sociedades al margen de la problemática económica, aunque en necesaria interrelación con ella, como ocurre con todo fenómeno social.

La globalización tiene un importantísimo contenido económico, pero no se identifica con él; es un proceso múltiple con todos sus elementos interrelacionados.

3) La globalización multiplica los cambios en el interior y abre al mismo tiempo las sociedades hacia el exterior. En algunos sectores se comienza a pensar el mundo como un solo lugar.

La globalización afecta a cada sociedad en particular en todos los elementos integrantes de su estructura y funcionamiento internos. Obviamente, hay diferencias de grupo a grupo; operan en el proceso circunstancias propias de cada uno de ellos. Quienes se manifiestan enemigos de la globalización y la condenan, lo hacen por los efectos negativos producidos en uno o varios de dichos componentes sin considerar los efectos positivos que se dan en los demás.

La globalización está produciendo efectos positivos y negativos según afecte a las diversas sociedades y en su interior a cada sector.

La sociedad burguesa ganó el poder al monarca absoluto desde de las grandes revoluciones de los siglos XVII y XVIII, y creó al llamado Estado-nación como su sistema político. Las sociedades occidentales experimentaron un proceso de integración dentro del *ethos* del nacionalismo. El concepto "nación" no es otra cosa que la designación de una sociedad integrada que alcanza un nivel de identificación histórico-cultural propio. Por ello utilizamos indistintamente ambos términos (sociedad y nación), aunque por costumbre este último ha adquirido un claro perfil político.

La sociedad ha experimentado serios cambios internos. En principio reivindicó derechos para la elite; tuvo más adelante que acceder a las demandas democráticas y sociales de otros estratos; absorbió a la clase trabajadora y finalmente, se enfrenta a las pretensiones de una creciente pluralidad de grupos en su interior.

Sociedades en principio con una clara identificación nacional, están hoy día experimentando el surgimiento de nuevos grupos y demandas particulares, principalmente étnicas y regionales, pero también de otros intereses e identidades que se refuerzan con elementos culturales provenientes del exterior y con contactos extranacionales.

El Estado-nación se formó, con sus perfiles actuales, desde fines del siglo XVII y principios del XIX como superación del absolutismo y se sostuvo como el sistema político de la sociedad del siglo XX. Se estructuró dentro de la sociedad burguesa y la economía de mercado; surgió como creación de aquella que le otorgó el monopolio de la fuerza; se solidificó como una organización al margen de la sociedad y en ocasiones en contraposición con ella; la sociedad hubo de reclamar su lugar de destinataria de los beneficios que debe recibir del sistema político.

Los logros del Estado-nación no son pocos: equilibró los intereses de la empresa con las demandas del movimiento obrero; extendió los derechos laborales e implantó programas de seguridad social; la estabilidad lograda reforzó su legitimidad; se abrió a la participación política y reconoció la pluralidad creciente de la sociedad; superó el reto antidemocrático del fascismo y se impuso al desafío económico y político del comunismo; solidificó y enriqueció la cultura política que lo sustenta. Se ha acercado a la sociedad. La distancia entre las actitudes y actividades de los gobernantes y los juicios y valores políticos de los gobernados se ha reducido en un am-

biente de libertad. Los gobiernos han visto que su necesidad de legitimidad requiere ser ampliada. La responsabilidad de los funcionarios públicos, su aceptación del deber de atender y esforzarse por cubrir las demandas sociales y su alternancia en el ejercicio del poder constituyen el marco cotidiano de la vida social.

El reconocimiento de los derechos humanos, su protección y la impartición de justicia, se han visto en gran medida satisfechos a través de órganos especializados independientes de los políticos, que no sólo han alcanzado altos niveles de profesionalismo, sino también prestigio, confianza y credibilidad sociales.

En todo este esquema conviene destacar el respeto que se tiene y el valor que se da a la crítica abierta proveniente de cualquier sector social y que encuentra canales accesibles para su expresión.

El Estado-nación se conmueve ante cambios internos generados en la sociedad que lo conforma e influencias externas de diversa naturaleza y origen. Su papel integrador, distributivo de bienes sociales y regulador se encuentra cada vez más condicionado. Ante una sociedad pluralizada, más demandante, con mayores espacios de libertad e intercomunicada con el exterior, el Estado tiene por fuerza que reforzar su legitimidad en el consenso y adaptarse a los cambios inevitables

El derecho enfrenta esta nueva problemática. Son necesarios nuevos enfoques, la actualización o reelaboración de conceptos y la propuesta de fórmulas que favorezcan que los cambios inevitables que ya se están dando y los que se produzcan, se logren sin trastornos dentro de los valores universales ya alcanzados de participación, respeto a los derechos humanos y justicia para todos.

Son las Constituciones la expresión de las voluntades nacionales, y su papel en la construcción de instituciones es determinante. Es a través de las Constituciones como tienen que irse recogiendo y previendo los cambios.

La Constitución es la manifestación de la soberanía, entendida como capacidad de autodeterminación que la nación se reconoce y atribuye a sí misma para crear y mantener un orden jurídico propio. La nación es la instancia suprema en el interior del Estado-nación, creando una jurisdicción única; es independiente en el exterior, de donde no admite intervención ni reconoce subordinación alguna; esta última se manifiesta con la expresión bien conocida —aunque impropia— de "soberanía de Estado", resabio proveniente de la paz de Westafalia, en 1648, cuando el Estado y el monarca absoluto aún se identificaban, y antes que la Ilustración y sus revolucio-

nes burguesas ubicaran la decisión suprema en la nación y conforman al Estado como persona jurídica con derechos y obligaciones.

Ante los cambios que se están generando en la sociedad, dadas su evolución interna y las influencias externas, las nuevas realidades reclaman el ajuste de los textos manteniendo los principios rectores del orden pero con mayor participación y legitimación en los consensos más amplios que puedan lograrse.

II. Sociedad

Las sociedades contemporáneas han experimentado cambios importantes. Son más complejas, demandantes y abiertas al exterior.

Las identidades étnicas se perfilan con energía e incluso con agresividad demandando reconocimiento de sus caracteres distintivos. Grupos de origen genético y formación cultural distinta exigen el uso oficial de su lengua propia, el reconocimiento de su cultura y mayores espacios de decisión dentro del conjunto. A veces el rechazo de su existencia ha dado lugar a crímenes de lesa humanidad: Yugoslavia, Ruanda-Burundi y Sudán. En otras ocasiones ha conducido al rompimiento de lo que parecían sólidos estados: antigua URSS, Checoslovaquia y Etiopía-Eritrea. Hay también casos de conflicto latente: Québec en Canadá.

En ocasiones el factor étnico está unido al religioso; en otras, la división religiosa en sí misma es un factor de división interna que afecta la unidad nacional como ocurre en Irlanda del Norte.

Aun en sociedades étnica y culturalmente homogéneas se está presentando hoy el fenómeno de las subculturas: la formación de grupos múltiples con identificación propia, con intereses, propósitos y acciones definidas: asociaciones gremiales, conglomerados regionales, Iglesias de distinta religión, organizaciones privadas con aspiraciones generales o en defensa de un valor común: la vida del embrión, las preferencias sexuales, la defensa del ambiente, la igualdad de los géneros, la protección de los minusválidos y de los niños, la exigencia de justicia social… Un individuo se identifica con valores diversos y se define en función de ellos; cada uno pertenece a varios grupos según sus perspectivas del mundo. Las lealtades se dividen. Nuevos estilos de vida enganchados a dichos valores reclaman espacios propios.

Otro fenómeno son las autonomías regionales en el interior de un Estado-nación sustentadas en intereses de explotación y aprovechamiento de recursos. Exijen éstas un grado importante de reconocimiento.

Hay conflicto de valores: nacionalismo, regionalismo y etnicidad; derecho vigente y órdenes morales o religiosos; integración y reconocimiento de subculturas, etcétera.

No hay que olvidar a las "clases sociales". Las sociedades contemporáneas proclaman el principio de la igualdad jurídica, y en mayor o menor medida se atienen a él. Sin embargo, hay desigualdad en la medida en que categorías diferentes de individuos y familias tienen acceso distinto a los beneficios generales. Estas categorías guardan en su interior patrones comunes de cultura, un cierto "estilo de vida" identificado, compartido y ciertamente distintivo.

Las diferencias económicas en el interior de las sociedades es notable. La distribución de la riqueza patrimonial, la propiedad de los activos y el nivel de ingreso por individuo o familias presentan enormes desigualdades en todos los países, pero principalmente en los que llegamos tarde a los procesos de industrialización y de desarrollo liberal y democrático. Lo más dramático es que las desigualdades se están agravando.

En estrecha conexión con el problema económico está el educativo. Todo individuo requiere ser dotado de un haz de conocimientos, habilidades, valores y conducta, para desempeñar las tareas sociales. El proceso educativo tiene funciones de gran importancia como la transmisión de la cultura e integración, principalmente. Sin embargo, la igualdad en oportunidades educativas está ligada, pese a la gratuidad, a la situación económica de la familia en la que se nace. Es evidente que el esfuerzo realizado no es suficiente para superar las ventajas que da la riqueza o el nivel educativo superior de los padres.

El aumento en las demandas plantea una posición de exigencia de una mayor participación que reconozca las identidades.

Hay tensión entre la sociedad general y los grupos particulares, entre la cultura general y las subculturas. Hay también tensión entre la sociedad y su propio sistema político, porque aunque éste es una creación social, una vez conformado tiende a generar sus propios intereses y a monopolizar no sólo el poder, sino también las decisiones.

Los medios de difusión, cine, prensa, televisión e Internet, han favorecido la expansión de la información de todo tipo. Se recibe ésta, se asimila y procesa. Se definen ideas y patrones de vida que se universalizan y derivan

en nuevas identificaciones y lealtades. Se tiende a formar una cultura universal. Se generaliza la creencia en los derechos humanos, el valor de la sociedad participativa y la preocupación por el bienestar, por erradicar la enfermedad, la violencia y la pobreza. Se crean y difunden elementos que conforman una cultura popular en la moda, la comida, la música, los patrones de conducta.

Por otra parte, pese a las nuevas identidades que se desarrollan en su interior, las sociedades tratan de preservar su propia cultura en reacción al avasallamiento de las influencias externas a base de identificación de valores, tradiciones e historia compartidos.

Occidente industrializado domina, pero extensas zonas quedan aún rezagadas de los beneficios del proceso y expuestas a formas de pensar y de vivir propias de las que ya superaron las carencias elementales. Se generan nuevas necesidades y se despierta la conciencia traducida en demandas cada vez más frecuentes y con mayores contenidos. Hay impaciencia por la lentitud o insuficiencia en las respuestas.

¿*En qué medida los sistemas políticos han reconocido los cambios*? La sociedad occidental ha demostrado un amplio margen de aceptación de las diferencias que surgen dentro de ella y ha asimilado la heterogeneidad. Es por ello una sociedad plural, abierta, en el sentido de que respeta ella misma mayores espacios de libertad. Se le denomina con frecuencia "sociedad civil" para identificarla y aislar su acción de lo político y de lo económico. ¡Otro término para añadir confusión!

El espacio ganado en el hemisferio norte por la sociedad es un hecho, pero en los países en vías de desarrollo la sociedad es aún débil y susceptible de ser sujeta a fenómenos de sujeción al poder. Es inminente, antes que nada, su fortalecimiento como entidad rectora y su mayor participación en la toma de decisiones.

¿*En qué forma ha respondido el derecho a las nuevas demandas de la sociedad*? El constitucionalismo ha comenzado a abrirse paso al reconocimiento de la pluralidad étnico-cultural y ha encontrado fórmulas: la aceptación en la Constitución del Reino de España de 1978 del estatuto de las autonomías regionales; la "devolución" o descentralización política y administrativa del Reino Unido en Gales y Escocia en 1997; la adopción en Bélgica, en 1994, del Estado federal con la singularidad del reconocimiento de comunidades lingüístico-culturales, regiones y regiones lingüísticas con órganos y competencias definidas para ellas. No dejan de plantearse

problemas por el reconocimiento interno de minorías étnicas, sea por un proceso histórico ya consolidado (rusos en Países Bálticos) o segundas generaciones de inmigrantes que se aceptaron como mano de obra y que cooperaron a la consolidación económica de los países anfitriones (Estados Unidos de América, Francia, Alemania, Australia).

Otro fenómeno que se está dando se localiza en las Constituciones iberoamericanas a favor de los pueblos y comunidades indígenas otorgándoles mayor o menor grado de autonomía. Los reconocimientos constitucionales van desde la aceptación lingüística y cultural, la acción afirmativa, o sea, medidas compulsivas a favor de las minorías, hasta los estatutos de autonomía.

Se avanza en el reconocimiento de la diversidad regional. Hay actualmente en Europa cincuenta regiones en 27 países que han formado ya una Asamblea de Regiones Europeas y un Comité de Regiones de la Unión Europea.

La asociación de individuos con propósitos comunes es un hecho; en general, las Constituciones nuevas están inscribiendo y las antiguas reformándose para incluir la prohibición de la discriminación. El reconocimiento de grupos se ampara en el derecho de asociación.

Las diferencias religiosas se han diluido, y la libertad de cultos se ha universalizado; aun cuando hay aún religiones oficiales declaradas y pretensiones de abolir el Estado laico, son manifestaciones estas últimas de un preocupante fundamentalismo religioso que no reconoce latitudes.

Las diferencias económicas existentes en el interior de las sociedades —y entre los países— constituyen el problema más serio que hoy por hoy enfrenta la humanidad. Nos referiremos a él más adelante. El constitucionalismo ha buscado hacer su parte estableciendo los principios de regulación económica en la propia ley suprema, extendiendo los derechos sociales e inscribiendo y elaborando doctrinariamente otros nuevos, llamados de "solidaridad" o de " tercera generación".

Comienza a ganar terreno el principio de la subsidiaridad. El sistema político es subsidiario de la sociedad. Es decir, suple o fortalece a aquélla exclusivamente en las acciones y responsabilidades que por sí misma no puede ejercer.

La idea de soberanía permanece, pero su ejercicio condicionado al acuerdo se hace más difícil en la medida en que una sociedad diversificada los consensos son más difíciles de lograr. La otrora llamada "voluntad general" ha adquirido un carácter que sus autores y defensores no previeron.

III. Sistema económico

Dentro de la sociedad, el sistema económico ha alcanzado enormes dimensiones y está imponiendo sus reglas.

El capitalismo ha visto que el sistema alterno que le discutía sus bases de sustentación, fundándose en la propiedad social de los medios de producción y la conducción estatal y planificada del beneficio colectivo, se hundió estrepitosamente.

El gran capital es influyente por los recursos propios que ha acumulado y porque las decisiones de los empresarios repercuten en la sociedad. El éxito de un gobierno depende en gran medida del crecimiento económico, del alto empleo y del poder adquisitivo de los salarios. Por ello son esenciales los logros de las empresas. El sistema económico es fundamental dentro del Estado.

El capitalismo se ha extendido universalmente en beneficio de los países industrializados y con beneficios desiguales para aquellos que están en vías de desarrollo.

1) *Intensificación de los intercambios comerciales entre Estados-nación*. En 1972 los intercambios de mercancías y servicios entre los Estados a nivel mundial representaban 200, 000 millones de dólares; hoy representan una cifra cercana a los 8, 000, 000 de millones de dólares. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el día de hoy, el comercio internacional ha pasado del 7% al 21% del ingreso mundial; o sea, se ha triplicado.

En los últimos años el crecimiento ha sido significativo en el área de servicios. Las barreras arancelarias en el mismo periodo han caído del 40% al 6%.

El volumen de transacciones monetarias alcanza la cifra espeluznante de 1, 500, 000 de millones de dólares al día. Esta cifra implica un incremento de ocho veces más el de hace 20 años.

Pese a la complejidad que han experimentado las relaciones económicas internacionales, el comercio sigue siendo el método principal de análisis y valoración de la economía internacional; la inversión extranjera directa tiene finalidades comerciales, y el capital financiero sigue a las empresas exportadoras.

Se sigue venerando la explicación de David Ricardo basada en ventajas comparativas que conducen a cada país a la especialización, a la división del trabajo y a incrementar la producción y obtener intercambios ventajosos que a su vez benefician a otros y a la comunidad internacional entera. La extensión del mercado favorece también la acumulación de capital y el

enriquecimiento equilibrado de todos. En su versión moderna incluso se ha sostenido que el comercio sin barreras arancelarias conduciría a la igualación mundial del precio de los factores.

Sin embargo, los hechos muestran otras realidades: la tecnología compensa desventajas comparativas; las dos terceras partes del comercio mundial se concentran en los países más ricos, la triada Estados Unidos, Unión Europea y Japón; se desarrolla un intercambio de productos similares que todos ellos fabrican y en un buen porcentaje dentro de las gigantescas empresas multinacionales. Pero además, en los tres casos se mantienen protegidos sectores enteros de sus economías, impidiendo las importaciones y limitando así los supuestos beneficios generales que los exportadoras gozarían aprovechando las ventajas comparativas.

Por último, someter abruptamente a un país en desarrollo a la apertura comercial desconoce la circunstancia histórica de que todos los países industrializados, en los comienzos del proceso, protegieron sus factorías con barreras arancelarias.

2) *Producción extraterritorial de bienes y servicios*. Las empresas del capitalismo industrial solían tener sus bases productivas en un Estado-nación, y desde ahí exportaban hacia mercados externos de los que a su vez obtenían la materia prima necesaria.

Hoy, las empresas se han desarrollado como unidades internacionales de producción instalando plantas fuera del país de origen, sea buscando localización de recursos (mano de obra barata fundamentalmente), sea la cercanía al mercado del país anfitrión o a otros de los que este último forma parte; aprovechando ventajas fiscales o evitando los aranceles de aquél; o simplemente por estrategia, anticipando inversiones de empresas competidoras. Se les denomina "empresas transnacionales". La mayor parte de ellas tienen su base inicial en los países industrializados.

La línea de producción (fabricación, ensamblaje, terminado) se lleva a cabo en diversos Estados-nación. La ubicación de las plantas se determina por la estrategia global de las empresas que utilizan asociación con capitales locales, subcontrataciones o licencias de producción con indiscutible beneficio a las economías del país anfitrión. Si estas posibles ventajas no son debidamente previstas se corre el riesgo de que, pasados los años iniciales, los beneficios de las empresas repatriadas excedan la inversión inicial.

Los recursos utilizados por estas empresas constituyen la inversión extranjera directa, cuyo mayor volumen se realiza casi en partes iguales entre Estados Unidos y la Unión Europea y en menor proporción en áreas

determinadas: el sureste asiático, América Latina (México, Brasil y en menor proporción Argentina) y en forma creciente China en la producción de bienes e India en la de servicios (este último se está convirtiendo en el primer productor de sistemas de cómputo —*software*— en el mundo). Recientemente la Europa del Este, anteriormente comunista, ha abierto sus puertas.

Las empresas transnacionales, relativamente reducidas en número, son la fuente principal del desarrollo tecnológico, operan economías de escala que prolongan la productividad de los factores con que producen y constituyen, en consecuencia, oligopolios que controlan el mercado mundial y limitan a las empresas nacionales al papel subsidiario en enormes conglomerados industriales transnacionales.

En defensa de las economías nacionales, se han establecido límites jurídicos —incluso a nivel constitucional— a la inversión extranjera directa. Incluso hay renglones de la economía que se reservan como sectores estratégicos a los Estados. La presión del capital internacional sobre ellos es enorme.

Las empresas transnacionales concentran así un enorme poder económico, y son en gran medida responsables sólo ante sí mismas. Cuentan siempre con el apoyo de sus gobiernos.

3) *Movimientos extraterritoriales del capital financiero*: una enorme masa monetaria que parece haber cobrado vida propia se mantiene o se desplaza de un mercado financiero a otro, según las circunstancias, favorables o no al beneficio y la seguridad.

La reconstrucción de Europa, después de la Segunda Guerra Mundial, se hizo con financiamiento estadounidense en dólares. Los bancos centrales europeos constituyeron sus reservas en esa moneda. Los ingresos de la URSS en dólares se depositaron en bancos comerciales europeos, y no en Norteamérica, el enemigo en la Guerra Fría, por temor a los eventuales congelamientos de fondos. Se formó así el mercado llamado del "eurodólar". En 1973 los países árabes, productores de petróleo, aumentaron el precio del energético; los fondos obtenidos se depositaron en ese mercado aumentando la disponibilidad de recursos que se utilizaron como préstamos a los países en desarrollo. Se formó así el mercado llamado del "petrodólar".

A principios de los años setenta el abandono de la liga del dólar con el oro y de los tipos de cambio fijos por un sistema de tasas flotantes flexibilizaron la circulación hasta entonces restringida de capitales a nivel mun-

dial. Los excedentes de capital de los países industrializados buscaron mejores rendimientos. Aparecen los fondos de inversión e instrumentos sofisticados para cubrir el capital financiero contra riesgos; los mercados internos se desregulan; los avances en la comunicación incrementan el grado de integración internacional de los mercados.

La depresión mundial producto del aumento en los precios del petróleo, la caída posterior del precio del energético y la elevación de las tasas de interés que el gobierno de los Estados Unidos decretó para combatir la inflación interna, produjeron la crisis mexicana de 1982, una deuda externa que rebasa la posibilidad actual de pago, que se extendió a todos los países deudores, víctimas de la bonanza de los mercados financieros.

Como el capital financiero busca colocación, ésta se rige exigiendo las mejores tasas de interés alcanzables y economías en crecimiento estables, con garantías a la libre empresa y que sigan las reglas del juego reconocidas.

La crisis de México de 1994 y de los países asiáticos de 1997, fueron resultado de una fuga de capitales al exterior. En los dos casos las economías se apartaron de las reglas ortodoxas de la macroeconomía, lo que propició la catástrofe. Lo mismo han sufrido Brasil y Argentina.

Al terminar el siglo, 1, 500, 000 de millones de dólares se movían en los mercados cambiarios diariamente, diez veces más que a principios de los años noventa. La cifra del capital financiero se estima en 20, 000, 000 de millones de dólares. Respecto de 1990, diez veces más. Las solas transacciones financieras, 400, 000, 000 de millones de dólares anuales, exceden el valor del PIB mundial.

Los gobiernos han perdido autonomía en el manejo de sus finanzas internas, y cualquier medida imprudente o simplemente alejada de los parámetros que a nivel internacional se consideran propios de una economía "segura", puede producir una severa crisis interna.

4) *Sistema económico internacional*. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial se establecieron las bases de un sistema económico internacional con base en dos organizaciones: el Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) el Fondo Monetario Internacional así como un convenio de libre comercio y disminución de tarifas arancelarias, el GATT (Acuerdo General de Comercio y Aranceles). El sistema se formó en Breton Woods, entre los representantes de los países industrializados. La intención fue regular en lo posible el capitalismo y cerrar el bloque occidental frente al comunismo expansionista que postulaba y practicaba un sistema distinto en

la economía y la política. Se protegió la disponibilidad de capital, la estabilidad monetaria y un intercambio ordenado de mercancías y servicios.

El sistema de Breton Woods ya no existe. Comenzó a deshacerse al renunciar Estados Unidos de América a la convertibilidad del dólar en oro y acordarse las tasas de cambio flotantes; pero sus propósitos se han mantenido y también los intereses económicos del hemisferio norte sobre el resto del planeta.

La corriente preponderante que orienta hoy al sistema capitalista es una aplicación de los principios de la economía clásica, conformando un programa de política económica. Se le conoce como "neoliberalismo".

Se basa en un modelo teórico explicativo elaborado por Frederich von Hayek y Milton Friedman, ante las crisis de los "setenta" y en crítica a la economía llamada "keynesiana", que dio, después de la Primera Guerra Mundial, un papel al Estado como regulador de los ciclos económicos (expansiones excesivas y depresiones) a través de su política monetaria y fiscal y como proveedor de servicios sociales (el Estado de bienestar).

La baja productividad industrial, la disminución en el beneficio de las empresas, la sorprendente combinación simultánea de tal estancamiento económico con inflación, la crisis subsecuente de los países deudores, hicieron pensar que el sistema económico mundial requería reformas urgentes y radicales que se llevaron a cabo en el interior los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Tatcher en el Reino Unido. Con tal impulso, los organismos financieros internacionales impusieron el programa como condición de apoyo a los países en vías de desarrollo.

Los principios del "neoliberalismo" se presentan con la contundencia de los dogmas católicos o comunistas y se aplican sin consideración a las circunstancias particulares de economía, política y sociedad de cada país, ni a su nivel de desarrollo.

Se le conoce como "consenso" de Washington, por estar ubicadas en tal capital las sedes de los organismos citados y desde luego, el gobierno de los Estados Unidos y las representaciones diplomáticas, entre otros, los países industrializados.

Los principios son:

— Mantenimiento del capitalismo, exclusión de regulaciones estatales que en lo externo o interno impidan la libre operación de los mercados. Los precios se forman por la ley de la oferta y la

demanda, por la "mano invisible" que postuló a fines del siglo XVIII Adam Smith.

— Equilibrio presupuestal. Cada Estado debe ordenar su gasto de acuerdo con lo que recibe por concepto de impuestos y mantener límites muy reducidos de endeudamiento, siempre medidos como porcentajes del producto interno bruto.

En efecto, el exceso de gasto o endeudamiento conduce a la catástrofe económica. Pero estos límites son los fijados por la experiencia del consenso capitalista y se imponen a los gobiernos. En cambio, Estados Unidos mantiene un déficit desproporcionado a su PIB interno, y Francia y Alemania no han respetado los fijados por la Unión Europea.

— Favorecer la participación privada mediante la venta de empresas públicas y alivio de cargas financieras sobre beneficios industriales; eliminación de subsidios para alentar la libre concurrencia y competencia.

Esto ha generado enormes problemas en los países en desarrollo. El sector público atiende sectores estratégicos o renglones donde el privado no resuelve los problemas: el sector privado se concentra en aquellos sectores sociales donde obtiene beneficios para el capital invertido, dejando desatendidos los que precisamente requieren atención.

— Desregulación del mercado de bienes y servicios. Las ofertas de las empresas y los intercambios, así como los mecanismos de fijación de precios, deben operar libremente. Por tanto, toda normatividad que afecte dicho libre juego debe abrogarse.

Desafortunadamente, en los países en vías de desarrollo es la imperfección de los mercados lo que ha orillado a su reglamentación. La desregulación corre el riesgo de mantener desigualdades seculares que se agudizan.

— Desregulación de los mercados de capital. El capital busca oportunidades de inversión; sus movimientos deben ser libres; el capital permite la inversión productiva, su aumento abarata el crédito y fortalece reservas solidificando monedas.

— Las reservas que prudentemente se acumulan ganan más bajo interés (al invertirse generalmente en bonos del tesoro norteamericano) que los préstamos que los países en desarrollo reciben.

Las reservas tienen un alto costo.

— La entrada de capital fortalece la moneda.

Eso es evidente, pero produce la llamada "enfermedad holandesa": moneda fuerte implica incremento de importaciones y reducción en exportaciones por la pérdida de competitividad. O sea, desnivel en la balanza comercial, presión sobre la balanza de pagos y amenazas a la estabilidad de la moneda. Además, queda abierta la puerta al capital especulativo.

— Flexibilidad de los mercados laborales.

Facilidad para contratar y despedir obreros. Por lo que se refiere a mercados laborales, el problema se complica en virtud de las legislaciones proteccionistas que están vigentes a favor de los trabajadores.

— La liberación de los mercados de factores alcanza a los recursos naturales.

Aun cuando éstos no puedan moverse, hay una fuerte presión por abrirlos a la explotación por parte del capital internacional.

— Liberación de intercambios comerciales.

Se revive la teoría liberal de David Ricardo, por tanto, se derriban las barreras arancelarias. Los tiempos y los conflictos serán determinados por un nuevo organismo: la Organización Internacional de Comercio, que institucionalizó al GATT.

La economía internacional controlada por oligopolios industriales está lejos de obedecer a la "mano invisible". Son aquéllos quienes en realidad fijan los precios.

La apertura comercial ha abierto mercados a países en desarrollo, pero permanecen cerrados los mercados agrícolas locales de la Unión Europea y de Estados Unidos, que prestan enormes subsidios a sus sectores agropecuarios.

Algunos aspectos de la globalización se combaten severamente por las organizaciones de trabajadores en países industrializados que consideran que se están "exportando" plazas de trabajo. Esto es cierto, como lo es también que los resultados del desarrollo del capitalismo vigente están permitiendo en los propios países industrializados el fortalecimiento de una economía de servicios extraordinariamente productiva y eficiente que requiere mano de obra. El número de empleados perdidos tiende a compensarse con los ganados, aunque éstos requieren de especialización. Por otra parte, la producción con mano de obra barata reduce el precio del producto en beneficio del consumidor.

Los países en desarrollo han mostrado enormes deficiencias para adaptarse a estos programas: debilidad de las instituciones, falta adecuada de mecanismos de información, deficiencia en los sistemas educativos y en los aparatos de impartición de justicia.

El precipitado derrumbe de las barreras arancelarias si bien ha terminado con industrias que se beneficiaron durante años de proteccionismo, sin aportar innovaciones ni eficiencia para exportar, también ha arruinado a industrias, principalmente medianas y pequeñas, a las que no se dio tiempo para el ajuste ni los gobiernos se preocuparon por apoyar con programas adecuados en su momento. "Murieron solas".

Además de tiempo, la adaptación de países en desarrollo requiere espíritu empresarial, muchas veces adormecido y mal acostumbrado, por el proteccionismo, a no hacer esfuerzos de productividad.

El reajuste de los recursos en economías que estuvieron cerradas durante años de proteccionismo y de pronto se enfrentaron a la apertura, es lento.

Los resultados de la aplicación de tales políticas son cuestionables: en todos los países —desarrollados y en desarrollo— se ha agudizado la concentración de la riqueza, ha aumentado el abismo entre ricos y pobres y han surgido o espectacularmente aumentado los problemas de desintegración social.

La globalización económica ha dañado sobre todo a los países medios y ha beneficiado sólo selectivamente a los de muy bajos ingresos.

El Banco Mundial clasifica a los países de la siguiente forma: 25% alto ingreso por cápita (el mundo industrializado); 45%, ingreso medio (Latinoamérica, sureste asiático, Europa del Este), 30%, ingreso bajo (Asia continental, África).

En la década 1980-1990 los países de ingreso medio aumentaron 20% per cápita; los de bajo ingreso 160%, y si excluimos el peso de China e India, 55%.

Los puntos principales del crecimiento han sido la evolución tecnológica y la mano de obra barata. La primera es exclusiva del mundo industrializado, la segunda de los países de bajo ingreso.

Aun cuando dentro de los países con ingresos medios ha habido indiscutible —aunque, como se ha visto, débil— crecimiento, éste se ha concentrado en determinados sectores, ligados a la exportación y a los consorcios internacionales.

Las protestas se multiplican, pero carecen hasta el momento de una propuesta general, y sólo se proponen reformas parciales o planteamientos ideales inalcanzables por la fuerza y cohesión del sistema vigentes.

La reforma del sistema tendría que ser mundial y con la participación de Estados Unidos de América, hoy por hoy principal defensor o beneficiario del neoliberalismo. De otro modo se ve difícil que las reformas necesarias puedan darse. Es obvio que el Estado se ha debilitado.

El apoyo del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial se condiciona a la aceptación (compulsiva) de un programa económico previamente determinado y cuyas recetas han provocado problemas sociales gravísimos. Incluso algunas de ellas resultaron técnicamente inapropiadas. En el panorama descrito puede apreciarse que ha quedado muy limitada su capacidad de seguir una política monetaria y crediticia autónoma.

La inversión extranjera directa es bienvenida y promovida universalmente (Cuba y Corea del Norte la permiten en zonas francas); se están derrumbando los obstáculos constitucionales y legales para excluirla de determinados sectores, y el número de los permitidos ha aumentado; hay una presión enorme para que las Constituciones permitan la inversión en los sectores estratégicos de la economía que están reservados al Estado. Las empresas transnacionales son factor primordial en las economías de los países, y su influencia es inusitada.

Casi todas las nuevas Constituciones dan garantía al sector privado y las antiguas se reforman en ese sentido. Los bancos centrales se organizan en la ley suprema con la consigna de mantener la estabilidad, y se establece el principio del equilibrio presupuestal.

Se han formado recientemente gobiernos empresariales (Italia); los partidos de "izquierda" al llegar al poder "achican" sus programas sociales frente al capitalismo triunfador —laboristas (Gran Bretaña), socialistas: (Francia, rechazados ya en la última elección) o social demócratas (Alemania)— y desarrollan sus programas económicos dentro de los lineamientos de la economía de mercado, con protección a la empresa, e incluso en

abierta defensa de sus intereses en el ámbito internacional. Los partidos de izquierda presentan plataformas programáticas. Una vez en el poder tienen que adaptarse a las realidades vigentes. O volver al populismo que en el pasado derrumbó economías y retardó el crecimiento.

El desplazamiento global de una enorme masa monetaria que busca las mejores opciones de rendimiento a corto y mediano plazo, donde quiera que éste se dé y que emigran de país a país, sin más ley que la de alcanzar el mayor beneficio, puede estabilizar o desestabilizar una economía o la de varios países. Los Estados están sometidos, en las bolsas de valores y el mercado de divisas, a la especulación, que puede conducir a salidas abruptas y masivas de capital, que afectan los tipos de cambio y obligan a la elevación de tasas de interés, medidas que a un plazo menor que mediano afectan considerablemente las posibilidades de inversión y desarrollo internos.

La interdependencia de las diversas facetas del capitalismo globalizado sujeta a los Estados a posibles repercusiones en varias de ellas si una se ve vulnerada. Inversión extranjera directa, inversión financiera, exportaciones y apoyos institucionales operan de concierto; si uno de ellos sufre trastornos, éste contagia a los demás.

La interconexión de las economías y los mercados produce sacudimientos mundiales surgidos de problemas, aparentemente exclusivos de un solo país.

De ahí que seguir la ortodoxia financiera que mantenga la confianza en los mercados es una necesidad que los gobiernos no pueden desconocer.

Ningún Estado puede sustraerse a estas influencias, y tiene que establecer un *modus vivendi* con los inversionistas extranjeros. Su capacidad decisoria ha sido así paulatinamente condicionada. Pero el problema es mucho más severo en el caso de los países en desarrollo.

Ante estas realidades, los capítulos económicos de las Constituciones que contienen reglas de nacionalismo económico están sujetos a fuertes presiones externas e internas, estas últimas provenientes de los sistemas económicos locales y de quienes consideran la flexibilidad de los mercados laborales esencial al desarrollo.

Las normas que favorecen la intervención estatal, que se encuentran en varias Constituciones, no se cumplen frente a la doctrina económica predominante; las acciones que de tales normas derivan simplemente se han aplazado.

Incluso los derechos sociales se cuestionan en razón de la libertad planteada de los mercados de factores de producción.

En materia de recursos naturales la propiedad nacional y la explotación exclusiva por parte del Estado están siendo motivo de planteamientos encaminados a permitir inversiones privadas y capital extranjero, con la ventaja que este último tiene de disponer de las más avanzadas tecnologías.

El sistema económico plantea pues, un muy definido movimiento de desregulación constitucional. Lo único que sostiene e insiste en su ampliación es en lo relativo a los derechos de propiedad y su protección.

IV. Movimientos migratorios

El crecimiento de las economías en los países industrializados ha exigido mano de obra extranacional.

Comunidades étnicas distintas a la nacional se forman en Estados-nación donde la homogeneidad étnico-cultural prevaleció por siglos. El problema tiene manifestaciones presentes. Francia rechaza la Constitución europea por temor de que favorezca la entrada de competidores: el "plomero polaco" que desplazaría al francés en su propia patria; toda Europa occidental se inquieta por la posible invasión de trabajadores provenientes de países del Este; Francia tiene 5, 000, 000 de población musulmana de origen africano y magrebí; Alemania, una cifra menor de origen turco; Gran Bretaña, una cifra semejante de asiáticos y afrocaribeños; España, inmigrantes marroquíes. Los bombardeos suicidas del metro de Londres y los desórdenes de fin de año pasado en Francia muestran la desadaptación de jóvenes de esas comunidades nacidos en los países que recibieron a sus padres como trabajadores y que no se identifican ni con la "patria vieja" ni con el nuevo país en el que se sienten rechazados. Actos racistas contra la comunidad libanesa se dieron en diciembre pasado en Sydney, Australia.

Estados Unidos, el Estado-nación del mundo tradicionalmente más abierto a la inmigración se enfrenta a un flujo ilegal de inmigrantes mexicanos y centroamericanos que según las conveniencias de su economía interna tolera o rechaza. Un debate interno se torna agrio y una nueva muralla china se propone por quienes antes repudiaron aquel "muro de la infamia" en Berlín.

Y sin embargo…

Es imposible que en una economía mundial en que hay libertad de circulación de mercancías y de capital no haya circulación libre del factor de producción trabajo. Además, ¿qué va a ser de las economías de los países

industrializados —no es el caso de Estados Unidos pero sí de Europa— si para mediados del siglo las poblaciones de los respectivos Estados habrán declinado en porcentajes que van del 10% (Holanda) al 20% (España)?

De seguir las tendencias actuales, la población de los países industrializados tiende a reducirse. O sea, si la tecnología no incrementa la productividad de capital, se requerirá más mano de obra del extranjero.

La inmigración es un hecho y se presentará como tal, y por tanto requerirá la atención del país de origen y del país de recepción.

La desigualdad de las economías es un hecho, y colma una necesidad de mano de obra en las economías industrializadas a la vez que alivia de presiones a las economías en desarrollo donde la población activa excede a la oferta de trabajo. También —dependiendo del tipo de mano de obra requerida— puede privar a los países en desarrollo de sus gentes mayormente calificadas cuyo caso extremo es la "fuga de cerebros". Una migración regulada permitiría hacer ajustes a unos y a otros. Sería, además, un posible medio de controlar la inmigración ilegal.

Un estudio hecho por el Ministerio del Interior en Gran Bretaña (*Home Office*) muestra que la población emigrante paga 10% más del gobierno en impuestos que lo que recibe en servicios sociales. Iguales resultados se obtuvieron en un estudio de la America's Nacional Research en los Estados Unidos de América. En la segunda generación, el gobierno obtiene más aún de lo que gasta.

El inmigrante contribuye a la economía del país huésped, y de ello es muestra la enormidad de divisas que se envían al país de origen. Dada la edad joven que en general tiene, contribuye en el curso de su vida activa más al fondo de pensiones de retiro, problema que está cirniéndose como amenaza futura en todos los países. Un estudio reciente de las Naciones Unidas concluyó que se requerirá un flujo constante y copioso de inmigrantes en los países industrializados para mantener el nivel de soporte de cada joven trabajador en el curso de su vida activa, a cuatro (Europa) y a seis (Estados Unidos) jubilados. De otro modo, la edad para la jubilación tendría que elevarse hasta los setenta y cinco años. El problema es más serio en Europa —donde la población va a disminuir—, que en los Estados Unidos, donde la población va a aumentar en el curso del siglo, parte importante por la fertilidad de los migrantes. Pero también una salida de población joven en países en desarrollo como México o Brasil, puede, visto que el crecimiento poblacional tiende a estabilizarse, en ambos, privarlos de población joven que soporte a la en edad de retiro.

No hay pruebas contundentes de que los inmigrantes ocupen los trabajos de los nacionales. Generalmente desarrollan actividades que aquéllos rechazan o bien ocupaciones que antes no existían.

Los beneficios individuales del inmigrante son indiscutibles pues encuentran un modo de vida más satisfactorio que el de su país de origen y que les permite incluso un ahorro que envían a su familia. Por ello, se motiva una inmigración ilegal que está produciendo reacciones indignas de países civilizados: cacerías humanas con perros y fusiles, asesinatos impunes, muros de contención… Lo peor es que se están despertando los peores sentimientos racistas y con ello creando o fortaleciendo organizaciones políticas de extrema derecha.

El problema debe resolverse con acuerdos bilaterales de los países expulsores de población y los receptores. Queda, por lo pronto, en la esfera del derecho internacional.

Sin embargo, es tarea del derecho constitucional la protección del inmigrante, sea cual sea su estatuto legal y el reconocimiento de sus derechos elementales como ser humano y por ende persona jurídica.

La preocupación debe enfocarse a atender y coadyuvar la solución de los problemas económicos de los países de origen que generan la necesidad humana de buscar nuevos horizontes. Nadie en los altos mandos del capitalismo y de los países industrializados parece ocuparse seriamente de llevar adelante esta solución.

V. Sistema jurídico internacional

Uno de los aspectos de la globalización que se soslaya es la evolución, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, del sistema internacional que, pese a la soberbia, el poder y los intereses de las grandes potencias, ha venido ampliando la regulación jurídica de crecientes ámbitos.

Los avances del derecho internacional han sido importantes:

1) *Organizaciones internacionales*. A partir de la Organización de las Naciones Unidas se agruparon y renovaron las más importantes corporaciones preexistentes y se crearon otras para cubrir aspectos de aviación civil; alimentación; educación; ciencia y cultura; salud; trabajo; telecomunicaciones; correo; meteorología; navegación; propiedad industrial; desarrollo agrícola e industrial; energía atómica; además de las correspondientes al sistema económico internacional que fueron ya referidas, creadas en Breton Woods.

Hay además organizaciones provenientes de solidaridades regionales o económicas entre países industrializados o en vías de desarrollo.

La Corte Internacional de Justicia se creó como órgano jurisdiccional para resolver conflictos entre Estados.

Quizá lo más espectacular, desde el punto de vista de la afectación al derecho interno, es el nuevo formato en materia de integración económica.

En términos generales ésta consiste en acuerdos entre los países para vincularse, permitiendo entre ellos y a través de sus fronteras el libre movimiento de bienes, servicios y capital, lo que implica la reducción paulatina, hasta la desaparición, de permisos de importación, aranceles y trabas no arancelarias. La integración tiene diversos grados, desde una simple unión aduanera, que correspondería a lo descrito; un mercado común, que implica el establecimiento de una política arancelaria común frente a terceros países que no formen parte de la unión, y en una etapa final, la integración económica total. El proceso, según avanza, va imponiendo limitaciones a la capacidad de actuar de los Estados componentes.

La Unión Europea tiene órganos cuyas resoluciones constituyen ya un derecho comunitario distinto de los nacionales, pero que se aplica en la totalidad de los territorios de los 25 Estados componentes en las materias específicas que han sido acordadas en los tratados de París, Roma, Maastricht, Ámsterdam y Niza.

Es importante señalar la zona norteamericana de libre comercio, que incluye a Canadá, México y Estados Unidos de América, vinculados por un Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En una etapa menor se encuentra el Mercosur, entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. La zona asiática, ASEAN, aunque no forma una zona integrada, es una asociación de Estados con una importante agenda económica.

Lo más destacado de estos acuerdos es que tienen aspectos normativos que implican la restricción del derecho interno, creándose un orden jurídico más o menos amplio distinto del nacional; con la creación de la Organización Internacional de Comercio se establece una jurisdicción para la resolución de conflictos, además de los procedimientos previstos en los tratados.

2) *Las organizaciones no gubernamentales*. Un nuevo sujeto ha aparecido en las relaciones internacionales: las organizaciones no gubernamentales (ONGs) con diversos propósitos, que constituyen hoy una red mundial y que cuentan con el apoyo de grupos internacionales y locales.

Son instituciones creadas por iniciativa privada que agrupan miembros de diversas nacionalidades. Han obtenido la simpatía y apoyo de los medios de difusión y el apoyo de los gobiernos. Por ello su interacción obligada con los gobiernos y su indiscutible influencia en las decisiones.

Hay aproximadamente 6, 000 ONGs, como Amnistía Internacional, Alianza Mundial Bautista, Cámara Internacional de Navegación Marítima, Cruz Roja Internacional, Pro Vida, Consejo Ecuménico de las Iglesias, Greenpace, Comité Olímpico Internacional, Asociación de Derecho Internacional, etcétera.

Las ONGs son ya un factor de poder mundial.

La Carta de las Naciones Unidas se reformó para añadir un artículo —el 71— disponiendo que el Consejo Económico Social (Ecosoc) pueda (facultativo) consultar con las ONGs.

El Ecosoc ya ha reglamentado la práctica; lo más importante es que estatuyó que deben ser cuerpos representativos sin propósito lucrativo, con oficinas identificables y ejecutivos responsables ante una asamblea que determine las políticas generales; que excluyan la promoción de la violencia y que "no interfieran en los asuntos internos de los Estados". Esto es un verdadero estatuto jurídico que formaliza a las ONGs en el ámbito internacional.

Disposiciones similares están previstas para su reconocimiento y actuación ante la OIT, la UNESCO, la UIT, en asuntos de su competencia. También en la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea.

La Convención de Estrasburgo (1986) les garantiza reconocimiento internacional de su personalidad jurídica.

El Consejo de Seguridad de la ONU les ha dado un papel privilegiado en la toma de medidas humanitarias.

La internacionalización de los medios de comunicación masiva y de la electrónica han facilitado las actividades y fortalecimiento de las ONGs. Con facilidad pueden lograr sus propósitos a través de miembros nacionales en un Estado determinado, sin moverse de su sede.

En general, los Estados han sido liberales en su creación, algunos por tradición, como Francia, donde se concentra una buena parte de las sedes.

En el interior de los Estados son invariablemente consideradas como personas jurídicas de derecho interno; su peso político específico les da influencia considerable.

3) *Regímenes*. Las materias de regulación internacional, a través de tratados bilaterales o multilaterales, han aumentado considerablemente. En buena medida aseguran los intereses de los Estados aun cuando sujetan sus

órganos a una normatividad externa que se ensancha: mar, espacio, medio ambiente, prevención y tratamiento de enfermedades, combate a actividades ilícitas etcétera.

4) *El individuo como sujeto de la norma internacional*. Tradicionalmente el derecho internacional sólo alcanzaba al individuo como tal si el Estado aceptaba tal norma en su derecho interno. Hoy, el derecho internacional incorpora como sujeto al individuo, sea como simple persona individual, sea calificada como funcionario público:

— *Responsabilidad penal internacional de personas físicas privadas*. Una serie de convenciones internacionales, algunas de principios del siglo pasado (piratería, esclavos, tráfico de estupefacientes) han tipificado delitos internacionales; en fechas relativamente recientes se han reemplazado por normas actuales y añadido otras (captura ilícita de aeronaves, daños en bienes culturales). Se tipifican delitos y se establecen penas.

Por regla general, el *ius puniendi* permanece en cada Estado, pero con la limitante de que éstos deben aplicar las reglas internacionales en vigor, en su régimen interno, o sea tipificar las conductas y sancionar; regular, además, la extradición que eventualmente proceda.

— Responsabilidad penal de funcionarios públicos. En este caso, el derecho internacional determina los delitos y decreta las sanciones.

Se ha venido recorriendo un largo camino, desde los tribunales de Nuremberg y de Tokio, creados por las potencias triunfadoras en la Segunda Guerra Mundial, hasta los recientes tribunales especiales establecidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para conocer los crímenes cometidos en Yugoslavia y Ruanda-Burundi. Los crímenes de Estado son perpetrados y cometidos por individuos, y no fue hasta 1945, terminada la Segunda Guerra Mundial, cuando tal principio fue reconocido.

El Estatuto de Roma de 1998 es el más notable avance hasta ahora logrado. El derecho internacional tipificó delitos, fijó penas y estableció una jurisdicción. La relación entre el orden internacional y el individuo es ya directa en todos aquellos Estados que ratifiquen la Convención.

Genocidio, crímines de lesa humanidad, crímenes de guerra y delitos contra la administración de justicia cometidos con motivo del enjuicia-

miento penal internacional se tipifican como agrupamientos de delitos conteniendo diversos tipos. Se fijan penas y se establece una jurisdicción subsidiaria: la Corte Penal Internacional, que sólo actúa si no lo hacen o no lo realizan en forma suficiente y eficiente los tribunales nacionales; se exige que éstos actúen con independencia, imparcialidad, respetando las garantías procesales reconocidas por el derecho internacional y en forma tal que no obedezca al propósito de sustraer al sujeto de su responsabilidad.

Hay aún un terreno delicado al proceder la competencia de la Corte Penal si el Estado no está dispuesto o no puede investigar o enjuiciar. En este caso la norma y el criterio jurisdiccional internacional prevalecerán sobre el interno. El actual gobierno ultraconservador de Estados Unidos ha manifestado su oposición a formar parte del tratado.

La clásica polémica entre la validez de ambos derechos está aún presente: ¿se trata de un solo orden o de dos distintos? ¿Si son dos las relaciones entre ellos son de coordinación o de subordinación?

Ha sido en última instancia el orden constitucional interno el que ha prevalecido y resuelto en su ámbito la posición respecto a la norma internacional. Pero además de que ésta había venido ganando terreno, el proceso de globalización favorece definitivamente acrecentar su fuerza y carácter vinculatorio prevaleciente sobre la de derecho interno.

No obstante, y así está reconocido en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados Internacionales, cada Estado se reserva el juicio de que la norma internacional no viole una norma fundamental de su orden interno. La Convención exige que la misma sea manifiesta y evidente.

Con motivo de la evolución de la Unión Europea, las Constituciones de los Estados componentes se han abierto a la norma internacional aceptándola como parte del derecho interno y prevaleciente sobre éste. De hecho, se han venido reformando las Constituciones para aceptar el derecho de la comunidad.

El principio podría universalizarse, pero hay resistencia a darle mayor —y en muchos casos igual— valor que a la Constitución.

VI. Derechos humanos

Uno de los aspectos más destacados de la globalización se ha dado en el campo de los derechos humanos. Aquí, las repercusiones positivas han ido directamente a las Constituciones.

1) *Consenso universal*. Lo más destacado es que el respeto a los derechos humanos ha partido de fundamentos racionales y de creencias y sentimientos compartidos a escala mundial. Las violaciones que aún se cometen provocan repudio, y condena y fortaleciendo aún más la conciencia de su existencia y exigibilidad.

La idea de que la condición humana lleva en sí misma derechos elementales que tienen que ser reconocidos es una creencia universal que se impone a la legislación y a la doctrina jurídicas.

2) *Influencia internacional*. Varias disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas hacen referencia a los derechos fundamentales de la persona iniciando en su momento un movimiento internacional que habría de cobrar mayor fuerza y que hoy se define como una corriente universal. El artículo 68 permitió al Consejo Económico Social crear comisiones para el progreso de los derechos del hombre; con tal fundamento se creó la Comisión de Derechos del Hombre, que elaboró la "Declaración Universal de los Derechos del Hombre" adaptada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948. Como resolución de la Asamblea General, el texto no es vinculatorio; sin embargo, ha ejercido una gran influencia. La Comisión elaboró más adelante dos textos abiertos a los Estados miembros en 1966, y que entraron posteriormente en vigor: el "Pacto relativo a los Derechos Civiles y Políticos" (con un protocolo facultativo) y el "Pacto relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales"; sus disposiciones son obligatorias para los Estados que los ratificaron.

Con posterioridad se han firmado convenciones que establecen la represión de la trata de seres humanos, de la explotación sexual, refuerzan la abolición de la esclavitud, condenan el *apartheid*, protegen a los refugiados, eliminan todas las formas de discriminación racial, combaten el terrorismo, condenan la discriminación de la mujer y protegen sus derechos políticos, establecen la protección de niños, proscribiendo la tortura y la imposición de penas degradantes, etcétera.

La OIT ha logrado diversas convenciones que salvaguardan a la persona en su trabajo: abolición de trabajo forzado, libertad sindical, protección de derechos sindicales, de trabajadores migrantes, igualdad de salario sin distinción de género, y otras materias. También la UNESCO ha tenido logros importantes; entre otros, la Convención contra la Discriminación en el Dominio de la Enseñanza. A nivel regional se han hecho avances considerables.

Promovida por el Consejo de Europa, se firmó la Convención Europea de los Derechos del Hombre que entró en vigor en 1953. La declaración de derechos es más precisa que la de la ONU, y se crea además la Corte Europea de Derechos del Hombre. Abierta en principio sólo a los Estados miembros, a partir de 1991 el derecho de acción fue concedido a los particulares. La Unión Europea reconoció en el Tratado de Maastricht los derechos fundamentales tal y como son garantizados por la Convención más los que resulten de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, como principios generales de derecho comunitario.

La Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948 proclamó el respeto a los derechos fundamentales de la persona humana. En la misma Conferencia fundadora, celebrada en Bogotá, se aprobó la Declaración Americana de Derechos Humanos ampliada en la Convención de San José de 1981. En 1969 se firmó la Convención o Pacto de San José, que creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En 1981 entró en vigor la Carta Africana de los Derechos del Hombre.

3) *La extensión de los derechos*. Los derechos se han extendido en las nuevas Constituciones o por reformas a los textos antiguos.

Los tradicionales derechos del hombre, civiles y políticos, se han perfeccionado; los derechos sociales se generalizaron; han aparecido derechos nuevos, llamados "de la tercera generación" o de "solidaridad" (desarrollo integral y sustentable, provisión del medio ambiente limpio y sano, acceso a la alimentación, garantía de seguridad, entre otros). Se han revelado nuevas formas de protección no jurisdiccionales tomando como referencia la figura del ombudsman y se han conformado juicios y recursos adecuados para garantizarla en los tribunales supremos o en cortes constitucionales especializadas. Se ha difundido la protección de perseguidos (asilo) o de desplazados por razones étnicas, de religión o de seguridad. Pero todavía hay derechos nuevos que aún no se consolidan.

— *Autonomías nacionales, étnicas y culturales*. La existencia de grupos que se individualizan dentro de la sociedad general están exigiendo igualación de derechos (validez de matrimonios de personas del mismo sexo) o reconocimiento, de un orden jurídico propio creando un ámbito más o menos amplio; esto último conllevaría la creación y aplicación normativas, un estatuto de persona jurídica colectiva, acciones específicas de apoyo, un

proteccionismo nivelador que conduce a la *afirmative action* y participación estatuida en los órganos de poder público del Estado-nación en forma obligatoria. Dentro de este rubro quedaría el reconocimiento y respeto de las culturas y uso de lenguas de minorías o grupos étnicos.

— *El derecho a la información gana terreno en las cartas constitucionales*. Se complementa forzosamente con las libertades aledañas (de pensamiento, de expresión oral y escrita, de asociación). Aun cuando se reconozcan varios derechos subjetivos que lo integran (acceso a la información pública y privada, calidad de la información proporcionada) se soslaya la obligación del Estado, de las empresas y de los medios de comunicación de proporcionar dicha información en forma suficiente, veraz, oportuna y completa.

— *Derechos a minorías desprotegidas y a los niños, las mujeres* (hay que reconocer algunas debilidades biológicas naturales del sexo), los minusválidos, los enfermos; todos ellos exigen normas proteccionistas de diverso tipo.

— *El derecho del inmigrante debe ser reconocido, y su protección, garantizada*. En líneas anteriores hemos ya referido el complejo problema.

— *El derecho al empleo*. El constitucionalismo debe reconocerlo. Ciertamente será otro imperativo programático más, depende su cumplimiento de las posibilidades de cada Estado. Pero debe enfatizarse frente a la teoría económica vigente que acepta una tasa natural de desempleo que toda economía padece irremediablemente, porque las fuerzas combinadas del ahorro, consumo e inversión así lo determinan. La búsqueda del pleno empleo que lord Keynes proclamó y fundó ya no existe, y el Estado se limita a aceptar fenómenos que se consideran inexorables. Si esto fuera así, habría que proteger al desempleado.

Ciertamente que algunos de los nuevos derechos implican una restricción tradicional a la igualdad. Sólo que ésta no es posible si no se alcanza una homogeneidad social y económica entre los componentes de las sociedades nacionales y entre los Estados.

Por último, es conveniente señalar que respecto de los nuevos derechos está por elaborarse la base técnico-doctrinaria que los sustente.

4) *La extensión protectora*. Si por una parte, la globalización ha contribuido al fortalecimiento del sistema económico y, por la otra, ha tenido como saldo positivo la extensión de los derechos humanos entendido como subjetivos frente al Estado evidentemente debilitando, es lógico concluir lo siguiente, ¿en que posición queda el individuo frente al sistema económico? Preocupación también manifiesta respecto a los medios de difusión y a los organismos públicos autónomos que se están creando.

En el circuito económico:

— El individuo es un factor de producción aportando su fuerza de trabajo.
— El individuo es un consumidor que adquiere bienes y servicios pagando por ellos.
— El individuo participa con su ahorro en el capital de las empresas, utilizando mercados financieros.
— El individuo está, pues, frente a la empresa, que por lo general es una unidad cerrada con relativa responsabilidad. Los fraudes multimillonarios a los accionistas que recientemente se han visto, lo prueban.

Es conveniente pensar que debe extenderse el concepto de protección hacia estas entidades.

5) *Jurisdicciones*. Sea formalmente a través de los tratados y convenios o informalmente obedeciendo a factores reales de poder, la capacidad de autodeterminación nacional en materia jurisdiccional se ha abierto al orden internacional.

El individuo ha sido reconocido como sujeto de derecho internacional, goza de completas declaraciones y, sobre todo, tribunales internacionales que los hacen efectivos y que constituyen parte de las normas individualizadas internas y que los Estados tienen la obligación de aplicar, aun cuando todo esto ocurra en ámbitos limitados.

Es en este capítulo donde los avances han sido importantes, habida cuenta de la sensibilidad particular de los Estados que invariablemente aseguran la suficiencia de su derecho interno para proteger las violaciones que a los derechos fundamentales de la persona se produzcan.

La jurisdicción internacional es aún subsidiaria de la nacional; hay un rechazo natural a la intervención ajena. Hay, pese a ello, reacciones positivas.

VII. Democracia

La democracia ha sido un proceso evolutivo, que parte de las primeras Constituciones que estructuraron el Estado burgués de derecho, cuyo control quedó finalmente en las elites triunfadoras sobre las viejas monarquías. La burguesía en algunos casos predominante (Estados Unidos, Francia, Holanda), aliada en otros a la aristocracia (Gran Bretaña) o como socio minoritario (Estados alemanes) irrumpe como la nueva fuerza creadora de instituciones. Ella misma habrá de reconocer en su momento el advenimiento y significado de las clases trabajadoras y declina algunos de sus privilegios. Al mismo tiempo se desarrolla la "clase media".

La evolución de la democracia ha sido lenta. La aceptación del sufragio universal no comienza hasta fines del siglo XIX y principios el XX; se dan pasos importantes después de la Primera Guerra Mundial (1914-1918); se afianza en muchos Estados-nación pero se desvanece en otros; frente a ella se elevan dos enemigos implacables: el fascismo y el comunismo; la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) vence al primero y acelera el perfeccionamiento de las instituciones políticas y su extensión a los nuevos Estados que surgen de la descolonización; algunos de estos últimos se consolidan, pero la mayoría sucumbe al autoritarismo.

1) *Extensión*. En épocas recientes se produjeron fenómenos bien conocidos en la vida política planetaria: el fin de las dictaduras del sur de Europa y su reorganización en democracias a mediados de los años setenta; el casi simultáneo aflojamiento de los gobiernos militares en varios países de América Latina y la elección subsecuente de gobiernos civiles, en las dos décadas siguientes; la reacción democrática en Asia en los años ochenta y, por último, el derrumbe político-económico del comunismo, a fines de esta última década, y la instauración en los años noventa, de los modos del Occidente industrializado en la antigua URSS, Europa del Este y en la del Báltico. El Occidente soberbio maneja la idea del "fin de la historia".

2) *Problemas de la representatividad*. En una sociedad plural, pareciera que el sistema electoral más favorable a la democracia es el de representación proporcional. Tal procedimiento está asociado con el pluripartidismo, que recoge la diversidad de intereses sociales.

Sin embargo, no dejan de presentarse reservas serias que han llevado a la defensa del principio de la mayoría, aunque sea parcialmente en la composición de las asambleas. Lo que se busca es la conciliación entre la representación proporcional, la expresión de verdaderas corrientes de opinión y el necesario alcance de la mayoría.

Una representación dividida en la asamblea legislativa requiere para ser efectivamente una expresión unificada, la necesidad de consensos mínimos. De otro modo predomina la división sobre el alcance de acuerdos, lo que conlleva lentitud o incluso parálisis legislativas, con la consecuente amenaza al funcionamiento de las instituciones, o sea, la ingobernabilidad.

El concepto tradicional de oposición debe rechazar la idea de confrontación por la de búsqueda de acuerdos.

En los sistemas parlamentarios continentales de Europa, sobre todo en el norte, ha predominado el consenso, e incluso la estructura de los bloques pluripartidistas en la asamblea se refleja en la composición de los gobiernos.

En los regímenes presidenciales, por el contrario, una división partidista, donde el gobierno no tiene mayoría en la asamblea legislativa, conduce al *impasse*. Es por ello que se están planteando varios mecanismos de naturaleza parlamentaria: la introducción de responsables ante la asamblea, sean los ministros, sea un "jefe de gobierno" responsable que obtenga la mayoría; reglas para garantizar la gobernabilidad limitando la censura mediante la "moción constructiva"; obligatoriedad de que la multiplicidad en el legislativo se refleje en el gobierno, etcétera.

La representación proporcional deja un margen amplio de decisión a los partidos políticos que determinan la composición de las listas de candidatos en los distritos plurinominales. Esto sustrae la decisión al electorado, fortalece las burocracias políticas y aleja al representante de su base electoral.

La pluralidad, aun superados los problemas naturales que derivan de la representación proporcional, conduce a que muchos sectores no se sientan representados. Ante la fragmentación de intereses y grupos, los partidos políticos no están ofreciendo soluciones, y la sociedad está encontrando una mejor canalización en los grupos de interés o en las ONGs. De no encontrarse caminos eficaces de expresión sobrevienen la frustración y el desencanto que se refleja en abstencionismo electoral.

Institucionalmente proceden acercamientos a la sociedad civil. Las formas más acabadas son, desde luego, las de la democracia directa: referén-

dum y la iniciativa popular. El plebiscito es en realidad una puerta de escape del Ejecutivo de la Asamblea.

Otras formas de incrementar la representatividad son la consulta obligada a determinados sectores de la sociedad civil y la creación formal de consejos consultivos en asuntos económicos, sociales y culturales. Esta consulta obviaría otra problemática, que consiste en las lagunas técnicas que muestran los legisladores en renglones de creciente importancia, y que son en parte colmados con las instituciones de asesoría de las propias asambleas. Pero estos cuerpos pueden transformarse en una tecnocracia, fenómeno que más adelante referimos.

Es preciso advertir que los mecanismos de democracia directa son favorecidos por Internet. Esos avances técnicos deben utilizarse para cumplir con una obligada premisa: la información.

Las instituciones de democracia directa sólo son verdaderamente tales, si la decisión tomada por el cuerpo electoral se funda en razonamientos derivados del conocimiento real de los problemas que se plantean y el balance imparcialmente hecho de las alternativas que se presentan.

Una función de las asambleas que deben desarrollar con la mayor honestidad es informar a la sociedad de lo que es realmente posible alcanzar como respuesta a las demandas sociales.

3) *Elites*. En forma más o menos acusada, la formación de estratos con fuerte tendencia a la concentración del poder político es un fenómeno que se produce en todas las democracias.

El fenómeno de la formación de "elites" ha sido estudiado por Pareto, Mosca, Michels y Wright Mills. Sus postulados forman un obligado capítulo de la ciencia social.

Pese a las críticas teóricas hechas tanto al método como a la conceptuación y conclusiones de Michels su lapidario aserto está presente:

> Todo aquel que habla de organización, habla de tendencia a la oligarquía... La estructura de la organización invierte completamente la posición del líder con respecto a las masas... mientras más fuerte es la organización, el grado de democracia aplicada que se observa es menor... Puesto que el poder del líder se incrementa a medida que la necesidad de organización aumenta, todas las organizaciones partidistas tienden a ser oligárquicas... La existencia de una cabeza es un fenómeno inherente a todas las formas de vida social. No incumbe a la ciencia investigar si es bueno o malo.

El estudio de Michels se enfocó a los partidos políticos, fundamentalmente al Partido Social Demócrata Alemán, aunque las conclusiones se entienden aplicables como una "Ley de Hierro" de todas las organizaciones.

Todos los estudios hasta hoy realizados sobre los orígenes de los principales actores en los gobiernos, los parlamentos, judicaturas y administraciones profesionales, en la veintena de Estados industrializados donde más se han desarrollado las formas de democracia representativa, llegan a la conclusión siguiente: más de las dos terceras partes de sus miembros integrantes provienen de los estratos altos y medios de la sociedad, son hijos de familias de empresarios, gobernantes, administradores, negociantes menores, profesionales... La ventaja que dan los medios económicos se traduce en mejor educación, apertura de horizontes culturales y cultivo de relaciones personales. En Estados "intermedios", como México, Argentina y Brasil, los resultados de estudios paralelos son iguales.

Considerar a los estratos mencionados como "monolíticos" es una visión demasiado simplificada. Hay entre todos ellos diferencias de intereses e ideas. Pero existen consensos básicos respecto a la vida social, política y económica, que no son otros que los que conducen al mantenimiento —muchos piden reformas— del esquema vigente. Son un sostén del Estado y de sus fundamentos básicos, aunque no estén necesariamente unidos en torno a un gobierno particular o partido político.

El crecimiento desmesurado del sistema económico puede agravar el problema creando una verdadera oligarquía

Por otra parte, los medios de difusión han alcanzado una inusitada influencia y están generando a su vez sus propios intereses, adquiriendo por sí mismos una posición social determinante.

Pero además, es frecuente que los partidos políticos están cumpliendo la "Ley de Hierro".

4) *Partidos políticos*. La función de los partidos políticos es múltiple. Destaca la de depurar, articular y encuadrar las demandas sociales, permitiendo que los "insumos" que recibe el sistema político se presenten en forma ordenada, sistematizada e institucionalizada; definir programas y políticas que someten a los electores; recoger de la sociedad ideas, creencias y valores con los que retroalimentan sus propuestas, y seleccionar a los candidatos a los cargos representativos a fin de integrar los órganos estatales. Los partidos permiten que el sistema político actúe dentro de reglas o prácticas tales que le permitan una operación estable.

La función de los partidos políticos se ha venido desvirtuando y su imagen pública empañando.

Enfrentados a la diversidad de los intereses sociales, los partidos buscan el "centro", entendido éste como la posición que ofrezca la mayor suma de voluntades a su favor. Con esto, los programas, en el mejor de los casos, tienden al pragmatismo, y según el nivel del electorado, al llamado populismo: se prometen soluciones imposibles de alcanzar a riesgo de serios trastornos en las estructuras económicas y sociales para lograr los votos de los insatisfechos con las recompensas sociales actuales.

El incumplimiento de las expectativas alentadas causa frustración y desencanto.

En todo caso, los partidos favorecen soluciones a corto plazo. Una vez en el gobierno se enfrentan a la necesidad de tomar decisiones a largo plazo, que resultan decepcionantes para sus partidarios, o bien se ven en la imposibilidad de cumplir lo que se había propuesto en campaña.

El sistema económico limita, según señalamos antes, la acción autónoma de los gobiernos. Las "reglas del juego" son, hoy por hoy, las de la economía de mercado. Esto, responsablemente, limitaría el programa ofrecido por los partidos políticos. Es curioso cómo los regímenes de "izquierda", o sea, los partidos ya en el gobierno, han tomado el camino de moverse sólo dentro del margen que les permitan los condicionamientos impuestos por el sistema económico tanto en el interior como en el exterior.

Otro problema consiste en un enorme contrasentido. Los partidos políticos son el medio de hacer efectiva la democracia representativa. Sin embargo, en la organización interna de algunos de ellos la dirección es autoritaria.

5) *Corrupción electoral*. Un primer ministro, unificador de Alemania; un "delfín" presunto sucesor de la presidencia en Francia; un primer ministro en Canadá; el líder de la Cámara de Representantes en los Estados Unidos de América; personas cercanas al presidente de Brasil y al jefe de gobierno del Distrito Federal y candidato a la presidencia de México, todos ellos involucrados en actos de corrupción electoral.

El alto nivel de los afectados, la universalidad de la conducta que se da en todas las latitudes, la similitud de los actos ilícitos, revelan que las campañas políticas tienen un alto costo, sobre todo los medios electrónicos, que los medios con que cuentan los partidos no alcanzan a sufragar. Llama la atención que en la última campaña presidencial en los Estados Unidos de América (Bush *vs.* Kerry) semanarios tan prestigiados como *Time* y *News-*

week reportaban cuánto iban recaudando los candidatos en contribuciones, lo cual podría tomarse como un ejemplo de la transparencia, pero que en realidad se sugería como posibilidades de triunfo.

Los cargos representativos provienen de la ciudadanía, pero acceder a la ciudadanía cuesta dinero. Esto es un hecho que rompe la ética y las reglas precautorias que existen en todos los países.

Todo lo anterior explica el enorme desencanto que se universaliza. La actitud de desinterés se revela en la abstención electoral que empieza a manifestarse y el deseo de algo distinto. Esa imprecisión en el posible sustituto deja abierta la puerta a soluciones antidemocráticas.

Los regímenes jurídicos sobre los partidos políticos alcanzan en muchos países el rango constitucional. Las reglas de campaña frecuentemente se eluden. Parece necesario preocuparse más por la organización interna de los partidos y un refuerzo de los sistemas de control.

6) *Tecnocracias*. A medida que los problemas de gobierno adquirieron complejidad técnica se hizo necesaria la participación de especialistas. Los continuos cambios políticos riñen con una buena administración que requiere rutinariamente la aplicación de procedimientos y la normalidad en el despacho.

Los servidores públicos especializados han ganado terreno no sólo en la aplicación de las políticas, sino también en la elaboración de las mismas. El fenómeno ha sido notable en la materia económica y la de seguridad nacional. Pero se ha dado además en asuntos de medio ambiente, salud, vivienda y servicios sociales.

La pregunta que el electorado y los analistas políticos se hacen es: ¿dónde se generan las decisiones? Y muchas veces la respuesta es: en los técnicos. Hay aquí un contrasentido. Las decisiones se toman en una democracia por quienes no fueron electos ni tienen responsabilidad política, y la penal y la administrativa están muy bien delimitadas por los estatutos que los protegen.

Por otra parte, es inobjetable que lo que va a afectar a todos sea decidido por los criterios más ilustrados. También, que la preparación de los representantes a las asambleas populares deja en múltiples casos mucho qué desear. Pero entonces ¿qué o a quién representan sus miembros? ¿Defienden ciertamente intereses nacionales? Más bien parecen inclinarse en muchos casos a la defensa de intereses locales, y entonces los intereses verdaderamente nacionales quedan en el Ejecutivo, pero dentro de éste la influencia de las tecnocracias es definitiva.

El fenómeno es universal. Se ha fortalecido en las esferas económicas en que las tecnocracias mantienen ligas con los "cerebros" en universidades y ahora con las ONGs, así como permanente contacto con los responsables de los organismos económicos y financieros internacionales. Todo esto acrecienta su influencia.

La falta de preparación del político profesional y el cúmulo de decisiones en manos de la tecnocracia han generado cuestionamientos que aún no resuelve la democracia representativa.

7) *Criminalidad*. La existencia de organizaciones dedicadas al crimen están presentando un reto al Estado democrático. El narcotráfico se ha convertido en un verdadero Estado paralelo en Colombia y ha desarrollado una influencia considerable en México. Las organizaciones criminales controlan importantes sectores de la renacida economía capitalista en Rusia, y no es desconocido el fenómeno —aunque todavía reducido— en las repúblicas europeas del Este. Afganistán está considerado como un Estado narcoproductor.

Frente a estos retos, el Estado lleva adelante un combate limitado por las reglas mismas del sistema jurídico y muchas veces por el temor de aplicar la ley.

El riesgo está en que estas organizaciones criminales disponen de enormes recursos económicos, y pueden extender su influencia ayudando a candidatos ambiciosos a obtener el voto, además de la obtención de protección mediante sobornos o amenazas, que fatalmente se cumplen, a oficiales administrativos de todos los niveles.

Irónicamente, estos fenómenos se facilitan a medida que las sociedades alcanzan mayores niveles de libertad y seguridad jurídica. El Estado de derecho irónicamente es utilizado como protección por las actividades ilícitas.

Una forma de la criminalidad actual es el terrorismo. Desde luego que el fenómeno tiene que encuadrarse dentro de parámetros especiales. El ingrediente político, el choque cultural y la frustración le dan un carácter particular. Pero lo cierto es que se revela en actos delictivos y amenaza a las sociedades. El terrorismo se ha alimentado de la globalización reforzando sus causas y se ha desarrollado a la par de las comunicaciones y la interacción de las sociedades.

El problema que plantea es doble: derechos humanos y derecho internacional.

¿Cómo combatirlo sin vulnerar los derechos humanos: privacidad, libertad de comunicación y correspondencia, protecciones contra actos de autoridad y garantías procesales?

Por otra parte, y dado que hay Estados que lo promueven, ¿qué actitud puede tomar la comunidad internacional respecto a ellos?

8) *Ingobernabilidad*. La democracia genera sus propios elementos disfuncionales. El sistema democrático sólo puede concebirse en una sociedad abierta que permita una participación del mayor número en la conversión de demandas y soportes en decisiones y acciones a través de una serie de mecanismos que aseguran la participación, mayoritaria y minoritaria, en su integración y funcionamiento.

Es obvio que la legitimidad del esquema dependa de su propia capacidad para dar las respuestas adecuadas.

Bobbio articula la tesis de la ingobernabilidad en tres puntos:

1. Los regímenes democráticos se caracterizan por una desproporcionalidad creciente entre el número de las demandas que provienen de la sociedad civil y la capacidad de respuesta del sistema político. Es la "sobrecarga" de que hablan Almond e Easton. Mientras las demandas se extienden a individuos y grupos y sus canales de expresión se facilitan y multiplican, los procedimientos para resolverlas no son expeditos, las decisiones son lentas y los procedimientos se topan con confrontaciones e incertidumbres.
2. En los regímenes democráticos el conflicto social es permanente. Precisamente la libertad pone frente a frente posiciones diversas, y el pluralismo multiplica el fenómeno.
3. En los regímenes democráticos el poder tiende a repartirse entre individuos y grupos que mantienen el equilibrio, pero indiscutiblemente está fragmentado y se presenta difuso. La fragmentación produce competencia y finalmente crea conflictos; la difusión dificulta la recomposición del todo.

La solución de estos problemas tiende a moverse, según Bobbio, en dos direcciones: o bien hacia el fortalecimiento del Ejecutivo para lograr decisiones rápidas efectivas y aplicables, o bien hacia la "liberación" al Estado de determinadas decisiones que quedan en la sociedad. La primera tesis es autoritaria; la segunda, liberal que desresponsabiliza al Estado y entrega

las decisiones al "libre mercado...", pero este último está siendo dominado por los grandes intereses económicos.

La defensa de la democracia se erige por una nueva corriente en una mayor y no menor participación de la sociedad, incluso en campos de decisión, como el económico, en el cual su acción ha sido restringida.

9) *Nivel de desarrollo*. La democracia se desarrolló con base en una "clase media", gran parte de la cual tenía el control, si no de toda la economía, sí de gran parte de ella. De su apropiación del poder político partió la paulatina obtención de derechos a medida que dicho estrato, que fue en principio la elite económica no nobiliaria, integró a estratos intermedios; fue recibiendo la presión de nuevos grupos, básicamente los trabajadores. Todo esto fue posible en virtud de los resultados de la Revolución Industrial, que permitió beneficios económicos a las clases de menores ingresos. El fenómeno, no sin graves trastornos, se dio en forma evolutiva y se precipitó por la fuerza política, social y moral que adquirieron las "nuevas clases", primero por su contribución al proceso productivo y después porque demostraron comportarse en las guerras con "igualdad" a la hora de los grandes sacrificios.

Fue imposible negar derechos civiles y políticos a las masas. La tecnología, el espíritu empresarial y el trabajo ordenado y capacitado permitieron la afluencia económica. Los activos y los ingresos de los países aumentaron. El bienestar económico —relativo, pero real— y la apertura social redujeron las áreas de conflicto. Gran parte de las predicciones marxistas no se dieron. La educación aumentó con el bienestar, y se extendió a todas las capas sociales. Se alcanzó una cultura homogénea basada en el respeto de los valores sociales fundamentales. Parte de esta cultura es un respeto a las instituciones y una conciencia participativa.

Los derechos políticos fueron oportunamente reclamados y satisfechos. El sufragio universal es un fenómeno relativamente reciente, y el perfeccionamiento de las instituciones democráticas avanza en la segunda parte del siglo XX. Algunas apenas se están aceptando —como el referéndum— por necesidad de reconocer una exigencia social.

Incluso la conciencia de las "elites" ha evolucionado en favor de la homogeneidad y de que es mucho más provechoso tener consumidores que esclavos. La democracia se practica así en unos cuantos Estados-nación.

La gran pregunta es si las instituciones tal como están acabadas pueden consolidarse donde apenas se está llevando a cabo el proceso evolutivo

(sureste asiático, América Latina, África) o éste se está presentando con franco retraso. Las clases medias han hecho presencia y la reclaman.

Sin embargo, no hay plena conciencia cívica. El Estado de derecho es débil, y falta aún una auténtica cultura participativa; pero sobre todo hay enormes y por desgracia crecientes desniveles económicos internos.

El aumento de la demanda de empleo es mayor que las tasas posibles de crecimiento económico; hay problemas de educación y salud de cada vez más difícil atención; desproporción enorme y creciente en el reparto del ingreso; resistencia de clases dominantes a reformas económicas y poca disposición a la disminución de *status* y recompensas sociales. La población de menores recursos lucha ante todo por la supervivencia y menos por la democracia. El oportunismo político hace posible manipular sectores con promesas que de antemano se sabe son incumplibles.

El desarrollo de la democracia requiere un mínimo acuerdo basado en el establecimiento y respeto de normas mínimas que fijen la competencia por los cargos públicos, la capacidad de reconocimiento de otros intereses en juego, la aceptación de los resultados, la necesidad de la negociación, que implica ventajas y concesiones mutuas, la formulación de compromisos y el empeño en cumplirlos. Sólo subsiste en un Estado de derecho y con una aceptable homogeneidad económica y social; requiere conciencia no sólo de los derechos, sino también de las obligaciones. Se funda en consensos básicos sobre el sistema social, el económico y el político, que habrá que lograr pese a la enorme estratificación económica y educativa que existe.

Si los procesos de democratización conducen al desorden, a la frustración y a la ingobernabilidad, se puede iniciar el camino de un renovado y reforzado autoritarismo.

VIII. Comunicación e información

Es en el aspecto comunicaciones donde se ha dado un aceleramiento sin precedentes en la historia humana. La globalización no puede concebirse sin la revolución electrónica.

La formación de una red mundial de comunicaciones electrónicas ha transformado la forma como operan las relaciones intersocietales.

Computadoras, satélites, fax, teléfonos móviles, televisión, Internet, ligas a individuos y grupos en todo el mundo. Se han convertido ya en un instrumento indispensable para la civilización y la cultura.

Hoy por hoy, Internet es una red sin control centralizado. Está coordinada por un organismo privado: la "*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*" (ICANN), creada en 1998 por el gobierno de los Estados Unidos, que conserva funciones de vigilancia. Se ve pues como un instrumento de esa potencia para controlar el ciberespacio. Internet es por esencia descentralizada y de difícil control, y plantea una problemática compleja: los *domain names*, ¿quién opera la base de datos de cada nombre?; los números de protocolo que identifican cada máquina (12 dígitos), hay 4, 000 millones que parece no serán a la larga suficientes. ¿Quién los va a asignar a fin de que cada máquina sea reconocida?; los servidores *root services*, actualmente prestados por trece empresas, ¿quién va a operarlos?, ¿desde donde?, ¿con qué propósitos?

Los medios de comunicación de información, ideas y mensajes actualmente a disposición de la humanidad, aceleran las interacciones humanas y crean relaciones a nivel planetario. Es, sin exagerar, una nueva etapa en la historia cualitativamente diferente de las anteriores, en razón de la intensidad y prontitud con que se alcanzan los interlocutores. Hay ahora un diálogo universal.

El correo tiene ahora medios de alcance en horas, no en meses; la distribución de libros y revistas, y en general de cualquier artículo puede iniciarse desde el hogar o la oficina y recibirse en pocos días; es muy frecuente que determinados trabajos se realicen "desde casa utilizando la computadora".

De una época de mera comunicación e información al público se ha propiciado la de discurso y argumentación entre individuos y grupos.

En buena medida, los medios han permitido el debate de temas que nos acercan a los propósitos del ágora o del foro; permite que las acciones públicas se expliquen y adquieran legitimidad cuando son aprobadas con conocimiento. Hay una mayor participación activa del público, en tanto éste se forma opiniones que traduce en soportes a acciones legislativas o administrativas y que se reflejan en decisiones electorales. Los órganos del poder público comienzan a encontrar un efectivo contrapeso en la sociedad.

El señalamiento en torno a los aspectos disfuncionales de la televisión es universal. Se critica la comercialización del medio, la excesiva cantidad de violencia y contenido sexual, la difusión de prácticas criminales novelizadas y el desaprovechamiento de posibilidades educativas y culturales. Pero también hay contenidos positivos, innegablemente, y los canales especializados tienden a extenderse.

Es también obvia la liga de la televisión con los grandes consorcios económicos y la difusión mundial multimillonaria de eventos que tienen el favor del público.

Pero el debate propiamente político se ha dirigido al aspecto libertad de expresión, participación o no de canales del Estado. Aquí han logrado imponerse los intereses privados. En Europa se contrarresta su influencia con canales oficiales. Pero en países en desarrollo tienden a imponerse los intereses privados siguiendo el esquema estadounidense.

Todo se ampara en la libertad de expresión. Radio, televisión y prensa escrita no admiten restricciones. Los proyectos de control son rechazados, y los legisladores, naturalmente, pierden parte de su vigor ante sujetos que pueden afectar su imagen pública.

Definitivamente, no puede existir una democracia sin libertad informativa.

Pero es conveniente hacer algunas precisiones:

— Si bien es propio de una democracia el respeto de la libertad, que se traduce en una obligación pasiva del Estado, también es propia la participación, el acceso de la sociedad a los medios; es decir, la democratización en la información y mensajes. Todas las ideas merecen oportunidad de difusión. Ciertamente, la concesión de tiempos iguales a los partidos políticos es un avance; también lo sería el espacio abierto a la discusión de cualquier toma de inquietud social por las diversas corrientes de opinión.
— Si los medios tienden a formar —eso se está dando en todos los países— monopolios y ligas estrechas con los sistemas económicos, es deber del Estado establecer medios paralelos que garanticen a la sociedad efectivamente una participación real. El canal estatal y la promoción y apoyo a canales universitarios independientes están más que justificados.
— La información debe ser veraz. Los derechos del individuo a su patrimonio moral y a la privacidad deben sostenerse y reforzar su defensa como un deber insoslayable del Estado. Los derechos humanos no están en la mesa de negociaciones ni admiten matices.
  En esto es preciso revisar los conceptos de responsabilidad civil y daño moral.
— Reconociendo que no hay nada más odioso que la censura, no hay que confundir ésta con la preocupación por el daño que pue-

> de causarse a la ética social, y sobre todo a la niñez y a la juventud. Las horas comerciales que buscan mayor *rating* coinciden con la tarea escolar y exhiben con frecuencia contenido obviamente inapropiado.

Lo que es una realidad es que el Estado ha perdido el control de la información de que anteriormente disponía y que esto ha reforzado a la sociedad en general y obligado a actuar con mayor transparencia a los gobiernos; pero también los enfrenta a nuevos conflictos de valores entre las libertades ganadas y la obligada protección a quienes pueden ser afectados si aquéllas se interpretan en forma irrestricta.

IX. Medio ambiente

El medio natural del hombre estaba amenazado por la sobrepesca en mares y lagos; reducción de superficie ocupada por las selvas; la extinción de especies animales y vegetales; el envenenamiento con residuos del mar, aire y tierra; la contaminación de aguas; emisión de gases dañinos que producen lluvia ácida; el sobrecalentamiento de la atmósfera y la destrucción de la capa de ozono, las radiaciones producidas por las pruebas de armamento atómico y otras acciones destructivas. La explotación incontrolada de los bienes comunes de la humanidad amenaza con agotarlos.

No fue hasta la década de los sesenta cuando se adquirió, a nivel mundial, conciencia sobre la gravedad del daño producido y la necesidad de tomar medidas de control que tendrían que ser, a nivel internacional. Antes, se habían avizorado algunos peligros y celebrado convenciones aisladas (prohibición en 1963 de las pruebas nucleares en la atmósfera).

Respondiendo a la inquietud, la ONU convocó una conferencia sobre el Medio Ambiente Humano, que se celebró en 1972 en Estocolmo, Suecia. El resultado fue la declaración de principios que establecían límites a la soberanía estatal en función de la preservación de los recursos de otro Estado y protección internacional de los bienes comunes de la humanidad; se promovieron redes de supervisión de perturbaciones al medio ambiente. Se elaboró el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que ha tenido una influencia determinante.

A partir de la Conferencia de Estocolmo comenzaron a constituirse ministerios del medio ambiente y se firmaron diversas convenciones; se esta-

bleció como norma que grupos no gubernamentales participaran; algunos con apoyos oficiales o privados se profesionalizaron en el tema, alcanzaron enorme influencia (Greenpeace, Worldlife Fund y Friends of the Herat). Se elaboró el concepto guía de "desarrollo sustentable", a partir de 1987 en un informe de la comisión respectiva de la ONU, desarrollo que atiende las necesidades de los presentes sin comprometer la capacidad de las futuras de resolver las suyas.

Se celebraron más de cien convenios multilaterales y un mayor número de bilaterales; algunos tan importantes como la Convención de Viena y el Protocolo de Montreal para la Protección de la Capa de Ozono, firmado en 1987.

En 1992 se celebró la Conferencia de Río. Su declaración de principios recalca responsabilidades nacionales y cooperación internacional; la necesidad de erradicar la pobreza, la necesidad de educación, participación y acceso a la información. Se aprobó la Agenda 21, que es un programa de acción para el desarrollo sustentable, dos convenciones "marco" en cambio climático y diversidad biológica, y la Convención para Combatir la Desertificación. El proceso para hacer efectivas tales convenciones se avizora largo.

En materia climática se acordó en 1997 el Protocolo de Kyoto, que ha encontrado dificultades en su cumplimiento y el repudio del actual gobierno conservador de Estados Unidos. Continúan las discusiones acerca del alcance y de cómo llegar a poner en marcha las acciones de diversidad. La Agenda 21 aún no alcanza el objetivo de influir en los modelos de desarrollo, pero evidentemente ha servido de estímulo para la elaboración de planes nacionales y ha proporcionado un foro de discusión entre representantes de gobierno, de organismos internacionales y ONGs.

Es indiscutible la influencia que todas estas acciones han tenido en los Estados. Se han preocupado éstos por tomar conocimiento de sus problemas y dictar las normas necesarias para la protección de su medio ambiente.

Pero es predominantemente en el aspecto externo, el cumplimiento de las convenciones y la influencia de las ONGs, lo que impone obligaciones a su derecho interno.

Desafortunadamente, los países industrializados defienden sus intereses y entorpecen la aplicación de normas; por su parte, los países en desarrollo tienden a establecer "regímenes normativos" suaves a fin de facilitar la operación de empresas transnacionales en sus territorios aun a costa del

medio ambiente. Los mecanismos de protección en los países industrializados son más severos y costosos.

Es la ignorancia y la pobreza lo que azota al medio ambiente en los países en desarrollo. El hambre convierte en zona agropecuaria al bosque y agota tierras, ríos y lagos.

X. El tercer mundo

El desarrollo económico es alto en los Estados industrializados y bajo en el resto del mundo.

Hay diversos factores a destacar que caracterizan el menor desarrollo económico: insuficiencia alimentaría, un sector agrícola tradicional no integrado a la economía de mercado, debilidad del ingreso por habitante y bajos niveles de vida, industrialización reducida, sector comercial poco desarrollado y con alto grado de intermediarismo, clase media poco numerosa y sector marginado creciente en número, concentración de patrimonio e ingreso entre pocos individuos y familias, subempleo numeroso, bajos niveles educativos, crecimiento de la población a tasas altas, deterioro ecológico...

Por supuesto, hay diversos grados. Algunos Estados alcanzan grados de evolución mayores que otros —China, Brasil, México, Argentina, Malasia, Singapur, Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong— con industrialización y estructuras en progreso, no exento de gravísimos problemas.

Por otra parte, la adaptación a las estructuras occidentales ha sido también diversa. En América Latina se ensayó desde los primeros años del siglo XIX con resultados decepcionantes. Se expidieron Constituciones democráticas, y la realidad fue el caudillismo y constantes revoluciones de tendencias conservadoras. En el siglo XX, dictaduras castrenses y débiles democracias. El siglo XXI comienza con movimientos democráticos y acrecentada participación social.

En los países descolonizados después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los imperios se desmoronaron, fueron adoptados, con esperanza y entusiasmo, regímenes parlamentarios o presidenciales en sendas Constituciones. Poco quedó de las instituciones iniciales. El mundo islámico, parte de Asia y África viven hoy regímenes autoritarios.

Hay pues, una relación indiscutible entre desarrollo económico y desarrollo político. Las sociedades más homogéneas tienen menos conflictos

internos, y tienden a "negociar" los existentes. Por otra parte, la afluencia económica permite mejores recompensas sociales y un mayor grado de educación. Todo ello refuerza la estabilidad.

Las sociedades en los países en vías de desarrollo son muy distintas. Las distancias económicas son enormes, y la estratificación social, muy marcada. No ha habido un desarrollo burgués suficiente. El dominio de grupos minoritarios, de poder político y económico tradicionales y conservadores han conformado una sociedad no participativa dada la polarización de intereses y la debilidad de los sectores minoritarios.

Quedan por resolver los problemas de la extrema pobreza de la mayoría, con nuevas expectativas alentadas por las corrientes políticas organizadas, generalmente sin programas de desarrollo viables, y siempre presentes los intereses dominantes atrincherados. El consenso necesario para establecer un Estado-nación verdadero tiene que encontrar fórmulas conciliatorias entre dos extremos difíciles de acercar.

Y, sin embargo, la interdependencia y la economía a nivel global exigen el desarrollo de los países pobres como condición para la supervivencia de los industrializados y del planeta mismo.

XI. Constitucionalismo

La globalización es un fenómeno integral que ha afectado a todas las sociedades del planeta y está generando cambios en el orden jurídico de los Estados. Los derechos humanos se extienden y avanzan en su cumplimiento; se mejoran las fórmulas de protección; el derecho internacional penetra persistentemente en el derecho interno; los regímenes regulatorios universales aumentan; se avanza en materia de justicia internacional; la participación política se extiende y practica por un mayor número; se están reconociendo autonomías étnicas, regionales y subculturas; la información fluye y los gobiernos han adquirido la obligación de proporcionarla; se está avanzando en la protección y preservación del medio ambiente… quedan aún derechos por reconocer, así como fórmulas de protección a la sociedad en su conjunto y a sus sectores desvalidos frente a nuevas formas de poder.

Los beneficios económicos han sido disparejos. Se han concentrado en los Estados-nación industrializados de Occidente y no han alcanzado en forma suficiente a los que están en vías de desarrollo, donde más de la mitad de la población no alcanza los niveles mínimos de alimentación, salud, vi-

vienda... aún entre estos países hay desproporciones notables en el bienestar logrado. Lo peor, muchas de las desigualdades tradicionales se han incrementado.

En todas partes la riqueza tiende a concentrarse más y en menos manos; la pobreza se extiende a los sectores medios. Se están agudizando los conflictos sociales.

Todas las sociedades se han tornado más complejas, demandantes y activas, y están sometidas a una intercomunicación constante.

La presencia de la sociedad es indispensable, y su organización, un elemento fundamental en la construcción del sistema político que requiere la nueva etapa que la humanidad vive, si se quieren preservar los valores que ha logrado realizar el Estado-nación. En los industrializados, la sociedad se ha reforzado pese a sus divisiones internas rescatando su lugar frente al poder público, que creó para su servicio, pero que a su vez desarrolló una dimensión propia e intereses diversos y a veces contrarios. En los que aún están en vías de desarrollo, la sociedad es generalmente débil, padece desniveles en riqueza acumulada e ingreso y mayorías depauperizadas, sufre un bajo nivel de educación cívica, no tiene una clara conciencia del Estado de derecho, poca tradición de enfrentamiento con el poder público y ante los desarreglos de la incipiente democracia representativa, tiende al desencanto y a la indiferencia en el ejercicio de sus derechos políticos o al apoyo de movimientos populistas que apuntan hacia el autoritarismo apoyándose en los sectores desfavorecidos.

El sistema económico internacional claramente se eleva como gigante dominador. ¡Un Leviatán planetario!: impone sus reglas y limita la acción de los Estados.

A este nuevo fenómeno sólo puede elevarse, como contención, un Estado que recupere su papel rector de la economía, concilie la necesidad de tecnología y capital con la protección de los recursos naturales de la nación, haga las reformas adecuadas de acuerdo con sus condiciones y cultura internas y se fortalezca con el consenso social frente las realidades del capitalismo vigente. Un Estado abierto en el interior y en él legitimado adquiere capacidad de acción social y fortalece su posición en el exterior. Una acción conjunta de los países en vías de desarrollo, que aún se ve lejos, es la única salida institucional a los conflictos económicos sociales del presente.

Sólo los Estados fuertes pueden tener elementos de negociación a nivel internacional e influir en la formulación de políticas. La tarea, ciertamente

ciclópea, es convencer a los centros del capitalismo que una humanidad polarizada en ricos y pobres con intereses encontrados será a la larga destructiva del orden mundial mismo.

En el interior, es indispensable un mayor acercamiento, convencimiento y diálogo permanente con todos los sectores.

El sistema político, el Estado en su conjunto, debe reforzarse, pero a base de la sociedad, lo que significa estructurarse a base de la pluralidad y el consenso. Para ello es preciso corregir los vicios en que ha incurrido la democracia representativa.

Se requiere:

— Establecer mecanismos de participación permanente de la sociedad, sea en general (referéndum, iniciativa popular), o bien la consulta —no la decisión que seguiría en los órganos estatales—, a sectores particulares en determinados nombramientos o sobre determinadas propuestas. Eventualmente puede llegarse a la constitución de cuerpos consultivos colegiados institucionalizados que actuarían en el campo que correspondiera a los intereses de sus componentes; en caso de que éstos se encontraran en potencial conflicto, todos ellos estarían representados.
— Hay que conservar en los órganos estatales el poder decisorio. Nadie más que ellos saben y deben así comunicarlo, qué es lo posible frente a lo deseable.
  Pero es precisa la comunicación permanente de las decisiones tomadas; la asamblea legislativa y el gobierno tienen por fuerza que hacer saber a la sociedad cómo se cumplen sus demandas, y conservar en todo momento la capacidad de decidir. Pero la decisión debe siempre estar fundada y motivada. La comunicación es indispensable, así como la transparencia informativa, pero también la educación cívica.
— Democratizar a los partidos políticos sobre todo en la selección de los candidatos a distritos plurinominales en listas cuyos primeros integrantes formarán fatalmente parte de la asamblea.

Revisar el sistema electoral enfocado a una difusión imparcial y equitativa de los tiempos de los candidatos en televisión y radio, y dar lugar al uso de Internet como medio “barato” de comunicación.

Se debe acrecentar el control de las campañas electorales a fin de evitar influencias negativas (uso indebido de recursos).

— Facilitar el alcance de la mayoría, una vez constituida la Asamblea. Mucho depende de la actitud de los partidos políticos de lograr acuerdos mínimos. Pero institucionalmente es preciso incorporar "cláusulas de gobernabilidad" y evitar la sobrerrepresentación, que tiende a ser favorecida. En alguna forma, las minorías deben también compartir responsabilidades de gobierno. Pareciera que debe adoptarse como regla general en los regímenes presidenciales la responsabilidad ministerial con aseguramiento de mociones de censura, limitadas y constructivas. Hay una pertinaz insistencia en alcanzar el esquema presidencial estadounidense, que logra la gobernabilidad aún con el partido de oposición en control del Legislativo; esto es difícil de repetirse en otras latitudes por razones de cultura e idiosincrasia distintas, pero además cuando hay regímenes de más de dos partidos dominantes.
— Establecer o mejorar el servicio civil, pero regido por normas que le impongan responsabilidad.

El rechazo a los autoritarismos y el avance de las instituciones democráticas en el sur de Europa, Asia, América Latina y Europa del Este muestran que los fenómenos de poder son imposibles de sostenerse si no hay consenso social. Pero los regímenes participativos recién emergidos tienen que consolidarse.

El constitucionalismo de hoy resalta el valor teórico de la soberanía o poder constituyente de la nación como fundamento único de validez posible de la Constitución y del orden que de ella emana. En todos los casos ha sido la aceptación final por la nación lo que proporciona el verdadero fundamento al orden. La voluntad de aceptar y mantener el orden.

Después de analizar lo que el pensamiento jurídico universal ha venido especulando acerca de la soberanía popular y poder constituyente, concluimos la identidad de ambos términos y que su significado es designar la capacidad de autodeterminación que la nación y sólo ella reclama para sí misma.

Pero la "voluntad general", que se ha concebido como proveniente de una mayoría en una sociedad homogénea, no opera ya frente a las diversas

autonomías y la presión del sistema económico internacional. La tarea difícil es reforzarla con el consenso, lo que implica acordar los valores mínimos que cada sociedad se propone: un auténtico pacto social que equilibraría las limitaciones que sufre la soberanía con el peso de la legitimidad social.

Si no se logra la consolidación de las instituciones con participación y acuerdo sociales, el destino de los Estados que recientemente han transitado a la democracia será inevitablemente alguna forma de renovado autoritarismo. El trágico dilema que Hobbes resolvió: es preferible el despotismo a la anarquía.

La soberanía se refuerza con el consenso, aunque éste es hoy más difícil de lograr, pero también en mayor medida, independiente del sistema político, la sociedad está tomando su lugar. Los cambios externos han creado nuevos espacios de poder e influencia, pero también de refuerzo del régimen de derecho. Las desigualdades políticas y económicas subsisten y se traducen en restricciones evidentes. Frente a ellos se elevan los avances de las Constituciones como guías democráticas, garantía de la dignidad, libertad, subsistencia y seguridad humanas y reguladoras del ejercicio del poder por medio del derecho.

XII. Bibliografía

ALBA, Carlos *et al*., *Las regiones ante la globalización*, México, Cemca-ORSTOM-El Colegio de México, 1999.

AURIL, Pierre, *Essais sur les partis*, París, LGDJ, 1990.

BARBER, Benjamin, *Strong Democracy*, Los Angeles, University of California Press, Berkeley, 1984.

BASAVE, Jorge *et al*., *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, México, UNAM-UAM-CRIM-DGAPA, 2002.

BAYLIS, John y SMITH, Steve, *The Globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

BENTLEY, Arthur F., *The Process of Government; A Study of Social Preassures*, Chicago, 1908.

BEYME VON, Klaus, *Political Parties in Western Democracies*, Alderhot, Gower, 1985.

BHAGWATI, Jagdish, *Free Trade Today*, Princeton, University Press, Princeton y Oxford, 2002.

———, *In Defense of Globalization*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

BOBBIO, Norberto, *Democracia y liberalismo* (edición española), México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

———, *El futuro de la democracia* (edición española), México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

———, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político* (edición española), México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

BORELLA, Francois, *Les partis politiques*, París, Sevil.

DAHL, Robert A., *On Democracy*, Londres, New Haven Conn-Yale University Press, 1998.

———, *Poliarchy*, Londres, New Haven, Conn-Yale University Press, 1971.

DARNTON, Robert y DUHAMEL, Olivier (eds.), *Démocratie*, París, Editions du Rocher, 1998.

DUNN, John, *Democracy, the Unfinished Journey*, Oxford University Press, 1993.

FLORES OLEA, Víctor y MARIÑA FLORES, Abelardo, *Crítica de la globalidad; dominacióin y liberación en nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

FREDERICH, Carl, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn, 1941.

FRIEDMAN, Thomas L., *The World is Flat*, Nueva York, Farrar, Straus Girau, 2005.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La Corte Penal Internacional*, México, Inacipe, 2002.

GILPIN, Robert, *Global Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.

———, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

GRAY, John, *False Dawn (The Delusions of Global Capitalism)*, Londres, Granta Books, 1998.

HUBER, Evelyne *et al*., "The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory and Social Dimentions" en ANDERSON, LISA, *Transitions to Democracy*, Nueva York, Columbia University Press, 1999.

IRWIN, Douglas A., *Free Trade under Fire*, Princeton, Princeton-Oxford University Press, 2002.

JANDA, Kenneth, *Political Parties. A Cross-national Survey*, Nueva York, Free Press, 1980.

LECRERC, Gerard, *La société de comunication*, París, PUF, 1999.

LOEWENSTEIN, Karl, *Political Power & The Governmental Process* (traducido al español como *Teoría de la Constitución*), Chicago-Londres, The University of Chicago Press, 1957.

MICHALET, Charles Albert, *Qu'est ce que la Mondialisation?*, París, La Decouverte, 2002.

MICHELS, Roberto, *Les partis politiques. Essai sur les tendences oligarchiques dos démocracies*, París, Flammarion, 1984.

OFFERLE, Michel, *Les Partis Politiques*, París, PUF, 1987.

ORTIZ AHLF, Loretta, *Derecho internacional público*, México, Harla, 1993.

PAPP, Daniel S., *Contemporary International Relations*, Needham Heights, Allyn & Bacon, 1997.

PERRINEAU, Pascal, *Le Désenchantement Démocratique*, editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2003.

QUOC DINH, Nyuyen, *et al*., *Droit International Public*, París, LGDJP, 1994.

SARTORI, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, Nueva Jersey Chatham Hoose, 1987.

———, *Ingeniería constitucional comparada* (edición española), México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

SCHUMPETER, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper & Row, 1942, 1975.

SORENSEN, Georg, *Democracy and Democratization*, San Francisco, Oxford Western Press, Boulder, 1993.

STIEGLITZ, Joseph E., *Globalization and its Discontents*, Nueva York, Norton, 2002.

TOUSCOZ, Jean, *Droit international*, París, Thémis-PUF, 1993.

WINTERS, L. Alan, *International Economics*, Londres, Unwin Hyman, 1989.

YERGIN, Daniel y STANISLAW, Joseph, *The Commanding Heights*, Nueva York, Simon and Shuster, 1998.