

Estado multinacional y globalización¹

FERNANDO VIZCAÍNO

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

El objeto de este capítulo es ofrecer una definición del concepto de Estado multinacional, analizar algunas de sus características fundamentales y explicar cómo éstas se relacionan con la globalización, que se entiende como la vinculación del Estado y la sociedad con el mundo por la economía, el derecho, la política, la cultura y la tecnología.

El punto de partida es que históricamente ha existido una tensión entre la construcción del Estado-Nación y la lucha de las minorías nacionales

¹ Este escrito recoge ideas y datos de mi libro *El nacionalismo mexicano en los tiempos de la globalización y el multiculturalismo* publicado por la Universidad Autónoma de México.

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

por su autonomía.³ Un conjunto de circunstancias asociadas a la idea del Estado soberano y autocontenido favorecieron la construcción gradual de la centralidad del Estado, al menos desde el siglo xvii y hasta los años ochenta del siglo xx. A partir de entonces, en coincidencia con la desintegración del bloque socialista, el reconocimiento del Estado multinacional comenzó a constituir un eje de los discursos políticos de diversos movimientos que luchan por los derechos de las minorías en Europa, África, Asia y en algunos países de América, particularmente Canadá y los países andinos. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, por sólo citar un caso notable, desde la Declaración Política de su Congreso de 1993, afirmaba que las nacionalidades y los pueblos indígenas han construido una organización nacional política y sólidamente estructurada y “nuestro propósito es la construcción de una nueva nación multinacional”. Declaraba, además, que sólo el reconocimiento de un Estado multinacional podría garantizar la democracia, la igualdad, la paz social y la fraternidad.

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

³ Pero si el fenómeno es antiguo, el concepto de Estado multinacional es relativamente nuevo. Hasta donde sé, una de las primeras obras académicas donde apareció fue en el estudio de Janowsky (1945), quien lo utilizó como un instrumento de diagnóstico y análisis para entender el nacionalismo de las minorías en Europa central. Pero su uso se ha utilizado sobre todo recientemente (por ejemplo, en Gagnon, 2001; Guibernau, 1999; Gellner, 1997; Moddod y Werbner, 1997; Smith, 1995; Caplan y Feffer, 1996; Walzer, 1997; Minahan, 1996; Stavenhagen, 1996 y Kymlicka, 1996) en el contexto de la explosión multicultural de la última década junto a otros temas y problemas: etnicidad, minorías, nacionalismo, que han resurgido luego de que durante mucho tiempo se consideraron agotados en un mundo donde se expandía la idea, y la realidad, del Estado-Nación.

Del Estado-Nación y del Estado multinacional

Encontramos, en una rápida observación del mundo, muchas “naciones sin Estado” integradas a un Estado ya por conquistas, ya por donaciones de territorios entre imperios o por divisiones fronterizas determinadas por terceros países.⁴ En otras palabras, encontramos en todo el mundo Estados multinacionales.

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

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

De todo esto se desprende una tercera diferencia. Si hay una metodología y unos problemas distintos también existen arreglos, políticas públicas y una agenda internacional distinta frente a los problemas sociales y políticos. Bajo el paradigma multinacional, las políticas del gobierno central se realizan no para las provincias o departamentos, sino en con-

⁴ La obra de Minaham (1996) es un interesante mapa contemporáneo de las naciones sin Estado. La reflexión de Kymlicka (1995: 10-73) me ha sido especialmente ilustrativa.

sideración de los pueblos o naciones. Lo mismo ocurre mundialmente; Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales o instituciones como el Banco Mundial o la Unión Europea pueden llevar a cabo programas de desarrollo financiando a Estados que reconozcan y otorguen derechos a las minorías o bien directamente a éstas y sin la mediación de los gobiernos centrales. Recordemos, por ejemplo, el Informe de la Comisión Mundial para la Cultura y el Desarrollo (1996: 21-77) que sugiere con un vigoroso consenso modificar las políticas de la agenda internacional y emprender programas y acciones directamente con las culturas, aún si para ello es necesario poner en duda el concepto de la soberanía del Estado. Pero el esquema multinacional sirve no sólo para la paz y el desarrollo. También para la guerra. Samuel Huntington (1996), quien supone una nueva organización mundial cuyo sillar son las culturas, no los Estados, propone una alianza de Estados Unidos y Europa para defender Occidente de las otras civilizaciones.

El problema de la soberanía

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

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

La soberanía, entendida como capacidades y monopolio del gobierno central, ha sido un proceso de construcción gradual desde el siglo XVI. Entonces Jean Bodin sostuvo en sus *Six Livres de la République* que la “so-

beranía es el poder absoluto y perpetuo constituido en una república” y estableció como su principal atributo “crear la ley obligatoria en todos los temas en general y en cada caso en particular”.⁵ Bodin escribió, frente a la ausencia de soberanía general, para centralizar el poder y el derecho y, frente a la guerra religiosa que asolaba a Francia, para construir la paz y formas de gobierno estables. Desde entonces el ideal de las monarquías, particularmente durante el absolutismo del siglo XVIII, fue hacer imperar una sola legalidad y, a su vez, reducir la autonomía de principados o casas reales. La existencia de dos o más soberanías, muchas de ellas traslapadas al interior de cada Estado o incluso allende sus fronteras, hacía extremadamente compleja la vida social y política. Con el tiempo se buscó uniformar la legalidad y homogeneizar la cultura y se creó el ideal del Estado-Nación. Ello gracias a un proceso paulatino y gradual que alternó con diversas guerras revolucionarias. Pero el proceso de unificación o formación del Estado-Nación no eliminó por completo aquella condición del Estado: la diversidad de culturas, la realidad multinacional.

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

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

⁵ La obra se publicó en francés en 1576 y en inglés en 1606. Cito la edición de 1964: 25, 43.

En el Estado-Nación el municipio es la célula, la base, de un amplio sistema administrativo, jurídico y político; la base de una pirámide en cuya parte más alta se halla el gobierno central o federal. En el Estado multinacional un poblado con una identidad propia no es la base de la pirámide de la mayoría social; simplemente no es parte de esa mayoría social. Constituye una sociedad con un derecho particular y demanda un trato especial y a su vez de igualdad con las otras naciones en las instancias de debate y decisión central. No adapta sus leyes a las federales sino que posee las propias.

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

El Estado multinacional no es sino el triunfo de las minorías; el reconocimiento de su derecho colectivo en un Estado que antes no reconocía sino los derechos individuales y cuyo proyecto histórico de siglos fue la unificación legal, política y cultural.⁶

⁶ Aunque en los últimos años ha habido una explosión de estudios sobre las minorías nacionales, no cabe duda que el tema comenzó a abordarse para explicar los movimientos nacionalistas de las minorías aplastadas durante la segunda guerra mundial, principalmente en el este y centro de Europa. De esa época data la obra pionera de Janowsky *Nationalities and National Minorities* (1945). Una obra fundamental para explicar el desarrollo desde 1945 de los derechos de las minorías y grupos nacionales es la de Natán Lerner. Sobre estos derechos ha sido fundamental en la historia reciente y en la teoría el principio de Charles Taylor (1991): el Estado y las instituciones públicas deben tratar a los individuos de acuerdo a su especificidad cultural, es decir, de acuerdo a la cultura (o nación) a la que pertenecen, como un acto de justicia y de reconocimiento de su dignidad. La política

Si la soberanía es un concepto de un proceso gradual que va del gobierno central que demanda todo el poder hasta el gobierno que lo comparte, el Estado multinacional es el extremo de la distribución de ese poder. En el Estado multinacional el gobierno ha perdido gran parte de su autoridad y en cambio han ganado libertad no tanto los ciudadanos sino las minorías culturales. Con ello quiero señalar que uno es el principio: compartir el poder en función de las identidades, y otro el grado. Pero la separación entre el gobierno central y las minorías tiene un límite. Rebasado éste, la consecuencia lógica es o bien la secesión, o bien la desintegración del Estado. En el espacio que va quedando entre la soberanía que detenta el gobierno central y el que reclaman las minorías subsiste el mayor riesgo de la integridad de los Estados contemporáneos. Cuanto más crezca ese espacio más crece la posibilidad de la desintegración. Así, el Estado multinacional se nos presenta como una posibilidad de ordenar la diversidad pero también como el riesgo de destruir el Estado.

Hasta hace poco imaginamos enterrada bajo la modernidad del Estado la idea de que la soberanía, necesariamente asociada a un territorio, corresponde a los habitantes originarios que constituyen una cultura. Pero este principio ha encontrado en los movimientos políticos, y de algún modo en el desarrollo de la investigación antropológica, los suficientes argumentos como para recuperar un cierto consentimiento. Se sigue muchas veces este argumento: en el pasado la soberanía se entregó al gobierno de otra nacionalidad en consideración de ciertas circunstancias, pero dadas las nuevas condiciones la soberanía o algún tipo de autonomía al menos debe regresar al pueblo que otrora la cedió como resultado de una imposición o en aras de un pacto que ya no es necesario sostener.⁷ Esta idea ha venido a

del reconocimiento implica, por tanto, la defensa y fomento de los grupos y culturas minoritarias. Kymlicka (1995, 1996, 1998) ha logrado sistematizar la política del reconocimiento en las sociedades democráticas.

⁷ Esta es la tesis de, entre otros, Luis Villoro. Tuve la oportunidad de escucharla de su propia voz en una reunión académica en Tepoztlán en julio de 1998 en la que estuvieron, entre otros, Andrés Lira, Guillermo de la Peña, Magdalena Gómez, Jan de Vos, Rodolfo Stavenhagen y Héctor Díaz Polanco. Una transcripción de las discusiones quedó inédita, quizá a causa de que, como decía Magdalena Gómez,

debilitar a los gobiernos centrales, fortalecer las minorías y contribuir al Estado multinacional.

Las relaciones de parentesco constituyeron durante mucho tiempo bases sólidas de la asociación política. Sin duda el desarrollo del proyecto del Estado-Nación fue modificando esas relaciones. La maduración de éste implicó el paulatino decrecimiento de la asociación basada en el parentesco. Sin embargo, no desapareció del todo y en los últimos años han ganado consenso las opiniones a favor de preservarlas e incluso otorgarles reconocimiento jurídico y político. Así, las sociedades de parentesco constituyen uno de los elementos que se contraponen a la idea del Estado-Nación y, a su vez, contribuyen al fortalecimiento del Estado multinacional. Las ligas genéticas pesan tanto como las políticas, no obstante la gran ola democrática de los últimos veinticinco años. Mientras el Estado-Nación se constituye y legitima no considerando los vínculos de la sangre ni la condición originaria de los naturales de un territorio sino las obligaciones y derechos de las personas por igual, el Estado multinacional sí reconoce estos elementos. Son incluso la base de la distribución de las obligaciones y los derechos de las culturas que cohabitan dentro del sistema jurídico federal.⁸

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

muchas de las cosas que ahí se dijeron no eran políticamente convenientes para el zapatismo. El único resultado público fue un manifiesto para seguir discutiendo el tema de los derechos indígenas aparecido en octubre de 1999 en la revista *Memoria*. Véase Luis Villoro (1998) para una versión amplia de la posición del autor sobre el tránsito del Estado autoritario al Estado plural.

⁸ La ciudadanía y los derechos diferenciados ha sido tratados, entre otros, en Kymlicka (1995: 107-129) y en Tierney (2000).

Nación y tipos de Estado multinacional

La noción de Estado multinacional requiere, entonces, pensar a la Nación en su sentido sociológico y cultural, antes que estatal. Así, la Nación es una parte de la humanidad con un conjunto de imágenes y símbolos compartidos. Nos refiere a una comunidad histórica, organizada, asentada en un territorio y cuyos miembros comparten costumbres y poseen sentimientos de pertenencia sustentados en uno o varios de los siguientes elementos: una lengua y un pasado común, una raza, una geografía o una religión.⁹

Esta concepción se asemeja a la de cultura o pueblo, en donde el sustento y la identidad colectiva aparecen como necesidades primordiales del individuo. Coincide con la del Convenio 169 de la *Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales* (1989), que en los últimos años ha adquirido un lugar esencial en la legislación internacional de protección de las minorías. El Convenio se refiere a los pueblos indígenas como aquellos “que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial” y, además, “descienden de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica perteneciente al país, antes de la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas culturales y políticas, o parte de ellas”. El Convenio no utiliza el concepto de pueblo como sinónimo de Nación, puesto que este término en el derecho internacional corresponde al de Estado. Queda claro, sin embargo, que “pueblo” coincide con el sentido sociológico de Nación aquí asumido. El Estado multinacional, entonces, es el que envuelve o integra a dos o más naciones o pueblos.

Si es necesario diferenciar entre Estado-Nación y Estado multinacional también hay que distinguir entre éste y la noción de Estado multiétnico o multicultural. Will Kymlicka, uno de los autores que más se ha ocupado del tema, establece una definición para minorías nacionales y grupos étnicos y explica que a un Estado multinacional corresponde el derecho,

⁹ Una reflexión reciente y amplia sobre la redefinición del concepto de Nación puede verse en Seymour (2000), Guibernau (1999, 2000), Seton (1999) y en Ommen (1997).

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

Algunos países son Estados multinacionales y a su vez multiétnicos dado que además de las minorías nacionales que los integran han recibido un enorme número de grupos de inmigrantes. Estados Unidos de América y Canadá son ejemplos de ello. En estos casos se usa el concepto de multiculturalismo o Estado multicultural en tanto engloba a las minorías nacionales como a los inmigrantes. Sin embargo, las circunstancias jurídicas o políticas de cada país influyen en el uso corriente de estos términos incluso en el ámbito académico. En Canadá es frecuente el término Estado multinacional, en correspondencia a la importancia con la que se ha reconocido a la cultura francesa de Quebec y a los indios de todo el territorio. En Estados Unidos, el de Estado multicultural o simplemente Estado-Nación. En México, corrientemente se utiliza el de Estado-Nación y muy rara vez el de Estado multicultural, aunque la reforma al artículo 4 de la Constitución de 1991 reconoció el carácter pluriétnico del país y la del 2001, artículo 2, avanzó aún más en la definición del reconocimiento y los derechos de los “pueblos” indios.

En el estudio que el lector tiene en sus manos, me he referido al Estado multinacional para acentuar que son las naciones, ya sean minorías o mayorías, el objeto de mi interés en tanto condición fundamental del

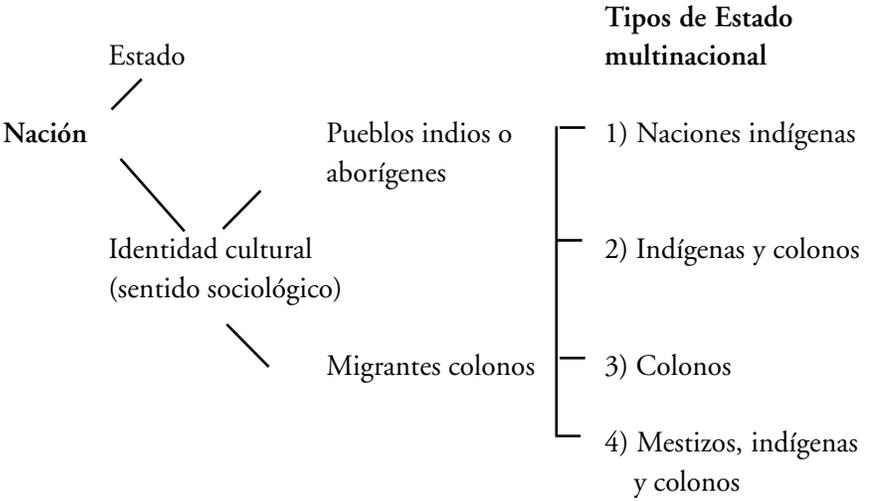
nacionalismo. Pero entiendo que la noción de multiculturalismo refleja temas relacionados con los inmigrantes y aún muchos otros como el feminismo, los estudios de género, el cambio de la moral sexual, la apertura en la educación y la política y el impacto de las nuevas migraciones.

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

La coexistencia de más de una Nación, entendida ésta como cultura, es decir, como un pueblo o grupo humano que ocupa un territorio y comparte símbolos y reglas o instituciones, es el componente fundamental del Estado multinacional. Canadá es uno de los ejemplos más destacados de Estado multinacional. Engloba, además de las culturas inglesa y francesa, varios pueblos originarios: los Inuit, Métis e indios, entre los cuales a su vez hay varias categorías. Si bien se trata de un Estado unitario para los asuntos más esenciales de moneda, ejército y política exterior, posee un complejo sistema jurídico y federado con el que se ha buscado organizar la diversidad. La cultura mayoritaria, de aproximadamente 45%, es la anglófona, y las minoritarias la francófona (25%) e indígenas. Esta diversidad ha obligado a un complicado sistema para asumir el reconocimiento y el derecho de los grupos minoritarios. Uno encuentra, por ejemplo, que el sistema legal está basado en la *English common law*, excepto en Quebec, donde rigen los preceptos de la Ley Francesa. Es cierto que los pueblos indígenas, minoritarios con respecto a los ingleses y franceses, no han tenido las mismas prerrogativas. Empero, en los últimos años, cada vez se reconocen más sus derechos. Existen reservaciones con una cierta autonomía y a partir de abril de 1999 la región de los Territorios del Noroeste se dividió para crear Nunavut. El parlamento, a su vez, posee sistemas de representación especial en correspondencia con el Estado multinacional. Al final de este complicado esfuerzo por acomodar las nacionalidades deviene una “ciudadanía dife-

renciada” que, según Kymlicka (1996), posee tres derechos básicos: autogobierno, multietnicidad y representación especial.¹⁰

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



El primer tipo de Estado multinacional es el que envuelve a dos o más naciones indígenas o aborígenes y en donde la población de inmigrantes europeos colonos no existe o es casi nula. Ejemplos de este tipo son algunos de los Estados de África Central: Burundí y Ruanda, República Democrática del Congo, Tanzania. Muchos de estos Estados integran grupos étnicos que poseyeron una cierta organización y delimitación de territorios naturales hasta que, a causa de las necesidades de administraciones colonialistas, Occidente los envolvió en fronteras. En consecuen-

¹⁰ Esta disimilitud en los derechos resulta, y a la vez es causa, del precepto de que la igualdad se sustenta en reconocer y ubicar la diferencia.

cia, comunidades diversas quedaron o bien divididas por las fronteras creadas, o bien obligadas a convivir unas con otras dentro de la soberanía del nuevo Estado. Las tensiones de esa convivencia forzada se contuvieron mientras existió el dominio de las potencias extranjeras, pero con el fin de la colonia se han desatado diversas guerras entre los grupos étnicos. Uno de los más graves y conocidos de los años noventa son los casos de los pueblos Hutu y Tutsi, obligados a una difícil convivencia tanto en Burundí como en Ruanda, dominados por Bélgica hasta 1962.

El segundo tipo de Estado Multinacional es el que engloba naciones indígenas y a otra u otras de colonos, casi siempre migrantes europeos. Se ha citado el caso de Canadá, pero muchos otros, especialmente donde hubo migraciones anglosajonas, son ejemplos interesantes: Australia, Sudáfrica, etcétera.

El tercero es el que integra a dos o más pueblos de colonos. Canadá, por ejemplo, hasta hace unos años se consideró como binacional, pues política y jurídicamente sólo contaban la comunidad francesa e inglesa.

El cuarto tipo es el de las culturas que resultan de la mezcla de razas de colonos de origen europeo e indígenas, de donde resulta una sociedad mestiza que junto a otros pueblos (indígenas y colonos) conforman un Estado multinacional. Ejemplos de este cuarto tipo lo son prácticamente todos los países de la colonia española y portuguesa: Filipinas y la mayoría en América Latina.

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

El Estado y las relaciones políticas globales

La multinacionalidad siendo un problema al interior del Estado se halla, a su vez, estructuralmente vinculado con los procesos políticos de la sociedad internacional. La multinacionalidad no es ajena a la globalidad; por el

contrario, su expresión, su resurgimiento tras siglos de quedar sepultada bajo el ideal del Estado-Nación, en cierta forma se debe a que las interconexiones globales penetraron los Estados, debilitaron los gobiernos centrales y permitieron que las minorías se vincularan por su cuenta con el mundo.

México es, sin duda, un buen ejemplo para ilustrar el proceso de globalización y sus relaciones con la multinacionalidad y el nacionalismo. En este país, como en casi todos los países del mundo, el juicio y la observación internacional de los asuntos domésticos habían sido rechazadas históricamente por el Gobierno y por intelectuales y amplios grupos de izquierda, bajo el argumento de la defensa de la soberanía. Todavía cuando el Partido Acción Nacional, por citar un ejemplo hoy casi olvidado, solicitó la intervención de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en 1986, por el asunto del fraude electoral en Chihuahua, fue juzgado como antipatriota, extranjerizante, etcétera.¹¹ Por ello mismo la observación internacional en los procesos electorales no se aceptó hasta principios de los años noventa.¹² Pero si la observación y opinión internacional en asuntos políticos era inadmisibles, lo cierto es que el país comenzó a moderar sus

¹¹ Entre los meses de agosto y diciembre de 1986 se suscitó un amplio debate cuando Acción Nacional acudió a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos para denunciar lo que consideraron fraude en las elecciones de ese año en el Estado de Chihuahua. Ese caso, que hoy –cuando los actores domésticos acuden recurrentemente a la sociedad internacional y viceversa– nos parece de poca importancia, puede seguirse en los diarios de la época. “Condena unánime al PAN por recurrir a la OEA”, *La Jornada*, 28 de septiembre de 1986. “Critican al PAN por recurrir al exterior”, *El Norte*, 28 de septiembre de 1986. “No es ajena a México la CIDH: González Schmal”, *El Universal*, 2 de octubre de 1986. “La OEA ya pidió a México documentación electoral”, *La Jornada*, 1 de octubre de 1986.

¹² El estudio de Pozas (1997) sobre la aprobación de la observación electoral como un proceso institucionalizado con el apoyo de la sociedad internacional, nos hace pensar que la observación iniciada en los años noventa, con otros factores como la “ciudadanización” del IFE o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, son lo que a la economía el TLC y a los derechos de los indios el Convenio 169: un proceso de vinculación de lo doméstico con las redes globales que expresa la intensificación de la apertura mexicana, la disminución del control del gobierno central y el incremento de las capacidades de la sociedad para vincularse con el mundo.

criterios de soberanía en materia económica y comercial. Ese año de 1986, tras una larga negativa a la apertura de los mercados, México bajó sus aranceles e ingresó al Acuerdo General de Aranceles y Comercio. Era tiempo del comienzo del proceso de integración internacional acelerado (como lo muestro adelante en la Gráfica 1 [Tratados firmados por México], p. 53).

De esa nueva tendencia, que sin duda iba a cambiar la idea de soberanía al finalizar el siglo, dos acuerdos internacionales fueron significativos. En el ámbito económico, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que abrió las puertas de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y favoreció la canalización de recursos del Fondo Monetario Internacional y del gobierno de los Estados Unidos para enfrentar la crisis de 1995. Y, antes de éste, tanto o más importante para las interconexiones políticas globales fue el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indios y Tribales, aprobado en Ginebra y ratificado por el Senado mexicano en 1991. El propósito central del Convenio es el reconocimiento “de las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”. Un propósito que poco después, a finales de 1991 y los primeros días del 92, iba a favorecer en el Congreso de la Unión la aprobación de una iniciativa del Ejecutivo para adicionar al artículo cuarto de la Constitución un primer párrafo en los siguientes términos:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos en que establezca la ley.¹³

¹³ El artículo cuarto volvió a cambiar en el año 2001 y pasó la esencia del párrafo citado al segundo en el marco del reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y sus derechos.

Este cambio poseía importancia política e histórica. Reconocía en la Constitución la composición multinacional de la sociedad mexicana y daba inicio en la vida política doméstica a una fase de discusión sobre la diversidad cultural y étnica en las instancias de debate y decisión nacional.¹⁴ Esa discusión se intensificó con el auge de las demandas a favor de los pueblos indios de los años noventa, con las celebraciones de los 500 años de la Conquista en 1992, el alzamiento zapatista de 1994 y los Acuerdos de San Andrés aprobados en febrero de 1996 como resultado de la negociación entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que iban a presentarse al Congreso en el 2000 como “Ley COCOPA”. Ésta iba a dar origen a un conjunto de reformas de carácter constitucional, centradas en el artículo segundo y aprobadas en el 2001, para reconocer a las comunidades y pueblos indios y sus derechos, incluidos los de autodeterminación para explotar sus recursos naturales y regular su vida social y política de acuerdo a sus normas y tradiciones, amén del derecho de recibir recursos de la Federación para recrear su identidad particular. El reconocimiento de las comunidades y pueblos indios quedó limitado a no violar los derechos humanos y respetar la propia Constitución, pero se puede decir –a pesar de la insatisfacción del movimiento zapatista– que el Gobierno aceptó la autonomía de los pueblos de acuerdo a los principios del Convenio 169. Estos arreglos jurídicos, y muchos otros de carácter institucional y de políticas públicas que aquí no podríamos enumerar, pueden

¹⁴ El análisis de la exposición de motivos del proyecto de decreto referente al artículo cuarto de la Constitución y el debate que éste suscitó nos revelaría mucho más de las diversas concepciones políticas sobre la diversidad cultural y étnica en México y sobre todo que tales concepciones están vinculadas a los principios del Convenio 169 y a la ola mundial a favor de los derechos indígenas a la cual México no ha quedado ajeno. La iniciativa fue presentada en la Cámara de Diputados el 24 de Junio de 1991. Se aprobó con 272 votos, de un total de 324, de los partidos de la Revolución Democrática, Popular Socialista, del Trabajo y del Revolucionario Institucional. Acción Nacional se abstuvo, luego de considerar que la reforma “se sustenta en un criterio de diferenciación étnica inaceptable”. *Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados*, 21 de junio de 1991.

entenderse como un compromiso o una consecuencia en parte derivada de la vinculación de la sociedad mexicana con la comunidad de países.¹⁵

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

¹⁵ En un ensayo yo había escrito: “La autonomía y los derechos de los indígenas, independientemente de sus alcances, tanto como una conquista interna serán el resultado de una presión externa” (Vizcaíno, 1998). Y en ello, estas ideas de Charles Taylor (1996: 19) son esclarecedoras: “El espacio público internacional constituye un campo de fuerza en el que las identidades de las naciones a menudo deben luchar para mantenerse. Hasta quienes pretenden abstraerse de él se ven concernidos, como se ve en la reacción de tantos gobiernos autoritarios frente a los juicios de Amnistía Internacional. (...) El espacio público internacional y las políticas de la identidad que vehicula llegan a todos los rincones del mundo”.

me”, la condena contra quien se atreve a recurrir a las instancias internacionales para resolver los asuntos “nacionales”.

El Acuerdo de Asociación Económica considera la adhesión de las partes a los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales, así como a los principios del Estado de derecho y del buen gobierno. El artículo primero asienta que “el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo”; y el 39, los objetivos de la cooperación sobre derechos humanos y democracia: el desarrollo de la sociedad civil por medio de programas de enseñanza, formación y sensibilización de la opinión pública; el fortalecimiento de las instituciones y del Estado de Derecho; y la promoción de los derechos humanos y de los valores democráticos.¹⁶

Estas disposiciones constituyen la “Cláusula Democrática”, resultado de larguísimas disquisiciones de parlamentarios europeos que para favorecer la libertad económica exigían a México el empleo de la democracia y los derechos humanos. *La Recomendación Lage*, un documento de la Comisión de Relaciones Económicas Exteriores del Parlamento Europeo, redactado por la eurodiputada Miranda de Lage para justificar la aprobación del Acuerdo,¹⁷ así como las opiniones, también favorables,

¹⁶ El *Acuerdo para la Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros*, junto con la *Decisión del Consejo Conjunto* de dicho Acuerdo; y la *Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea*, se publicó en el *Diario Oficial* el 26 de junio del 2000, de donde recojo los párrafos que aquí cito.

¹⁷ La *Recomendación sobre la propuesta de decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo de colaboración económica, coordinación política y cooperación comercial entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros*, por una parte, y los *Estados Unidos Mexicanos*, por otra tenían como propósito recomendar la aprobación del Acuerdo. De este documento, como de los discursos parlamentarios de Europa, cito la versión que ofrece la página *web* del diario de debates del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.eu.int>

de otras dos Comisiones (de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa y de Desarrollo y Cooperación) y los debates en el Parlamento dan cuenta de los juicios en Europa sobre la democracia y los derechos humanos en México.¹⁸ Se discutía allá la vida doméstica de México. Un hecho, por cierto, mucho más significativo que la certificación que los Estados Unidos expidió, hasta el 2000, cada año a México por su colaboración contra las drogas y que siempre se ha concebido como una violación de la soberanía de este país.

La *Recomendación Lage* era un análisis de las relaciones económicas recientes entre Europa y México y una explicación de los intereses de una y otra parte por restablecer el equilibrio perdido tras el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Asimismo, exponía los tres ámbitos del Acuerdo: diálogo político, asociación económica y cooperación política y social. En conclusión, recomendaba la aprobación del Acuerdo como un mecanismo para ampliar el mercado de la Unión Europea. Empero, a su vez había que enfrentar el problema de la insuficiencia de democracia y respeto a los derechos humanos en México. Para ello Lage esencialmente refería la cláusula democrática. Justificaba el acuerdo subrayando que ésta obligaba a México a respetar los derechos humanos individuales y colectivos y a avanzar en la democracia, lo cual había sido desde el alzamiento del EZLN una preocupación de los diputados europeos.

La exposición de Lage condensaba las diversas opiniones de los Comités involucrados y de buena parte de los diputados que participaron de los debates. De manera que conviene seguir aquí algunos párrafos para entender el significado de los juicios de las instituciones centrales de Europa acerca de la vida política de México. Lage partía del supuesto de que la conveniencia del Acuerdo no sólo respondía al significativo desarrollo y modernización de México sino, también, “a la necesidad imperiosa de que la determinación aplicada en materia económica fuese

¹⁸ Mientras en Europa las discusiones sobre el Acuerdo se realizaron en debates públicos parlamentarios y duraron poco más de cuatro años, en México las discusiones se restringieron al Ejecutivo Federal y a un grupo de empresarios. Se puede decir que en el Senado de la República no se discutió y sólo se hizo público hasta que se dio a conocer en el *Diario Oficial*.

de la mano de una voluntad firme de promover un equilibrio social más justo y un sistema político auténticamente democrático, pluralista y respetuoso de los derechos humanos”. Para sustentar esta idea, recordaba que el Parlamento Europeo, en un informe de 1995, había subrayado que “la entrada en vigor el 1 de enero de 1994 del TLCAN coincidió simbólicamente con la rebelión de las comunidades indígenas de Chiapas, recordando al mundo que el reconocimiento internacional de México como pujante economía emergente no puede dissociarse de la marginación y de la injusticia social en la que viven extensos sectores de la población que padecen las consecuencias de estructuras de poder económico y de reparto de la tierra periclitadas y profundamente injustas”.

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

Las opiniones de las Comisiones de Cooperación y Relaciones Económicas Exteriores, reiteraban su satisfacción por la cláusula democrática y eran explícitas especialmente con el asunto de Chiapas. Esta última Comisión, por ejemplo, manifestaba el deseo de fortalecer el diálogo político bilateral y una agenda que “pueda prestar su concurso a la democratización completa del sistema político mexicano, a la movilización de los medios necesarios para poner fin a la impunidad, a una solución negociada al conflicto en Chiapas y a la búsqueda de soluciones justas a los efectos sociales que han acompañado a la apertura económica”. Solicitaba, además, un informe específico dedicado a la evolución y seguimiento de la situación relativa a los derechos humanos, y que de todo ello se informara cumplida y extensamente al Parlamento Europeo, quien en todo caso habría de aprobar la situación en México.

Las objeciones sobre los derechos humanos en México, sin embargo, no eran suficientes motivos como para no autorizar el Acuerdo. Tanto las Opiniones como la Recomendación de Lage se manifestaban favorablemente. La Unión Europea tenía un interés económico que debe ponderarse. Hay que entender, aunque no siempre sea reconocido por los puristas de la moral europea, que las exigencias políticas tenían por límite no destruir la posibilidad de incrementar el comercio con México, especialmente cuando los Estados Unidos estaban desplazando muchas de sus posiciones.¹⁹ Así, el Comité de Relaciones Exteriores discutió y aceptó la *Recomendación Lage* el 21 de abril de 1999 y el Parlamento el 6 de mayo. El proceso de ratificación incluyó a los quince parlamentos de los Estados y al Congreso de México, cuyo gobierno lo publicó en el *Diario Oficial* el 26 de junio del 2000. El Consejo de Ministros de Europa hizo lo propio en septiembre y el Acuerdo entró en vigor el día primero del siguiente mes.

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

¹⁹ Así lo muestra estas palabras del laborista inglés Arthur Stanley Newens en una sesión del 5 de mayo de 1999 en el Parlamento. “No soy desde luego ningún seguidor de las políticas neoliberales, pero la supresión de las barreras comerciales es una realidad y la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio del Atlántico Norte ha aumentado la dependencia mexicana del comercio con los Estados Unidos. Así pues, el acuerdo UE-México es urgente para contribuir a restablecer el equilibrio y para fomentar los vínculos políticos, culturales y económicos entre México y Europa, en beneficio de ambas partes”.

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

Hay que mencionar también que, aún cuando todavía no estaba firmado el Acuerdo, algunos parlamentarios europeos exigieron abiertamente al gobierno de México el cumplimiento de la democracia y el respeto de los derechos humanos. La democracia implicaba la caída del PRI; y los derechos humanos, la aceptación de los Acuerdos de San Andrés. El parlamento italiano especialmente condicionó la firma del Acuerdo a los resultados de las elecciones presidenciales de México del 2000 y a la aceptación por parte del Gobierno de los Acuerdos de San Andrés. A finales de noviembre, la Comisión de Asuntos Exteriores del parlamento italiano declaró tales exigencias y algunos de sus miembros llegaron a pedir “abrir una oficina de la Comunidad Europea en México para que se tomen en cuenta los mecanismos de derechos humanos y garantizar el compromiso de misiones oficiales de verificación y contacto”.²⁰ El condicionamiento democrático fue especialmente significativo conforme se acercaron las elecciones presidenciales del 2 de julio. Las exigencias italianas no hacían referencia a la limpieza del proceso electoral, sino a los resultados. Como si la única posibilidad aceptada fuese el triunfo de algunos de los candidatos pero no de cualquiera que limpiamente ganase la preferencia de los electores. O, quizá, como si implícitamente hubiese un veto a uno de los aspirantes.

Lo que para el PRI y el Gobierno constituía una amenaza para el país dada la vulneración de la soberanía, se convirtió paradójicamente en una ventaja para la campaña de Vicente Fox y su triunfo en julio del 2000. Por ello, en un viaje por Europa como presidente electo, en octubre del 2000 agradeció a los parlamentarios europeos su interés en la democracia en México y reconoció que su triunfo se había beneficiado de las exigencias europeas. A su paso por la capital francesa, el presidente electo aseveró

²⁰ La noticias de las posiciones del parlamento italiano fueron recogidas por la prensa en México a lo largo de 1999 y el 2000. La nota que cito apareció con el título “Comisión parlamentaria italiana no autorizó firmar el TLC con México”, *La Jornada*, 29 de noviembre de 1999.

que el entorno democrático, uno de los elementos de reticencia de los países europeos hasta antes del 2 de julio, ya existe en México y anticipó que iba a ratificar su disposición para lograr el restablecimiento de la paz en Chiapas. Asimismo, reconoció que los nexos de México con Europa abarcan asuntos de índole política y democrática. “A Europa le interesa ir más allá de los tratados solamente comerciales y el TLC recién suscrito refleja ese espíritu con cláusulas que tienen que ver con lo político”. Sintetizó, entonces, con estas palabras las exigencias de Europa: “hay una enorme satisfacción por lo que pasó el 2 de julio; recordarán que estaba de alguna manera condicionada la última firma del TLC a los resultados de las elecciones en México. Y una vez que Europa ha visto el resultado plenamente democrático, esta transición rápida a la democracia ha despertado nuevamente el interés en Europa”.²¹ Con estas palabras, es obvio, el presidente aprobaba el juicio y la intervención europea.

Después de las elecciones, el parlamento italiano aceptó el 18 de julio la firma del Acuerdo con México. Y muchos de sus legisladores, especialmente de izquierda, entendieron que habían actuado correctamente al condicionar la firma y que había los suficientes estímulos como para seguir presionando a México. El agradecimiento del presidente electo Fox, y en realidad de otros actores políticos en México, era una buena señal y un reconocimiento no despreciable.

No tengo ningún elemento para siquiera suponer que la derrota del PRI haya tenido por causa la intervención de Italia y en general de Europa. Pero tampoco podemos negar que intervino y que nadie pudo cuestionar la legitimidad de tal intervención. Por el contrario, como hemos visto, Fox acabó por legitimar las exigencias de Europa. En cualquier caso cabe asumir que ayudó en algo esa intervención al triunfo de Fox. La observación internacional y la intervención favorecieron el cambio.

Seis meses después, con motivo de la movilización del EZLN para apoyar la Ley COCOPA de asuntos indígenas, la presencia de italianos, algunos de ellos diputados, apoyando la caravana zapatista repetía en cierta

²¹ “Absoluta disposición para lograr la paz en Chiapas: Fox”, *Excélsior*, 1 de octubre del 2000.

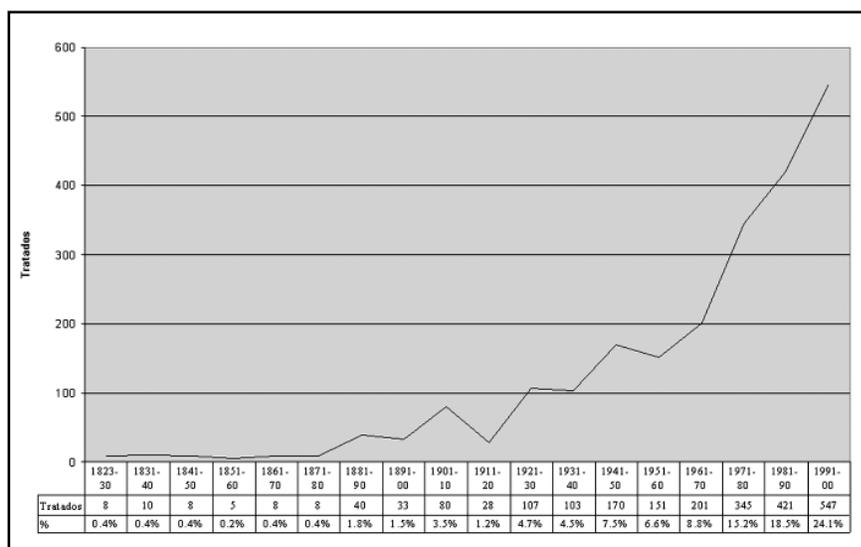
forma la intervención y la aceptación del ejecutivo. Los *Monos Blancos*, cuyas filas eran fundamentalmente constituidas por la organización italiana *Ya Basta*, fue significativa no por dar “seguridad” a los comandantes zapatistas, sino porque muchos de sus miembros habían conseguido la revocación de su expulsión definitiva de México que la Secretaría de Gobernación les había impuesto dos años antes. Y, otra vez, esa revocación y su regreso al país era la aceptación de su conducta. El gobierno mexicano se había equivocado al presumir que iba contra la soberanía la participación de los *Monos* en la vida política doméstica y ahora no sólo corregía sino que aceptaba que esos mismos extranjeros participaran en la vida política. Y no sólo ello. Los *Monos* y en general los visitantes europeos como José Saramago coincidían explícitamente con Fox en el apoyo de la ley COCOPA.

Cada uno de los convenios internacionales, bilaterales o multilaterales, que México firma es un paso más en la internacionalización económica y política. Y México firma alrededor de 50 convenios internacionales cada año en materia de comercio, comunicaciones, cultura, derechos humanos, etcétera. Cada uno, con su importancia relativa, tiene su contribución a la globalización del Estado. El caso de las interconexiones políticas internacionales dadas a partir del Acuerdo con Europa es apenas relevante si pudieramos seguir las mismas interconexiones derivadas de los otros cientos de tratados negociados en las últimas décadas. Una tarea, por cierto, casi imposible. Para tener una idea, al menos de la tendencia de la mundialización, presento un registro del número de tratados o convenios internacionales, bilaterales y multilaterales, firmados por México desde 1823, cuando otros Estados comenzaron a reconocer la independencia del país, hasta el año 2000. Se trata en total de 2.273 tratados o convenios. Sólo se consideraron los que han sido ratificados

²² Agradezco a Ivo Nájera y a Gustavo Hernández, alumnos de Ciencias Políticas e Historia de la UNAM, su apoyo en el registro, recolección y clasificación. Los datos de los registros de 1823 a 1998 se recogieron de *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México, 1823-1999*, México, Senado de la República, 54 tomos. Para los años de 1999 y 2000, se consultó la página *web* del Senado. <http://www.senado.gob.mx>

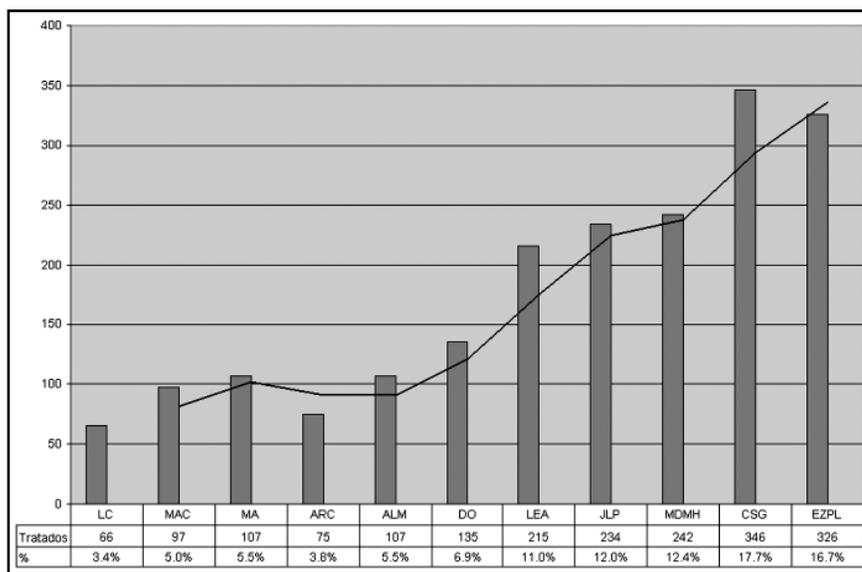
por el Senado de la República. El registro de cada uno de estos se efectuó directamente en los archivos de la biblioteca del Senado.²² Aunque se asentó cada uno de los tratados, aquí se agruparon por décadas (Gráfica 1) y por sexenio, a partir de Lázaro Cárdenas (Gráfica 2). Dado que se buscaba una tendencia de largo plazo y el cambio en la historia reciente, no se analizó con detalle el contenido de cada uno de los tratados (una tarea por demás inmensa). Además de un número progresivo, se registró su ámbito temático, su carácter multilateral o bilateral, y el país o los países involucrados. El registro se siguió bajo el supuesto de que los tratados y convenios constituyen un indicador de la globalización, entendida como vinculación del país con el mundo, lo cual no es nuevo. La novedad radica en la intensificación, la extensión y la simultaneidad de las interconexiones de la vida doméstica y las redes mundiales.

Gráfica 1. Tratados y convenios internacionales firmados por México, por década, 1823-2000.



Fuente: elaboración del autor con datos de *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México, 1823-1999*, México, Senado de la República, 54 tomos. Para los años de 1999 y 2000, se consultó la página web del Senado. <http://www.senado.gob.mx>

Gráfica 2. Tratados internacionales firmados por México, por sexenio 1934-2000.



Fuente: elaboración del autor con datos de *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México, 1823-1999*, México, Senado de la República, 54 tomos. Para los años de 1999 y 2000, se consultó la página *web* del Senado. <http://www.senado.gob.mx>

Es evidente que en un largo periodo de cierta homogeneidad, como se puede ver en la gráfica 1, que va de 1823 a 1970, el número de tratados muestra una tendencia creciente pero siempre moderada y más o menos homogénea. Pero a partir de 1970 el cambio es vertiginoso. Hay pues dos grandes etapas: una de largo tiempo de crecimiento moderado y otra de apenas 30 años de crecimiento acelerado. La primera etapa, si la observamos según cada una de sus décadas, muestra que los tratados aumentan gradualmente entre 1870 y 1910, después de la desestabilización causada por las guerras de Reforma y del triunfo de la República contra el Imperio. También, después de la etapa armada de la Revolución, de 1920 a 1970. Pero el periodo que más interesa aquí es el segundo: la época de la intensificación de los tratados a partir de los años setenta. Las tres últimas décadas representan casi el 60 por ciento del total

de los convenios internacionales. Y especialmente significativas son las décadas de los ochenta y noventa. Sólo en estos años el país ha firmado el 43 por ciento de sus acuerdos con otros países.

La segunda gráfica agrupa los tratados por gobierno, desde el sexenio de Lázaro Cárdenas hasta el de Ernesto Zedillo. En ese periodo aprobó el Senado 1950 tratados, el 86 por ciento en la vida independiente del país. La tendencia en términos generales es la misma que en la Gráfica 1, pero aquí se puede asociar el cambio con las distintas administraciones de la etapa contemporánea del Estado mexicano. La gráfica tiene tres grandes tiempos. La primera abarca las administraciones de Lázaro Cárdenas, Ávila Camacho, Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortínez, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, es decir de 1934 a 1970. Si observamos, la línea de tendencia se mantiene alrededor de los cien tratados por sexenio, siendo de 66 en el gobierno cardenista y apenas superior a cien con Díaz Ordaz. A partir de Echeverría y hasta Miguel de la Madrid (1970-1988) se advierte un cambio en la tendencia. El número de tratados oscila aquí entre 215 y 242. La tercera etapa aparece con Salinas y Zedillo (1988-2000) en donde el número de convenios llega a 346, 50 por ciento más que en el sexenio de Echeverría.

Conclusión

¿Qué se puede concluir de esta breve historia? La globalización —entendida como la vinculación del Estado y la sociedad con el mundo— no es un fenómeno nuevo. Su característica actual yace en su intensificación y extensión. México ilustra este proceso, así como las principales consecuencias del mismo. Primero, una mayor presión de la sociedad internacional para el avance de la democracia y los derechos humanos individuales y de las comunidades indígenas —a través de convenios como el 169 de la OIT y el acuerdo con la Unión Europea; segundo, una creciente transferencia del poder del Estado a los organismos internacionales vía los cientos de tratados internacionales de las últimas décadas. Agreguemos la transferencia de poder hacia otros actores: las ONG mundiales y domésticas, las grandes empresas, los gobiernos locales dentro del país, los municipios y los pueblos indígenas. Así, el Estado pierde soberanía

lo cual, a su vez, favorece a los actores globales y la vinculación de la sociedad con el mundo sin la mediación del Estado.

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

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

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

David Held ha logrado sistematizar y explicar acuciosamente las interconexiones entre la política doméstica y los factores globales (Held, 1991, 1995; Held et al., 1999). Además de la globalización de los asuntos económicos, tecnológicos y financieros ha explorado el estudio del crecimiento de las interconexiones globales políticas, jurídicas y culturales. Especialmente ha insistido en pensar en la soberanía y la democracia de acuerdo a una época en donde el Estado pasa de una jurisdicción delimitada geográficamente y en donde el gobierno se legitima con respecto a los ciudadanos integrados a esa jurisdicción, a un sistema abierto en donde la legitimidad y el derecho incluyen la sociedad internacional, los ciudadanos de otros países y en donde incluso el gobierno rinde cuentas a las instituciones internacionales. Held, como en general la teoría de la globalización, ha reflexionado también acerca del debilitamiento del Estado como consecuencia de la globalización. Sin embargo, al igual que otros autores (por ejemplo Ohmae, 1995) no le ha dado importancia a las ventajas que los Estados adquieren gracias a la globalización. Desde mi punto de vista la integración internacional no sólo pone en riesgo las capacidades monopólicas del Estado sino que, también, le permite usar otras a las que no tenía acceso antes de la integración internacional.

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

simple: “es la tendencia mundial”. Se trata de una falacia, pero ilustrativa de cómo los gobiernos también se benefician de la globalización.

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

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

La época de la globalidad, la época de intensificación del comercio, la cultura y el derecho internacional –que según nuestras cifras de los convenios internacionales en México comienza en los años setenta y se intensifica a partir de finales de los ochenta–, implica, por una parte, la disminución de las capacidades del Estado y una mayor vulneración de su soberanía porque los gobiernos centrales someten cada vez más sus decisiones y arreglos internos al orden mundial y porque se acrecientan los vínculos de la sociedad con el mundo sin la mediación del Estado: a mayor globalización menor control del gobierno central; y por otra, paradójicamente, ventajas al Estado porque éste puede construir instituciones y políticas –la defensa de la democracia y los derechos humanos o el servicio civil de carrera, por ejemplo– con el apoyo de la sociedad internacional. No todo pone en riesgo al Estado; la globalidad también favorece su estabilidad bajo nuevos esquemas y principios. La globalización contribuye a modificar la estructura de la dominación pero no necesariamente destruye el gobierno. Favorece el paso de un Estado cerrado, circunscrito a un territorio y a una población dentro de éste, a otro con una relación vital con ámbitos internacionales. Con ello está llegando a

su fin la idea del Estado autocontenido que rinde cuentas y se legitima sólo frente a sus propios ciudadanos y, en cambio, gradualmente surge la necesidad del Estado de legitimarse también ante la opinión pública internacional y los organismos mundiales.

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

Referencias bibliográficas

- Arditti, Benjamín. 2000. “Soberanía Light y ámbitos políticos supranacionales”, en: *Perfiles Latinoamericanos*, v. 9, n.º 17: 49-68.
- Beitz, Charles. 1991. “Sovereignty and Morality in International Affairs”, en: *Political Theory Today*, Held, David (ed.), Stanford, California, Stanford University Press.
- Bodin, Jean. 1964 (1576). *Six books of the commonwealth*, Oxford, Basil Blackwell.
- Bokser, Judit y Salas-Portugal, Alejandra. 1999. “Globalización, identidades colectivas y ciudadanía”, en: *Política y cultura*, n.º 12: 25-52.
- Breuilly, John. 1990. *Nacionalismo y Estado*, Barcelona, Pomares.
- Brown, David. 1998. “Why is the nation-state so vulnerable to ethnic nationalism?”, en: *Nations and Nationalism*, v. 4, n.º 3: 1-15.
- Caplan, Richard y Feffer, John (eds.). 1996. *Europe's New Nationalism. States and Minorities in Conflict*, Nueva York, Oxford University Press.
- Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador. 1993. *Declaración Política de los Pueblos Indígenas de Ecuador*, Ecuador, diciembre 15-18 de 1993.
- Crowley, John. 1993. “Etnicidad, nación y contrato social”, en: *Teorías del nacionalismo*, Delannoi, Pierre y Taguieff, Pierre (eds.), Barcelona, Paidós.

- Gagnon, Alain y Tully, James. 2001. *Multinational democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gellner, Ernest. 1997. *Nationalism*, Nueva York, New York University Press.
- Glazer, Nathan. 1997. *We Are All Multiculturalists Now*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Guibernau, Montserrat. 1998. "El futuro del nacionalismo de las naciones sin Estado", en: *Revista Mexicana de Sociología*, v. LX, n.º 1: 115-131.
- Guibernau, Montserrat. 1999. *Nations without States*, Cambridge, Polity.
- Hayes, Carlton. 1960. *Nationalism: a Religion*, Nueva York, Mcmillan.
- Heater, Derek. 1990. *Citizenship. The civic ideal in world history. Politics and education*, Londres, Logman.
- Held, David. 1991. "Democracy, the Nation-State and the Global System", en: *Political Theory Today*, Held, David, (ed.), Stanford, California, Stanford University Press.
- Held, David. 1995. *Democracy and the global order: from the modern state to cosmopolitical governance*, Cambridge, Polity.
- Held, David; McGrew, Anthony; Goldblatt, David y Perraton, Jonathan. 1999. *Global Transformations*, Stanford, California, Stanford University Press.
- Huntington, Samuel. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nueva York., Simon Schuster.
- Janowsky, Oscar. 1945. *Nationalities and National Minorities*, Nueva York, Macmillan.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship*, Nueva York, Oxford University Press.
- Kymlicka, Will. 1996. "Three Forms of Group-Differentiated Citizenship in Canada", en: *Democracy and Difference*, Nueva Jersey, Princeton University Press.

- Kymlicka, Will. 1998. *Finding Our Way. Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Ontario, Oxford University Press.
- Kymlicka, Will. 1999. "Nacionalismo minoritario dentro de las democracias liberales", en *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, García, Soledad y Lukes, Steven (comps.), Madrid, Siglo XXI.
- Lerner, Natán. 1991. *Minorías y grupos en el derecho internacional. Derechos y discriminación*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Minahan, James. 1996. *Nations Without States*, Estados Unidos de América, Greenwood.
- Miscevic, Nenad (ed.). 2000. *Nationalism and ethnic conflict: philosophical perspectives*, La Salle III, Open Court.
- Modood, Tariq y Werbner, Pnina (eds.). 1997. *The Politics of Multiculturalism in the New Europe: Racism, Identity and Community*, Londres, Zed Books.
- Ohmae, Kenichi. 1995. *The End of the Nation State*, Nueva York, Free Press Paperbacks.
- Ommen, T.K. 1997. *Citizenship, Nationality and Ethnicity*, Cambridge, Polity.
- Organización Internacional del Trabajo. 1989. *Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio 169)*, aprobado en Ginebra en 1989.
- UNESCO. 1995. *Our Creative Diversity. Report of the World Commission on Culture and Development*, París, UNESCO.
- Pozas, Ricardo. 1997. "La observación electoral: una modalidad de la militancia ciudadana", en: *Revista Mexicana de Sociología*, v. LIX, n.º 2: 23-40.
- Pozas, Ricardo, 1999. "La modernidad desbordada", en: *Revista Mexicana de Sociología*, v. LXI, n.º 1: 149-175.
- Pozas, Ricardo. 2000. "Globalidad", en: *Léxico de la política*, México, FCE.

- Rodrik, Dani. 1997. *Has Globalization gone too far*, Washington, D.C, Institute for International Economics.
- Rosenfeld, Michel. 1997. "A Pluralism Look at Liberalism, Nationalism and Democracy", en: *Constellations*, v. 3, n.º 3: 326-339.
- Seymour, Michel. 2000. "On redefining the Nation", en: *Nationalism and ethnic conflict: philosophical perspectives*, Miscevic, Nenad (ed.), La Salle III, Open Court.
- Shapiro, Ian. 1997. "Group Aspirations and Democratic Politics", en: *Constellations*, v. 3, n.º 3: 315-325.
- Smith, Anthony. 1983 *Theories of Nationalism*, New York, Holmes & Meier.
- Smith, Anthony. 1995. *Nations and Nationalism in a Global Era*, Cornwall, Polity.
- Smith, Anthony. 1998. "Conmemorando a los muertos, inspirando a los vivos", en: *Revista Mexicana de Sociología*, v. LX, n.º 1: 61-80.
- Smith, Anthony. 2000. *The Nation in History. Historiographical Debates about Ethnicity and Nationalism*, Hanover, University Press of New England.
- Southall, Aidan. 1966. "Stateless Society", en: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, v. 15: 157-167, Estados Unidos de América, Macmillan/Free Press.
- Stavenhagen, Rodolfo. 1996. *Ethnic conflicts and the Nation-State*, Nueva York, Macmillan.
- Taylor, Charles. 1991. "La política del reconocimiento", en: *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, Charles Taylor y otros (eds.), México, FCE.
- Taylor, Charles. 1996. "Why democracy Needs Patriotism?", en: *For Love of Country. Debating the Limits of Patriotism*, Joshua Cohen (ed.), Boston, Beacon.
- Taylor, Charles. 1996. "Identidad y reconocimiento", en: *Revista Internacional de Filosofía Política*, n.º 7: 10-19.

- Tierney, Stephen (ed.). 2000. *Accommodating National Identity. New Approaches in International and Domestic Law*, Gran Bretaña, Kluwer Law.
- Vizcaíno, Fernando. 1998. “El nacionalismo y la nueva relación del Estado y la sociedad con los pueblos indígenas”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, v. LX, n.º 1: 169-185.
- Walzer, Michael, 1993. *Las esferas de la justicia*, México, FCE.
- Walzer, Michael. 1997. *On Toleration*, Nueva York, Yale University Press.
- Wionczek, Miguel S. 1977. *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, México, Siglo XXI.

Archivos

- Parlamento Europeo. *Diario de Debates del Parlamento Europeo*, 1996-2000. Versión electrónica, <http://www.europarl.eu.int>
- Senado de la República de México. *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México, 1823-1999*, 54 tomos, México, Senado de la República.

