

¿EL ESTADO NACIONAL ESTÁ EN CRISIS?

Por Jorge H. Sarmiento García¹

1. Sí, el Estado nacional está en crisis, pero no desde hace poco tiempo.

Las naciones sufren el asalto exterior de los poderes supranacionales, sin perjuicio de que algunas, como España, experimentan el acoso de los regionalismos exacerbados en su interior.

Respecto de aquellos poderes, se ha destacado que las organizaciones inter y supra nacionales de nuevo cuño participan de una propensión dirigista y tecnocrática, facilitada por ciertas tendencias de naturaleza estratégica y económica que terminan encontrándose ayuntadas por los intereses de la “sinarquía”, la que ha sido conceptualizada como la unidad operativa de un conjunto de potencias clandestinas, que en todos los órdenes (políticos, económicos, culturales y religiosos) contribuyen a la formación de un gobierno mundial invisible.

Igualmente se ha enfatizado que desde el punto de vista jurídico la evolución es muy clara a través de las relaciones del llamado derecho comunitario con los derechos nacionales y, en concreto, en la virtualidad combinada de los principios que presiden aquél (efecto directo, obligatoriedad general, primacía, etc.).

Pero el acoso se advierte también por la existencia de disposiciones de política económica, tales como la estabilidad de los precios y el saneamiento de las finanzas públicas custodiadas por guardianes tales como el Sistema Europeo de Bancos Centrales, disposiciones situadas al margen de la elección de los gobernantes por sufragio universal y la libre determinación de la acción de gobierno por la voluntad mayoritaria, propias de la democracia.

Por otra parte, mientras que en algunos Estados se fomenta el separatismo regional que pretende independizarse del nacional para constituir un Estado

¹ Académico correspondiente en San Juan.

distinto, a través de cauces revolucionarios, a veces anarquistas, pero siempre desintegrantes, en otros se busca por ejemplo acabar con el federalismo.

2. La predisposición a la mundialización no es nueva. Ha existido desde los paganos con la “Idea Imperial”, la que expresaba la intención de reunir a todos los hombres por medio de la religión, la cultura y los lazos de sangre. La familia humana reflejaría así la unidad del cosmos, que por sus armonías se mostró a la reflexión de los filósofos como una gran ciudad. Los esfuerzos más conocidos para concretar esta aspiración fueron realizados por Alejandro Magno y Augusto.

Y esa “Idea Imperial” fue, se ha sostenido, un elemento más de la “preparación evangélica” que puso a disposición de la naciente sociedad cristiana los mejores logros de la civilización latina, en la cual había aparecido la Iglesia.

Se ha añadido que los que hoy tienen en sus manos (hasta donde ello es posible para los simples mortales) determinar el rumbo de las naciones, procuran instaurar un nuevo orden mundial que parodia al “cristocentrismo” medieval, teniendo hoy la meta por la cual bregaron papas, obispos y reyes, tanta actualidad como siglos atrás.

3. Pero más recientemente -en el proceso de apostasía de las naciones cristianas iniciado hace ocho siglos- se ha sostenido que únicamente fue la profunda tendencia secular que empuja la economía capitalista hacia la mundialización, la que facilitó e impuso los procesos de integración en curso.

Se afirma en tal sentido -sin pretender equiparar plenamente los procesos y guardando todas las distancias conceptuales, de tiempo y de espacio- que los antecedentes de la situación actual son aquellos que permitieron la configuración de los Estado-nación capitalistas en los siglos XVIII y XIX, señalando los siguientes rasgos comunes:

a) La constitución de mercados interiores se consiguió por la presión de las clases capitalistas y contra la resistencia de clases no capitalistas, en general clases dominantes como la feudal en Europa, la esclavista en EE. UU. o la ganadera en la Argentina, presión que no siempre fue pacífica.

b) Tales procesos fueron la expresión política de la resistencia del antiguo orden a dejarse eliminar del poder y ser substituido por el nuevo orden, el orden capitalista, concluyendo por lo general los cruentos procesos de lucha en la constitución de Estados centralizados, fuertes y unitarios (al menos en los hechos), cuyo objetivo principal era el de servir de marco propicio para el desarrollo pleno del capitalismo, lo que se consiguió en el interior de los territorios respectivos merced a la abolición de todo tipo de trabas -feudales, señoriales, de caudillos o simplemente estatales- al libre juego de las fuerzas del mercado y muy en particular a dos: la libre movilidad de las mercancías y de los capitales.

c) El único límite que se interponía al pleno desarrollo capitalista de un Estado-nación era precisamente el de otro Estado-nación y de ahí que los conflictos fueran en lo sucesivo preeminentemente internacionales.

d) La constitución de tales Estados-nación exigía además que los mercados interiores fueran homogéneos; de ahí la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, pero sobre todo, igualdad de las leyes, en particular, las que atañen a la economía en todo el territorio nacional.

e) Asimismo, igualdad en el comportamiento económico de los agentes, lo cual requería unicidad fiscal, mercantil, financiera, de pesas y medidas, etc., y por encima de todo unidad monetaria, que permitiera la libre circulación de mercancías y el libre cambio en el interior del territorio con un solo punto de referencia común: la moneda única.

f) La consecución de ese conjunto de homogeneidades se alcanzó de grado o por fuerza, siendo impuesto por la fracción dominante de la burguesía, hegemónica en cada Estado central. Se ha destacado especialmente que en Estados Unidos la cosa fue aún más aguda por cuanto implicó incluso la desaparición de la forma habitual de producir en numerosos Estados del sur, es decir, la forma esclavista, incompatible con la libre competencia y el libre juego de las fuerzas del mercado laboral (la competencia de los obreros "gratuitos", los esclavos, era intolerable para la naciente y pujante economía capitalista yanqui).

g) En otras materias, como la cultura, la justicia, la educación, etc., algunos Estados conceden mayor o menor autonomía a sus diversos territorios, como

Estados Unidos, Alemania o la Argentina, pero en materia económica no, imponiendo -reitero- homogeneidad de pesas y medidas, con fiscalidad prácticamente única, sin trabas internas al movimiento de mercancías, capitales y personas, con unidad monetaria y política económica única. Es decir, los mismos objetivos que persigue hoy el experimento de integración más avanzado: la Unión Europea.

Según esta concepción, entonces, la "integración" nacional fue un proceso complejo, impulsado por las necesidades del desarrollo capitalista y, raramente, fue un proceso consensuado y admitido por todos los que se integraban; por el contrario, en la generalidad de los casos fue un proceso impuesto por la fuerza y consolidado también por los Estados centristas que se alumbraron en el curso de los conflictos, Estados que hoy se necesitan "integrar" para enlazar con la tradición histórica que se truncó precisamente por su carácter centralista y unitario.

Es que la consolidación de los Estados-nación originó una dualidad contradictoria: mientras en el mercado interno triunfaba el libre cambio y la homogeneización económica, en el exterior se imponía el proteccionismo y la heterogeneidad legislativa, económica, monetaria, incluso se mantenía la diferenciación en pesas y medidas.

Se estabilizaron, pues, las fronteras estatales y se truncó la continuación del proceso de unificación de la base económica que se había producido en el interior de cada Estado.

Pero la expansión del capital es algo intrínseco a su comportamiento y a su racionalidad. Pronto, entonces, los límites del mercado interno se quedaron estrechos y el capital buscó su expansión fuera de las fronteras del Estado en el que operaba. Cuando no se pudo realizar en los Estados vecinos y rivales, el capitalismo se trasladó por vía coercitiva y violenta a territorios en los que no había aparecido de forma espontánea. Se impuso entonces el imperialismo (dando lugar a la rivalidad inter-imperialista, que generó numerosos conflictos bélicos).

Es decir que los Estados centralistas y sus diversas formas de actuación - democrática, fascista, imperialista, etc.- sólo consiguieron ocultar y dificultar la

necesidad intrínseca del capitalismo a la eliminación de todo tipo de barreras que se interpongan en su libre funcionamiento.

Es así que aparecen, se consolidan y expanden las empresas multinacionales, dándose dos fenómenos:

a) Sin perjuicio de que sigan existiendo monedas nacionales, de hecho ellas dependen unas de otras en razón de la tupida red de relaciones económicas y financieras de todo tipo.

b) La homogenización de procesos productivos y de hábitos de consumo en los distintos países, que permite una ampliación inusitada de la escala de la producción y facilita la mundialización de los procesos productivos, siendo infinidad de mercancías el resultado de procesos transformadores efectuados en diferentes países.

Y las empresas multinacionales -con el progreso técnico en materia de transportes, comunicaciones, control a distancia de procesos, toma de decisiones, etc., lo que facilita de forma notable la dispersión de actividades por todo el planeta cuyo centro de control, su sede central, puede estar situado a miles de kilómetros de los lugares de producción y venta- requieren y exigen que se adopten medidas que homogenicen el marco de actuación de todas ellas, requieren con urgencia, en definitiva, la integración económica que, más tarde o más temprano, exige algún modo de integración política.

Así, pues, los procesos de integración actuales, además de su conveniencia económica, significarían el engarce con una tradición histórica frenada por lo que queda dicho.

4. ¿Qué decir frente a lo expuesto?

Es menester identificar los procesos y mecanismos que rigen los hechos sociales y las interrelaciones entre hechos políticos, económicos, culturales y espirituales, y utilizar este conocimiento para comprender la pluralidad de causas que explican la evolución de las sociedades actuales, el papel que los hombres desempeñan en ellas y sus problemas más relevantes.

Es que los grandes hechos y procesos históricos nunca tienen una sola causa, son multicausales. Ciertamente que, según los casos, pueden tener causas religiosas, ideológicas, políticas, geográficas, etc.; pero también los principios suelen tener en ellos influencia.

Se ha observado que, en la actualidad, el Estado-nación cede parte de su soberanía a favor de bloques de libre comercio, o bien sujetándose al escrutinio de organizaciones internacionales que desde fuera imponen reglas en el interior de los países.

Ahora bien, prosiguiendo con la causa económica, se ha pensado que un Estado sometido a un mayor control público y que manifieste independencia de los poderes empresariales y de los poderes fácticos, con planes sociales abarcadores que ataquen con eficiencia las brechas de la desigualdad, estaría en condiciones de demandar una democratización del orden internacional, que en la actualidad depende de las decisiones minoritarias del "Grupo de los 8" (conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia) coordinado con los intereses de los principales centros de negocios mundiales, en los que se verifica una concentración inaudita de recursos económicos y tecnológicos (v. gr. Nueva York, Londres, Frankfurt, Shanghai, Tokio).

Pero yendo más allá, debe a mi juicio admitirse un orden internacional basado en el principio de subsidiariedad, con un modelo institucional que no sea ajeno al democrático constitucional clásico.

El bien común internacional, la paz, el orden justo entre las naciones, debe establecerse y mantenerse por consentimiento y ayuda activa de los Estados en relaciones de coexistencia y coordinación.

Y los gobiernos, como promotores del bien común internacional, deben especialmente procurar preparar una época en la que, por acuerdo de los Estados, pueda ser absolutamente prohibida cualquier guerra -que es, sin duda, sobre todo en nuestros días, una calamidad espantosa-, instalando una autoridad universal reconocida por todos y con medios eficientes para garantizar a todas las comunidades seguridad, cumplimiento de la justicia y, por ende, respeto de los derechos. Aquí se impone, a nuestro juicio, la siguiente acotación:

No se trata del establecimiento de una "civitas maxima" unificada con competencia ilimitada: así como el Estado no debe destruir ni absorber las asociaciones intermedias que existen en su seno, tampoco la organización internacional propugnada implica la desaparición de los Estados. En suma, el establecimiento de una autoridad internacional con potestades jurisdiccionales e, inclusive, coactivas, no implica un Estado mundial o "civitas máxima" que anule la pluralidad de Estados que se justifica en razón de las diferencias nacionales y geográficas a las que deben adaptarse las instituciones.

Cuando se defiende la multiplicidad de pueblos independientes, que realizan su destino de modos diversos y apropiados a sus peculiaridades, se defiende la libertad concreta de los hombres, entendida como cauce perfectivo y posibilitamiento efectivo del ejercicio de la libertad del hombre.

5. Al margen de desarrollos que pueden hacerse en otros niveles, como el supranacional y el internacional, "ad intra" del Estado-nación:

- a) La región aparece, en el orden de la realidad existencial, como un agrupamiento sociológico en el cual algunos indicadores -espacio físico, estructura económica, estilo de vida, etc.- producen cierta conciencia de unidad.
- b) Desde un punto de vista axiológico, se suele considerar a la región como medio natural de integración y desarrollo de las poblaciones que la forman.
- c) Y desde un punto de vista normativo-positivo, se exhibe en la Argentina al menos la forma de regiones dentro del Estado, como corporaciones estatales, esto es, entidades que reposan sobre la base de la asociación de entes estatales, con fines regionales de desarrollo mediante la coordinación y ejecución concertada de planes y proyectos comunes, tratándose entonces de personas públicas estatales de fundamento asociativo.

Así deben ser entonces las regiones en nuestro país a tenor de la reforma constitucional de 1994, en razón de establecido en los artículos 75 inciso 17 y 124.

La cláusula de habilitación de la región (art. 124) es potencial, haciendo recaer en las provincias su efectiva concreción, correspondiendo a éstas (y no al Estado federal) diseñar el mapa regional y establecer los órganos necesarios con

atribuciones para el cumplimiento de sus fines.

La región no constituye una macro provincia dotada de autonomía, y tiene perspectiva integracionista en lugar de separatista.

Y se sostiene por lo general que:

a) La competencia para crear las regiones previstas en el art. 124 es de las provincias;

b) el Estado federal no puede crearlas por sí mismas, pero

b´) puede participar e intervenir en tratados entre las provincias y él, a los fines de la regionalización;

b´´) el mecanismo no tolera que primero el Estado federal cree regiones, y después las provincias adhieran a tenor de los mecanismos de una ley - convenio.

Hay que acotar que también el regionalismo puede ser formulado siguiendo planteamientos más o menos radicales, que en España por ejemplo van desde la petición de autonomía, manteniendo la unidad española, hasta la reclamación de autodeterminación o independencia, poniendo en crisis al Estado-nación.

6. Se impone aquí una breve referencia al federalismo, en especial al nuestro, al argentino, por lo que he de reiterar aquí algo que he escrito al respecto.

Conversando con un amigo y colega chileno, me decía que creía que uno de los grandes males de la Argentina era el federalismo. Sostenía que en nuestro país se había operado una verdadera desconstitucionalización en tal aspecto; que, de hecho, nuestro Estado era unitario; que el centralismo del gobierno federal era casi absoluto; que nuestro tan proclamado federalismo se traducía en el mantenimiento de instituciones prácticamente vacías de competencias, lo que implicaba un inmenso derroche de los dineros públicos.

Desde esas perspectivas, es de remarcar el alto poder de inducción de políticas que la Nación tiene sobre las provincias, en especial en el caso de aquellas que en mayor medida dependen de las transferencias y/o la asistencia crediticia nacional.

Mas entonces me pregunté: ¿hemos de rendirnos ante lo que se ha denominado la fuerza normativa de lo fáctico o reformar la Constitución formal? Y

adelanto que estimo que no, por razones que hacen a los órdenes fáctico y axiológico.

Sabido es que sobre el origen del federalismo argentino hay dos opiniones fundamentales: la primera piensa que tiene génesis de elementos que dejan los españoles y otros locales u originales del propio país; la segunda opina que es una copia del de los Estados Unidos. Coincido con los que sostienen que nuestro federalismo -sin dejar de ponderar el norteamericano- es heredero de un rico y vasto derecho Indiano y de una valiosa tradición hispana, y resultado de nuestro desarrollo histórico, siendo la constitución del 1853 el texto normativo en el que el federalismo “argentino” alcanzó su consagración.

Nuestro Estado federal se constituyó y ha estado integrado en principio por la unión de un número de provincias preexistentes que luego, al dictarse su propia constitución, se “auto-organizaron” como Estados menores, resultando así la coexistencia de un poder central federal y diversos poderes locales federados ejercidos por las provincias, sistema federal que se caracteriza por contener reciprocas restricciones entre la Nación y las provincias a modo de contrapeso, reconociendo la autonomía de las provincias, pero bajo límites establecidos de común acuerdo por el conjunto, que es representado por la Nación.

Ahora bien, parecería que, en la actualidad, el gran poder concentrado en la Nación (de derecho y, sobre todo, de hecho) habría convertido a la estructura federal en un mero diseño formal. Y asumo que contra ello debemos empeñarnos, más cuando también está en juego un “principio” encarnado en el origen de nuestro federalismo: el de “subsidiariedad”, antes mentado.

Creo en la doctrina que afirma que es imposible promover la dignidad de la persona si no se cuidan la familia, los grupos, las asociaciones, las realidades territoriales locales, en definitiva, aquellas expresiones agregativas de tipo económico, social, cultural, deportivo, recreativo, profesional, político, a las que las personas dan vida espontáneamente y que hacen posible su efectivo crecimiento social. Y nuestras provincias se han realizado en forma originaria y gracias a la subjetividad creativa de sus habitantes, que han ido estableciendo relaciones formativas de un tejido social que constituye la base de una verdadera comunidad

de personas, que hace posible su reconocimiento como una de las formas más elevadas de sociabilidad.

A tenor de aquel principio, pienso que entre nosotros debe subsistir el federalismo, y el Estado federal debe ponerse en una actitud de ayuda (“subsidiium”) -por tanto de apoyo, promoción, desarrollo- respecto a las provincias. De este modo, las provincias argentinas pueden desarrollar adecuadamente las funciones que les competen, sin deber cederlas injustamente al Estado federal, del que terminarían por ser absorbidas y sustituidas.

Y a la subsidiaridad entendida en sentido positivo, como ayuda económica, institucional, legislativa, ofrecida a los Estados federados, corresponde una serie de implicaciones en negativo, que imponen al Estado federal abstenerse de cuanto restringiría, de hecho, el espacio vital de las provincias, cuya iniciativa, discrecionalidad y responsabilidad constitucionales no deben ser suplantadas.

Para no extenderme, concluyo este tópico con quien sigue siendo mi muy querido maestro y amigo, Pedro J. Frías: “No soy ajeno a las dudas que Jorge Vanossi me ha expuesto sobre la viabilidad del régimen federal en la Argentina. Sí, sé que hay provincias que no tienen igualdad de oportunidades, porque les falta capital humano. Sé que las hay asistencialistas, y por eso clientelistas. Sé que hace falta un efecto redistributivo en la coparticipación impositiva federal, que no ha podido renovarse. Sé que hace falta fortalecer la responsabilidad fiscal. Hay también tendencia a la hegemonía, tan contraria al régimen republicano. Me hago cargo de tantas objeciones. Pero en un territorio tan dilatado como el nuestro, ¿cómo ha de llegar el poder a la gente sino a través de las autonomías? La educación de todos, también del político, es una asignatura pendiente. El federalismo es exigente porque multiplica los centros de decisión. No es federal el que quiere sino el que sabe gobernar su propia autonomía”.

7. En definitiva, me permito conjeturar un futuro con Estados nacionales, en aptitud para producir bienes superiores a toda esperanza, no solamente económicos, pese a que la nueva organización del poder tiende al nacimiento de una comunidad política que de algún modo se les superpone, la que debe receptor

modelos institucionales no ajenos al democrático constitucional clásico, respetándose en su justa medida las autonomías infra nacionales, y todo ello presidido por el gran principio de subsidiariedad.

