

DERECHO INTERNACIONAL Y GLOBALIZACIÓN

Gabriela Rodríguez*

El respeto a la soberanía y a la integridad fundamentales es esencial para cualquier progreso internacional común...No obstante, ha pasado el tiempo de la soberanía absoluta y exclusiva.

Boutros B. Ghali
Agenda para la Paz

La globalización se encuentra hoy presente en toda actividad humana y se ha vuelto parte de la cotidianidad. Está en la política, la economía, el arte, la filosofía, y el derecho por mencionar algunas áreas. Ha permeado de tal manera las fronteras geográficas que casi las ha hecho desaparecer, así las distancias en el mundo se han acortado y cualquier acontecimiento que ocurra en un punto del globo terráqueo parece afectarlo en su totalidad. Esta nueva realidad consiste sobre todo en el hecho de que las economías mundiales se entrelazan, se complementan y se vuelven interdependientes. Esta globalización económica ha provocado que el estado haya perdido su significado económico trastocando el papel que éste desempeñaba en la promoción y desarrollo de la economía nacional, además ha disminuído el margen de maniobra del estado, cuyos principales instrumentos económicos (política monetaria, fiscal, económica, etc.) no fueron diseñados para actuar en la lógica de una economía globalizada. Así la mundialización afecta la autonomía soberana de los estados y perfila lo que se ha denominado “soberanía compartida” como el nuevo fundamento de las relaciones interestatales.

¿Pero cuál ha sido el papel que ha jugado el derecho internacional en éste asunto? ¿Ha sido un promotor de la globalización, o se ha comportado como un simple observador del proceso? ¿O más bien la globalización ha rebasado al orden jurídico internacional actual?

Sin duda el derecho internacional ha interpretado un papel en este fenómeno de la globalidad, le ha otorgado los instrumentos jurídicos idó-

* Instituto Tecnológico Autónomo de México.

neos como son los convenios y tratados y le ha prestado sus foros multilaterales de negociación.

Lo anterior encuentra algunos antecedentes mediatos, primero en la creación de la Sociedad de Naciones y de la Corte de Justicia Internacional y después en el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas donde se establece un nuevo orden jurídico internacional basado en la multilateralidad dejando atrás al modelo de Westfalia de relaciones bilaterales. Es en el foro de la ONU donde por primera vez los estados ceden a través de un acuerdo global parte de su soberanía a un organismo supranacional con la finalidad de que éste se encargue de resolver asuntos tales como la paz y la seguridad del planeta. Los estados, al ingresar al organismo renuncian a usar la fuerza en las relaciones internacionales y se comprometen a cooperar para resolver problemas comunes de índole económica, social, política y de respeto de los derechos humanos. Es así como surgen mecanismos y órganos especializados tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el GATT (hoy OMC), la Comisión de Derechos Humanos, la FAO, la UNESCO, la OMS, entre otros, como respuestas a la búsqueda de soluciones a una problemática común.

En este nuevo ordenamiento no sólo los estados pasan a ser sujetos del derecho internacional, sino también los pueblos y los individuos. Además empiezan a surgir en el ámbito internacional actores tales como las empresas transnacionales y los organismos no gubernamentales que generan una sociedad heterogénea, ajena al control territorial y político del Estado.

Así pues si bien es cierto que a través de la creación de los organismos internacionales tanto universales como regionales, los estados han ido incrementando sus relaciones recíprocas paulatinamente, es un hecho que en las últimas dos décadas esto ha ocurrido con mayor celeridad, a causa de factores tales como el derrumbamiento de la Unión Soviética y del bloque comunista, el fin de la Guerra Fría, el triunfo de la democracia y la economía de mercado como valores imperantes del sistema y la revolución de la información y la comunicación.

Frente a todos estos cambios los estados han dejado de tener un papel exclusivo y protagónico en las relaciones internacionales. Los estados se encuentran inmersos en ámbitos regionales, mundiales e internacionales en donde las normas y las decisiones han quedado fuera de su control. Se ha dado un debilitamiento de la centralidad del estado en las relaciones internacionales. Aún cuando el Estado continúa siendo un elemento esen-

cial del sistema internacional su exclusivismo anterior tanto interno como externo se ha visto debilitado e incluso puesto entredicho, por el desarrollo de nuevas fuerzas y actores que han mermado sus fronteras, funciones¹ e inclusive las relaciones con sus ciudadanos. Así, la normativa estatal en áreas como el comercio, la economía, la política y los derechos humanos, esta condicionada por los procesos de integración, el papel de los nuevos actores internacionales y el orden jurídico mundial.

Parece ser que el concepto de soberanía tradicional ya no es aplicable a las relaciones globales de finales del siglo XX en los mismos términos de los últimos doscientos años, aunque el estado sigue jugando un papel preponderante en las relaciones internacionales. Cambios en el sistema y en las necesidades de los individuos dieron origen al surgimiento de nuevos actores no-estatales quienes al ejercer funciones reservadas tradicionalmente al estado, cuestionan el carácter soberano y exclusivo del mismo.

Así, el derecho internacional dentro de esta dinámica de globalización, ejerce una influencia sobre los órdenes jurídicos internos sin precedentes, no sólo complementa las normas internas o modifica las instituciones nacionales; sino que en ciertos ámbitos es evidente su primacía sobre el derecho nacional. Tal es el caso del derecho económico y comercial, de la regulación de la inversión, de la legislación ambiental y de la protección de los derechos humanos:

—En el marco de una economía global, el derecho juega un papel regulador, a través de normas e instituciones que rebasan a la normativa estatal, se han creado organismos y acuerdos tanto regionales (TLC, ALADI), como universales (OMC), los cuales se han traducido en una integración jurídica en materia económica y en la producción de una enorme cantidad de reformas en los órdenes jurídicos internos de los países que forman parte de estos tratados o bloques.

Así las economías estatales se encuentran actualmente condicionadas a factores tanto externos como internos que quedan fuera del control del estado. Organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional determinan las políticas económicas y monetarias del estado, dejándole a este un margen mínimo de actuación. En otros casos, las empresas transnacionales representan más del 50% de la economía de algunos estados.

¹ Sólo por dar un ejemplo, en la actualidad las economías de una gran cantidad de estados se encuentran condicionadas por programas de ajuste establecidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

—El caso de la internacionalización de los derechos fundamentales es evidente. A partir de la creación de las Naciones Unidas y la aparición en 1948 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la protección y defensa de los derechos humanos dejan de ser actos de competencia exclusiva de los estados y se transforman en obligaciones *erga omnes* de estos frente a la comunidad internacional, así los estados en materia de derechos humanos están vinculados por normas imperativas del derecho internacional cuya violación origina responsabilidad internacional.

Así la consagración de los derechos humanos a través de la *Declaración* de 1948 y más tarde a través de los *Pactos* de 1966 hace que estos derechos sean no sólo constitucionales, sino también supraestatales, y se conviertan en límites no sólo internos, sino también externos de la potestad de los estados².

Actualmente, en materia de derechos humanos, los estados no sólo están vinculados por normas generales o convencionales, sino que además son parte de sistemas internacionales de protección de los mismos que incluyen tanto instancias políticas como jurisdiccionales. Tal es el caso del sistema interamericano y el sistema europeo de derechos humanos, en donde el individuo puede acudir ante instancias supranacionales para que estas determinen la responsabilidad internacional del estado por la violación a los derechos humanos. Hoy es indiscutible que la materia de los derechos humanos no es un tema perteneciente al dominio reservado de los estados, esta afirmación es compartida por la mayoría de la doctrina y ha sido sostenida por la jurisprudencia internacional.

Además de lo anterior muchos países han reformado su constitución para otorgar a los convenios internacionales de derechos humanos una jerarquía superior frente al derecho interno, llegando inclusive a otorgarles rango de normas constitucionales.

En el mismo sentido podemos hablar de la responsabilidad internacional de los individuos por las violaciones graves a los derechos humanos, donde el concepto de jurisdicción universal refleja la desaparición de las fronteras del estado y la posibilidad de que cualquier estado tenga jurisdicción sobre cualquier persona que haya cometido genocidio, tortura, desapariciones forzadas independientemente del ámbito espacial donde esto haya ocurrido. Basta como ejemplo el caso de Pinochet o los tribu-

² Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías*, Madrid, Trotta, 1999, p. 145.

nales especiales para el caso de Yugoslavia y de Ruanda.³ Parece que nos encontramos frente a la internacionalización de la justicia también en el caso del combate al narcotráfico y al terrorismo.

El fenómeno de los derechos humanos nos permite afirmar que en la actualidad existe un proceso de influencia mutua y retroalimentación entre el derecho internacional y los derechos nacionales, como los que se dan en otros ámbitos como el económico, lo que en algunas ocasiones produce distorsiones en el orden interno. En este sentido es importante apuntar que recientemente algunos estados han denunciado tratados en materia de derechos humanos o han desconocido la jurisdicción de los organismos internacionales de derechos humanos argumentando que estos han intervenido en asuntos de competencia exclusiva de ese estado.⁴

Por otro lado si bien es cierto que el proceso de integración, la economía de mercado ha tenido una influencia favorable para el disfrute de los derechos humanos. Así, los derechos civiles y políticos han sido fortalecidos aún en los países ex-socialistas. La privatización, la desregulación, los ajustes de las economías a los programas establecidos por las instituciones financieras internacionales han producido efectos adversos al desarrollo de los derechos sociales y económicos.

—El caso de la Unión Europea es un claro ejemplo de la interacción actual entre derecho interno e internacional. El derecho comunitario generado a través de tratados internacionales y la actuación de organismos supranacionales (Comisión Europea, Consejo de Ministros y Corte Europea), determina la actuación de los estados en materia económica, comercial, laboral, ambiental y social por mencionar algunas áreas, de tal modo que las regulaciones estatales en dichas materias se encuentran condicio-

³ En ninguno de estos casos creo que nos encontramos ante un verdadero sistema de justicia penal internacional. En el caso de Pinochet parece que en última instancia operó la ley del más fuerte. En el caso de los tribunales de Yugoslavia y Ruanda comparten un pecado de origen: ser “especiales” y ser creados por el Consejo de Seguridad de la ONU. Un verdadero sistema penal internacional se daría con el establecimiento de una Corte Penal Internacional de carácter permanente y teniendo como fundamento un tratado, en el cual se establezcan claramente sus funciones y las normas internacionales aplicables.

⁴ Dentro del continente, Trinidad y Tobago han denunciado la Convención Interamericana de Derechos Humanos, posibilidad anunciada por Guatemala. Por su parte, Perú desconoció recientemente la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. África y Los Países Árabes, han reiterado en diversos foros internacionales que la idea de derechos humanos universales no es más que una imposición ideológica de occidente.

nadas y subordinadas al derecho comunitario, el cual, en caso de conflicto prevalece sobre el derecho nacional.⁵

Sin embargo, fenómenos globales, tales como el debilitamiento del papel central del estado en las relaciones internacionales, la desaparición de los límites entre lo interno y lo internacional, la creación de bloques económicos, la aparición de un nuevo consenso internacional (democracia, derechos humanos y economía de mercado en cuya defensa se justifican numerosas formas de intervención⁶) y nuevos actores no estatales (ONGS, nacionalismos, transnacionales) han trastocado las bases tradicionales del sistema internacional de Estados haciendo evidente el incremento de la tensión entre la realidad y sus problemas y el orden jurídico internacional vigente que no ha variado significativamente desde la posguerra⁷. El problema básico es que las organizaciones internacionales existentes, es decir, las organizaciones interestatales, no fueron planeadas para hacer frente a una agenda de cuestiones globales. Así, mientras la ONU intenta hacer frente a problemas globales, existen contradicciones entre su estructura básica y las tareas que se le llaman a desempeñar. Es, fundamentalmente, una unión de Estados, fundada para mantener el sistema de Estados⁸.

El papel central del estado en las relaciones internacionales, concebido en el modelo unusiano ha sido socavado por diversos acontecimientos sociales, económicos y políticos, como la integración transnacional de la economía mundial, el desarrollo de las tecnologías de comunicación, y el surgimiento de la sociedad civil transnacional. Esta nueva realidad obliga a una transformación del orden jurídico internacional a una democratización del mismo y a un reconocimiento de que los estados han dejado de ser los protagonistas exclusivos de las relaciones internacionales. Los pro-

⁵ El caso de La Unión Europea, es un caso especial, ya que dentro de un mismo ámbito interactúan tres sistemas: el derecho nacional (el de cada estado miembro), el derecho comunitario (que se aplica a todos los estados de la Unión) y el derecho internacional (que regula las relaciones externas tanto de cada estado parte de la Unión, como las relaciones internacionales de la Unión.)

⁶ Bastaría como ejemplo la intervención de la OTAN en Kosovo. Actualmente la única entidad internacional jurídicamente acreditada para realizar algún tipo de intervención humanitaria es la Organización de Naciones Unidas.

⁷ Del Arenal, Celestino, "Las Naciones Unidas ante el Nuevo Escenario Mundial", en Seara Vázquez, Modesto, *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 323.

⁸ Inis, Claude "Swords into Plowshares" en Alger, Gene y John Trent, *The United Nations and Its Member States in a Changing World*, Tokio, United Nations University Press, 1995 p. 30.

blemas de implicación mundial, la dinámica de la globalización en sus diferentes vertientes han generado una nueva agenda mundial, cuyos temas, actores y consecuencias rebasan la capacidad del estado nación quien tendrá que aliarse y colaborar con otros estados y con los nuevos actores supranacionales.

Nos encontramos ante un sistema mundial en crisis, donde interactúan nuevos actores en las relaciones internacionales y esto exige en consecuencia, nuevos conceptos, nuevos modelos y representaciones, nuevas normas internacionales⁹ y nuevas políticas a través de las cuales se pueda hacer frente a esta nueva realidad. Lo único claro es que el modelo internacional de la posguerra ya no sirve para hacer frente a una realidad y unos problemas cuya solución desborda las estructuras y dinámicas internacionales tradicionales. En este escenario los organismos internacionales, productos del sistema clásico de estados, encuentran numerosas y nuevas dificultades para cumplir con sus objetivos. A las tradicionales limitaciones derivadas de su carácter intergubernamental, se unen las derivadas de los cambios experimentados por el sistema internacional.

Así la crisis del estado-nación pone en crisis a todo el sistema internacional, el cual no está estructurado para responder a los problemas globales que surgen de una integración económica rápida y desequilibrada. La comunidad internacional ha sido incapaz de resolver problemas globales tales como el deterioro del medio ambiente, el incremento del hambre y la pobreza en el mundo, la guerra, los refugiados, el narcotráfico, el flujo de capitales, la violación masiva de los derechos humanos por mencionar sólo algunos.

El sistema jurídico internacional actual requiere de una reforma estructural para hacer frente a la problemática actual, para ello es necesario que los estados se sientan vinculados por su normativa y reconozcan en él una posible vía a la solución de problemas que han quedado fuera de su control. La reforma institucional y la necesidad de instrumentos políticos y jurídicos más efectivos es evidente ante un mundo amorfo e insolidario, un mundo sin orden.

⁹ “Para entender el fenómeno jurídico internacional, como todo fenómeno jurídico hay que pensar en él en términos dinámicos; no puede, en efecto, concebirse al derecho internacional como un conjunto normativo cristalizado en una forma determinada, sino como algo en constante transformación para adaptarse a la realidad cambiante. Se ha dicho, con razón, que el derecho sigue a la realidad y para que pueda seguirla con eficacia es necesario que la siga con oportunidad...” Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 14a. ed., 1992, p. 36

Existen varias propuestas de reforma al sistema mundial, aunque la realidad no nos da razones para ser optimistas por lo menos en el corto plazo. Las grandes potencias no son las más interesadas en la creación de instituciones globales para asegurar la gobernabilidad ya que, aunque son incapaces de controlar las fuerzas transnacionales, tienen la posibilidad de neutralizar algunas de sus acciones, posibilidades que no tienen los países medianos y pequeños. Sin embargo aún las grandes potencias se ven afectadas por problemas derivados del fenómeno global tales como, el resurgimiento de los nacionalismos¹⁰ y xenofobias frente a las migraciones masivas, o bien la degradación ambiental que no reconoce fronteras.

Desde una perspectiva constitucional, Ferrajoli propone un constitucionalismo del derecho internacional, así para él, la crisis de los estados, (y por lo tanto del sistema internacional), puede ser superada en sentido progresivo tan sólo admitiendo su decadencia cada vez mayor y reconduciendo (también) en el ámbito internacional los aspectos tradicionalmente estatales del constitucionalismo: no sólo en la enunciación de principios, tal y como ha sucedido en la Carta de la ONU, y con las Declaraciones y las Convenciones sobre derechos, sino también en sus concretas garantías; en otras palabras, según la fórmula de Dworkin “tomar en serio” al derecho internacional y rehabilitarlo en su función creativa. Dicho de otro modo, recuperar la dimensión axiológica y normativa de la ciencia jurídica internacional.¹¹

Lo anterior implicaría someter al orden jurídico internacional a los nuevos actores no-estatales como serían las transnacionales, ONG'S, organismos internacionales, etc., ya que los mismos se encuentran, en ocasiones, fuera de la jurisdicción del estado. Para ello sería necesario el fortalecimiento de los mecanismos jurisdiccionales internacionales, tales como la Corte Internacional de Justicia.

Los internacionalistas por su parte se pronuncian por la necesaria reforma del sistema internacional, en particular del papel que desempeña la Organización de las Naciones Unidas. La ONU más que un centro de armonización de esfuerzos debe de ser un órgano de dirección colectiva, con procedimientos de toma de decisiones mayoritarios para asuntos que

¹⁰ Una de las grandes paradojas de la globalización es el surgimiento de regionalismos, nacionalismos y fundamentalismos étnicos y religiosos que reclaman su identidad y autonomía frente a las tendencias homogeneizadoras e integradoras de la globalización.

¹¹ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.* P. 152,

tengan un carácter global. Este aumento de poderes debe de ser correlativo con un proceso de democratización de la Organización. El cambio de las circunstancias mundiales reclama para las Naciones Unidas un papel importante, y esto se traduce en la necesidad de reestructurar la organización para hacerla más efectiva.

Dentro de estas propuestas se ha desarrollado el concepto de gobernabilidad global, el cual no significa un gobierno mundial, sino la transferencia gradual de un número limitado y selecto de jurisdicciones a instituciones políticas comunes (parlamento global, sistema integrado de OI, una corte internacional con mayor autoridad) y una mejora en el sistema de cooperación internacional multilateral que pueda armonizar las realidades globales con las necesidades específicas de las naciones. Un gobierno mundial requerirá de una soberanía compartida, lo que significa la transferencia limitada de autoridad a instituciones globales de múltiples niveles (universales, regionales), incluirá la transformación de los organismos internacionales, principalmente las Naciones Unidas, para que esta cuente con los medios tanto materiales como jurídicos para ser una institución política eficiente. No obstante, en el corto plazo, aunque podamos percibir la necesidad de una gobernabilidad mundial, el concepto aún carece de legitimidad y existe una fuerte oposición oculta al mismo.

El problema actual no consiste, en organizar la sociedad internacional conforme a un patrón ideal, que resultaría poco viable, sino reforzar su eficacia y reconocer la existencia de nuevos actores y fuerzas que deben ser regulados por el ordenamiento jurídico internacional. La sociedad internacional, no es más una sociedad de estados, estos deben de reconocer la existencia de nuevos actores capaces de ejercer funciones tradicionalmente reservadas a las entidades estatales. Si el orden jurídico de una sociedad ha de cumplir adecuadamente su función, deberá de reconocer la realidad y posibilidades actuales de esa sociedad, proponiéndose fines limitados y temporales, pero a la vez debe establecer las condiciones que conduzcan a esa sociedad a formas superiores de convivencia. En una sociedad internacional tan heterogénea como la nuestra, el objetivo esencial del derecho internacional sólo puede ser temporal y limitado: servir como instrumento de convivencia en una etapa de transición en la cual vamos avanzando hacia una época de soberanía compartida, en donde parece que un largo período de estabilidad del concepto soberanía esta llegando a su fin. No se trata de anular a los Estados, sino reconocer la parte en que han sido anulados bien por las fuerzas transnacionales o bien

superados por la problemática global y buscar instrumentos y nuevas formas de organización social internacional que puedan llevar a la paz y al bienestar colectivo.

Tal vez sea suficiente dotar de eficacia al derecho internacional, democratizar los organismos internacionales y reconocer la interacción de actores distintos a los estados. O tal vez nos encontramos en los albores de un nuevo derecho internacional, que tienda a la formación de un gobierno mundial, de un federalismo internacional.

Bibliografía

- Danilenko, Gennady M., "The changing structure of the international community: constitutional implications" en *Harvard International Law Journal*, vol. 32, núm. 2, primavera, 1991.
- Del Arenal, Celestino, "Las Naciones Unidas ante el nuevo escenario mundial", en Seara Vázquez, Modesto, *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 323.
- Fix-Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, "El impacto de la globalización en la reforma del estado y el derecho en América Latina" en *El papel del derecho internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional.*, México, UNAM, 1997.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías*, Madrid, Trotta, 1999, p. 145.
- Heller, Hermann, *La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Inis, Claude "Swords into Plowshares" en Alger, Gene y John Trent, *The United Nations and Its Member States in a Changing World*, Tokio, United Nations University Press, 1995, p. 30.
- Kenichi Ohmae, *The end of the nation state. The rise of regional economies*, Londres, Harper Collin's, 1995
- Sassen, Saskia, *Losing Control. Sovereignty in an age of globalization*, Nueva York, Columbia University Press, 1995.
- Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 14a. ed., 1992, p. 36