

Comentario al artículo “Derecho y poder en la crisis de la soberanía”*

Humberto Schettino

No debería haber duda de que una de las nociones más problemáticas, tanto en su comprensión como en su uso, es la de “soberanía”. Su principal dificultad consiste en que es justo la noción que, dentro del vocabulario político de occidente, es a la vez *indispensable*, por un lado y, por el otro, objeto del más radical y, hay que decirlo, popular de ataques tanto teóricos como ideológicos.

En efecto, la noción de soberanía resulta indispensable para dar cuenta del hecho fundamental del poder político, es decir, la constitución de la dominación o, en otras palabras, de la creación de una organización política, que tiene por objetivo básico garantizar la seguridad y la paz. La noción de soberanía, en su sentido primordial se refiere a quien detenta la capacidad de establecer y ejercer el poder político. Es en este sentido que hablamos de la existencia de un soberano, o del “poder soberano”, o aun, en tiempos más recientes, de “soberanía popular”. Así, en su sentido último, la noción de soberanía refiere a la situación opuesta a la anarquía, es decir, a la condición de posibilidad de la civilización. La soberanía es, en efecto, la política en su faceta institucionalizada.

No obstante, como Antonella Atilli señala con claridad (en lo que es uno de los motivos fundamentales del trabajo), da la impresión de que la noción de soberanía fue propuesta sólo para ser atacada. Igualmente, da la impresión, en el terreno de la práctica, de que el fenómeno del que “soberanía” da cuenta, fue establecido sólo para ser limitado. Tenemos, así, la “paradoja de la soberanía”, que tiene dos niveles. Por un lado, las sociedades contemporáneas (y cualquier sociedad medianamente compleja) tiene la necesidad de

*Antonella Atilli, “Derecho y poder en la crisis de la soberanía”, en *Theoría. Revista del Colegio de Filosofía*, núm. 7, diciembre, 1998.

establecer un *poder soberano*, al que luego intenta controlar y limitar de todas las maneras posibles, al grado de que, como ha señalado un especialista recientemente, tiene ya poco sentido hablar de soberanía pues, de hecho, estamos frente a poderes constitucionales y, por ende, limitados.¹ Esto nos lleva al segundo nivel de la paradoja, que es precisamente el tema que Antonella utiliza para terminar su interesante artículo: ya no podemos seguir usando la vieja noción de soberanía como poder político último y unificado, pero tampoco podemos abandonarla, de manera que necesitamos “reformularla”.

Antonella reconoce, como preocupación original de su trabajo, lo que ella llama la “crisis de la soberanía” y sitúa (teórica y prácticamente) a la fuente de tal crisis en la doble naturaleza de la soberanía, como fuente de poder y como origen del derecho; es decir, la soberanía como ejercicio del poder político, de la capacidad de decisión última en asuntos públicos, y la soberanía como personalidad jurídica. Para rastrear los orígenes de esta crisis, y para comprender las diferentes perspectivas desde las que puede ser teorizada, Antonella propone un análisis de las diferentes versiones acerca de la soberanía que podemos encontrar en la historia de la filosofía política moderna: la soberanía absoluta, limitada (liberal) y popular, en sus versiones republicana y democrática. Luego de este repaso a las diferentes versiones de la noción de soberanía, Antonella concluye con la paradoja antes mencionada: las versiones originales ya no sirven, pero como no podemos prescindir de la noción de soberanía, necesitamos replantearla, imaginar una versión adecuada para el mundo moderno, globalizado y sujeto a una enorme pluralidad de poderes.

Las preguntas que se pueden plantear al trabajo de Antonella son de dos tipos: unas tienen que ver con la reconstrucción del problema de la soberanía y de sus distintas versiones, y otras con su conclusión que, como veremos, no alcanza a ser ni escéptica (la soberanía sería, de plano, una noción inútil), ni indica con claridad hacia dónde deberíamos ir para repensar a la soberanía.

Antonella expone con claridad la distinción fundamental entre la soberanía absoluta, teorizada por Hobbes y expresión de la necesidad de afirmar al Estado nacional frente a los poderes particulares, con el fin primordial de asegurar a la sociedad frente a la violencia (interna y externa), y la soberanía limitada propuesta por Locke y la tradición liberal. Sin embargo, Antonella no desarrolla el conflicto fundamental de esta oposición: la soberanía absoluta reside usualmente en *una persona* (jurídica y políticamente, si bien esto nun-

¹ N. Mateucci, *Lo Stato Moderno*. Bologna, Il Mulino, 1993, p. 93.

ca se completa en el segundo caso) y tiende siempre a la unificación del poder en un vértice. Es decir, hay una clara concepción vertical de la creación y el ejercicio del poder político. Es importante, frente a esta versión, precisar el sentido de la crítica liberal a la soberanía absoluta, cuyos objetivos son expuestos por Antonella, pero no con la claridad necesaria. La crítica liberal a la soberanía tiene por objeto no la ausencia de límites al ejercicio del poder, ni la arbitrariedad del mismo. Locke entendía que Hobbes aceptaba límites *de facto* al ejercicio del poder y, también, la importancia de establecer un Estado de derecho. Aquello que a Locke le parecía inaceptable (y que, insisto, no aparece presentado con la claridad necesaria en el trabajo de Antonella), es la *concentración* del poder político, tanto en lo que se refiere a la creación de la "commonwealth", como al ejercicio efectivo del poder político.

La crítica liberal a la soberanía parte, entonces, de la concepción *horizontal* de la formación del poder político y precisamente en ello consiste el carácter equívoco de la tradición liberal en lo que a su concepción de la política se refiere. En efecto, el argumento de Locke ataca la característica básica de la soberanía: su carácter unitario, a través del conocido argumento de la división de poderes. Es precisamente esta crítica lo que hace a la soberanía un concepto difícil de usar y una situación siempre problemática en la modernidad. La crítica liberal abre la puerta, como se puede suponer, a las concepciones que Antonella identifica como republicanas y demócratas, pues traslada la noción de soberanía de una persona que la ejerce verticalmente al "pueblo", y distribuye su ejercicio entre varios poderes, dejando abierto con ello el camino al conflicto constante y a la politización permanente de cualquier asunto, público o no. Para Antonella, dentro de la concepción liberal de la soberanía limitada, lo que se divide es el "...antes unitario poder del Estado..." (p. 37), a través de la división de poderes, en la que se otorga al legislativo, ahora la función de reglamentar y controlar al ejecutivo. Para Antonella esto "...representa un 'Estado de derecho' (aunque en forma débil), esto es un Estado limitado y controlado en sus poderes" (pp. 37-38). Esto sucede, sin duda, en los Estados liberales y es, en efecto, el centro de la enseñanza liberal. Sin embargo, esta descripción no da cuenta correctamente de la crítica liberal al Estado absoluto *desde la perspectiva de la soberanía*, que es el tema que aquí nos ocupa. Los Estados absolutos también establecen el imperio de la ley; ésta no es una característica privativa de los Estados liberales. Sólo para ilustrar el caso, tomemos los ejemplos recientes de México y Chile. Durante el régimen del general Pinochet, en Chile había un Estado de derecho, sólo que éste no era liberal, es decir, no respetaba algunos de los derechos humanos fundamentales (baste recordar su lema, "Por la razón o por la fuerza"). En México, en cambio, a pesar de que ya no hay un régimen autoritario, carecemos de la característica fundamental de un Estado de derecho, es decir, del "imperio de

la ley". Así, insisto, la característica fundamental de la crítica liberal a la soberanía absoluta (y al *concepto* de soberanía absoluta), radica no en su limitación al ejercicio del poder, ni en la insistencia en el establecimiento de un Estado de derecho, sino en la identificación del origen de la soberanía en el pueblo (horizontal) y la destrucción de la unidad de la soberanía.

La identificación del origen popular de la soberanía me lleva a otro tema problemático en el trabajo de Antonella: me refiero a la distinción entre república y democracia, a las que Antonella asigna diferentes versiones de la soberanía. En este punto vale la pena tomar en cuenta la opinión de Robert Dahl acerca de la imprecisión en la distinción entre las nociones de "democracia" y "república". Según Dahl,² ambos términos refieren al mismo tipo de gobierno, sólo que uno viene del griego y otro del latín. Dahl atribuye el inicio de la confusión a la distinción entre ambas propuesta por Madison en *El federalista*, quien usaba "democracia", para referirse al régimen popular de democracia directa, sólo aplicable para unidades de muy pocos habitantes, y 'república' para lo que hoy llamamos una "democracia representativa". No hay que olvidar que la popularidad reciente del "republicanismo" es un producto de la insatisfacción de los años sesentas con el "individualismo" de la democracia estadounidense³ y que tiene más que ver con la noción de libertad (negativa o positiva) y la posibilidad de participación, que con una teorización del origen y el ejercicio del poder político.⁴ Es decir, el *revival* del republicanismo tiene por objetivo proponer una concepción moralista de los ciudadanos y de la vida pública, que privilegia su participación en comunidad frente a lo que se percibe como uno de los grandes problemas de las sociedades modernas, el "individualismo" propio de las democracias occidentales, que se refleja en la baja participación política de los ciudadanos. El republicanismo, entonces, propone otro modelo de ciudadanía, otro modelo de institucionalidad democrática, pero no discute, a la teoría liberal democrática de la formación del poder político, los principios de que la ciudadanía reside en el pueblo y de la necesidad de la separación de poderes (al menos en sus versiones menos radicales). Antonella nos ofrece, claramente, criterios de distinción entre el republicanismo y el liberalismo (p. 41) y entre la democracia y la tradición liberal (p. 44), pero cuando intenta hacer lo mismo entre la democracia y la república (p. 45), el resultado no es tan claro. Primero, nos dice en

² Cf. Robert Dahl, *On Democracy*. New Haven, Universidad de Yale, 1998, pp. 16-17.

³ Véase K. Haakonssen., "Republicanism", en R. Goodin y P. Pettit, *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Londres, Blackwell, 1993.

⁴ Véase, por ejemplo, P. Pettit, *Republicanism*. Barcelona, Paidós, 1999. Que, por cierto, no incluye una entrada para 'soberanía', en su índice analítico.

la nota 29 a pie de página (p. 45), que la reflexión sobre la democracia se ha presentado bajo las tradiciones autoritaria liberal y republicana, lo que hace difícil "ubicar una tradición o un pensamiento democrático" y que la democracia es un ideal, una forma de gobierno y de legitimación. A esto uno puede responder que es conveniente que uno tenga claro el tema que trata. En efecto, la democracia puede ser presentada como muchas cosas (a Antonella se le olvidó incluir "forma de vida", como quiere John Dewey), sin embargo, como ha señalado —correctamente— Giovanni Sartori, la democracia no puede ser cualquier cosa y, por ello, es necesario precisar un "uso primario" o "fundamental". La democracia es, antes que nada, una "forma de gobierno", un procedimiento para la selección de gobernantes. Desde este punto de vista, es una tradición que tiene una característica básica respecto de la soberanía, desde su formulación en Grecia: el poder reside en el pueblo y, por ello, el pueblo (la mayoría) es el soberano, no *una persona* o *una minoría*. La gran diferencia entre las versiones premoderna y moderna de la misma, es la noción de representación, que es resultado no de un cambio en los temas fundamentales, sino de la necesidad de adecuar la noción de soberanía popular a entidades que incluyen a cantidades muy grandes de habitantes.

Antonella insiste en que lo que distingue al republicanismo de la democracia es lo siguiente:

[...] en la tradición republicana la igualdad de condiciones de tipo democrático, amplio o universal, es visto con gran sospecha: ello porque el poder del pueblo puede derivar en despotismo de la mayoría y, por otra parte, también puede ser sujeto a poderes tiránicos que sepan utilizar la igualdad de condiciones como nivelación u homogeneización de las masas para poderes de tipo, entonces, totalitario y autoritario. Además los republicanos cuestionan la presencia de lo privado y de la cuestión social en la política por sus efectos perversos sobre lo político (p. 45).

Para apoyar esta descripción, Antonella sugiere pensar en "autores como Alexis de Tocqueville y en Hannah Arendt". Si uno piensa, en efecto, en tales autores, uno no entiende cómo pueden ser puestos, *ambos*, como ejemplos del "republicanismo". Si hay algún autor que entendía la necesidad de defender a la *libertad negativa*, frente a la democracia de mayorías, tal autor es Tocqueville, a quien no se puede designar más que como un "liberal demócrata". La descripción de las diferencias entre republicanos y demócratas que Antonella presenta está tomada, básicamente, de *On Human Condition* de Arendt cuya defensa de la república frente a la democracia liberal, presenta serias dificultades. En primer lugar, lo que Arendt presenta es una versión idealiza-

da de la república romana que rechaza, en efecto, la participación de la mayoría para defender una concepción agonística y heroica de la política, reservada para unos cuantos. Esta concepción no puede estar más lejos de la reconstrucción del republicanismo renacentista (independientemente de si la interpretación es correcta o no), propuesta por autores tales como Pocock o Putnam, que enfatizan la participación de la mayoría de los ciudadanos, sin distinción, en la “buena” política, que es la que se ocupa del “bien común”.

Ahora bien, he señalado antes que según Dahl no hay mayor diferencia conceptual entre la república o la democracia. Sin embargo, es sin duda necesario mencionar que ésta no es una opinión generalmente compartida. Como Giovanni Sartori ha señalado,⁵ tanto para Aristóteles como para Tomás de Aquino o Kant, la democracia era una de las “malas” formas de gobierno, pues indicaba o el dominio de un interés particular (el de la mayoría), o un régimen propiamente despótico, mientras que la noción de república hacía referencia hacia el “bien común” o a la “cosa de todos”. Esta interpretación de la diferencia, sin embargo, resulta completamente opuesta a la que Antonella describe usando como ejemplo las ideas de Hannah Arendt. Bajo la interpretación propuesta por Sartori, el republicanismo clásico tiene por preocupación fundamental lo que Antonella llama la “cuestión social” y, sin duda, la “igualdad”. Si esto es correcto, la pregunta necesaria es, ¿a qué llama Antonella, exactamente, republicanismo, y en qué se distingue, desde la perspectiva de la soberanía, de la democracia?

Paso ahora, finalmente, a una breve reflexión sobre lo que parece ser la preocupación básica de Antonella respecto de la soberanía: cómo pensarla hoy. Antonella ofrece, en su texto, una serie de condiciones que, junto con las críticas a la concepción original y absoluta de la soberanía hechas por las tradiciones que resume, presentan un panorama de enorme dificultad tanto para pensar como para ejercer la soberanía. Ejemplos son, desde la perspectiva ético-jurídica, la preponderancia del poder constitucionalmente limitado, de la división de poderes y del respeto a los derechos humanos. Desde la política, el pluralismo (que incluye, además de los partidos, a la “sociedad civil”), el ataque a la unificación del poder soberano (*summa potestas*) y la aparición de entidades políticas supranacionales (como la Unión Europea, por ejemplo). Y, finalmente, desde la economía la globalización y el creciente poder, incluso político, de las grandes empresas transnacionales. Además de este análisis teórico, algunos ejemplos concretos ayudarán a ilustrar lo que podríamos llamar el “dilema de la soberanía”. Por un lado, recientemente,⁶ el

⁵ Véase G. Sartori, *Democrazia. Cosa è*. Milano, Rizzoli, 1994, pp. 150-151.

⁶ Escribo esto en los primeros días de diciembre de 1999.

director de la ONG "Human Rights Watch" ha declarado que uno de los mayores obstáculos para la defensa de los derechos humanos, en muchos países, es precisamente la invocación de la soberanía. Por otro lado, al contrario, el delegado hindú a la accidentada reunión de la OMC en Seattle, declaraba que la pretensión del presidente de Estados Unidos de imponer restricciones al comercio dependiendo de la situación laboral interna de cada país, es un atentado directo a la soberanía y, *last but not least*, la presidenta de Panamá, al recibir oficialmente el Canal, sostenía que, ahora sí, Panamá podía ejercer la soberanía sobre todo su territorio. Valgan estos ejemplos para mostrar que el dilema original de la concepción moderna de la soberanía —unidad y ejercicio vertical del poder político, así como capacidad de tomar la última decisión, en contra de pluralidad y origen horizontal del poder político, junto con dispersión de la capacidad y del derecho de tomar la última decisión—, sigue siendo el dilema al que se enfrenta quien desee entender el concepto de soberanía. También debería ser evidente que cada una de estas personas entienden algo distinto respecto de la soberanía. Para los activistas de los derechos humanos la soberanía consiste en el precepto jurídico que hace que sólo las leyes promulgadas por los poderes legítimos de cada país sean legales, es decir, que los países no deban estar sujetos a legislación supranacional. Para el delegado hindú, así como para la presidenta panameña, soberanía se refiere tanto al aspecto jurídico antes señalado, como a la noción de "autonomía" o "independencia". Este último es el sentido que favorecen los países pobres en su retórica contra los países desarrollados: cualquier intento de regular las actividades al interior de aquellos (como en el caso de los rescates financieros del FMI), resulta una intromisión en la soberanía de los países, lo que quiere decir solamente que éstos países han perdido autonomía. Algo así parece proponer Antonella cuando señala, en sus conclusiones, que:

Al permanecer el Estado como sujeto del *ejercicio* de la soberanía y representante de la nación, la reformulación de la soberanía deberá ser capaz de expresar la situación de un Estado reformado, hacia el cual parecen apuntar los mayores esfuerzos políticos contemporáneos. La nueva soberanía como reflejo de un Estado renovado por una reforma orientada a su aligeramiento y a promover la eficiencia del sector estatal, la democratización de la administración pública y una institucionalidad incluyente y permeable a demandas sociales, la extensión de la democracia (p. 47).